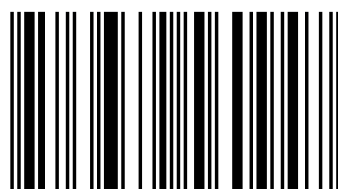


## Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion

Le présent ouvrage réunit les contributions écrites faisant suite au colloque « La coopération transfrontalière en Grande Région : état des lieux » organisé par le Centre juridique franco-allemand de l'Université de la Sarre le 11 octobre 2013, en coopération avec l'Institut François Géný de l'Université de Lorraine, avec le soutien déterminant de l'Université franco-allemande. Ces actes sont proposés en version bilingue intégrale. Ils réunissent dix-sept contributions portant sur de nombreux aspects de la coopération transfrontalière. / Das vorliegende Werk umfasst die schriftlichen Beiträge zum Kolloquium „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion: eine Bestandsaufnahme“, welches vom Centre juridique franco-allemand am 11. Oktober 2013 in Saarbrücken in Zusammenarbeit mit dem Institut Francois Géný der Universität de Lorraine sowie mit der maßgeblichen Unterstützung der Deutsch-Französischen Hochschule veranstaltet wurde. Diese Beiträge wurden in vollem Umfang übersetzt. Die 17 einzelnen Beiträge setzen sich mit sehr unterschiedlichen Aspekten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auseinander.



Als zweisprachige Institution nimmt das Centre juridique franco-allemand der Universität des Saarlandes seit über sechzig Jahren Lehr- und Forschungsaufgaben im Bereich des deutschen und des französischen Rechts sowie der Rechtsvergleichung wahr. [www.cjfa.eu](http://www.cjfa.eu)



978-3-639-56094-7

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Philippe Cossalter (Hrsg.)



Philippe Cossalter (Hrsg.)

## Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion

La coopération transfrontalière en Grande  
Région



Editions juridiques  
franco-allemandes

**Collection Revue générale du droit -**

**[www.revuegeneraledudroit.eu](http://www.revuegeneraledudroit.eu)**

**Série Colloques**

**Collection dirigée par Philippe Cossalter**

**Agrégé des facultés de droit**

**Chaire de droit public français de l'Université de la Sarre**

**<http://foer.cjfa.eu>**



**Philippe Cossalter (Hrsg.)**

**Grenzüberschreitende  
Zusammenarbeit in der Großregion**

**La coopération transfrontalière en Grande Région**

**Editions juridiques franco-allemandes**

## **Impressum / Mentions légales**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle in diesem Buch genannten Marken und Produktnamen unterliegen warenzeichen-, marken- oder patentrechtlichem Schutz bzw. sind Warenzeichen oder eingetragene Warenzeichen der jeweiligen Inhaber. Die Wiedergabe von Marken, Produktnamen, Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen u.s.w. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutzgesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Information bibliographique publiée par la Deutsche Nationalbibliothek: La Deutsche Nationalbibliothek inscrit cette publication à la Deutsche Nationalbibliografie; des données bibliographiques détaillées sont disponibles sur internet à l'adresse <http://dnb.d-nb.de>.

Toutes marques et noms de produits mentionnés dans ce livre demeurent sous la protection des marques, des marques déposées et des brevets, et sont des marques ou des marques déposées de leurs détenteurs respectifs. L'utilisation des marques, noms de produits, noms communs, noms commerciaux, descriptions de produits, etc, même sans qu'ils soient mentionnés de façon particulière dans ce livre ne signifie en aucune façon que ces noms peuvent être utilisés sans restriction à l'égard de la législation pour la protection des marques et des marques déposées et pourraient donc être utilisés par quiconque.

Coverbild / Photo de couverture: [www.ingimage.com](http://www.ingimage.com)

Verlag / Editeur:

Editions juridiques franco-allemandes  
ist ein Imprint der / est une marque de

OmniScriptum GmbH & Co. KG

Bahnhofstraße 28, 66111 Saarbrücken, Deutschland / Allemagne

Email: [info@omniscryptum.com](mailto:info@omniscryptum.com)

Für die Publikation verantwortlich / Responsable de la publication:

Association "Editions juridiques franco-allemandes"

[contacts@ejfa-editions.eu](mailto:contacts@ejfa-editions.eu)

Herstellung: siehe letzte Seite /

Impression: voir la dernière page

**ISBN: 978-3-639-56094-7**

Copyright / Droit d'auteur © Philippe Cossalter (Hrsg.)

Copyright / Droit d'auteur © 2016 OmniScriptum GmbH & Co. KG

Alle Rechte vorbehalten. / Tous droits réservés. Saarbrücken 2016

## Le Conseil Parlementaire Interrégional

---

Roland THEIS\*

---

\* Membre du Landtag de Sarre, secrétaire général de la CDU Saar. Texte traduit de l'allemand.

Mesdames et Messieurs,

Chère membre du Parlement Européen,

Chère Présidente,

Cher Monsieur Niedermeyer,

Cher Monsieur Cossalter,

Merci beaucoup pour votre invitation à venir ce matin parler avec vous, et à vous parler du Conseil Parlementaire Interrégional (CPI). Mes remerciements sincères en particulier au Professeur Cossalter, qui a eu l'idée de ce colloque. Car je pense que ce sujet est par deux aspects quelque chose de très important.

Premièrement car j'ai pu sans cesse constater depuis que je me consacre à la Grande Région, que l'on apprend sans cesse quelque chose de nouveau, et que l'on rencontre de nouvelles personnes. Mais aussi car c'est une excellente idée, cher Monsieur Cossalter, de s'adresser précisément aux étudiants, car la Grande Région est précisément pour de jeunes gens une chance fantastique – et je pense que ceci va être présenté de manière encore plus évidente dans la contribution de Madame le Professeur Oster-Stierle –, d'expérimenter et vivre de nombreuses choses ici dans la région.

Ma tâche est de livrer une contribution sur une question juridique, et non une question politique. Je me réjouis de cette variation de mon quotidien – j'espère qu'elle ne sera pas trop ennuyeuse pour vous – car le droit parlementaire, dans la mesure où il est possible d'employer ce terme en rapport avec le Conseil Parlementaire Interrégional, est naturellement en première ligne un droit de l'organisation, en première ligne un droit de la procédure, qui est tout de même passionnant, à mon avis, bien que durant mes propres études je n'ai jamais été attiré par ces questions de droit procédural. Ce droit est néanmoins passionnant car derrière lui se cachent des questions politiques passionnantes, concernant l'identité et la nature de la Grande Région et de son « parlement ».

Mesdames et messieurs, pour commencer, si vous avez des questions : je vous prie de les poser, car je tente de me tenir aux règles, et peut-être aussi car cela pourrait améliorer la compréhension de mon propos.

Beaucoup de choses vous seront peut-être nouvelles, car malheureusement ni le Conseil Parlementaire Interrégional, ni la Grande Région ne sont des stars, ne sont des films à succès qui se retrouvent quotidiennement à la une des journaux, au contraire ils sont pour beaucoup une terre inconnue.

La question centrale que je veux poser, est: quelle est la nature de la coopération parlementaire dans la Grande Région? Ce qu'on lit dans les médias – quand il y est question du Conseil Parlementaire Interrégional – est-il vrai, il serait le Parlement de la Grande Région, notamment concernant la question de savoir s'il s'agit même d'un parlement?

Je vais tout d'abord dire quelques mots sur l'histoire de la coopération des parlements dans la Grande Région, et ensuite évoquer l'actuel CPI, et finalement présenter les perspectives d'évolution du CPI, d'un point de vue juridique. Je ne vais pas me focaliser sur les thèmes actuellement en débat au CPI, mais simplement présenter les structures.

Mesdames et messieurs, l'histoire de la coopération des parlements dans la Grande Région est déjà vieille de quelques années. La raison derrière cela est qu'il y avait déjà auparavant – avant que les parlements ne commencent à coopérer – des coopérations entre les exécutifs. Mais il y a toujours eu, en plus de ceci – et certaines des personnes présentes aujourd'hui suivent cette procédure depuis déjà longtemps – une rencontre des présidents des sept parlements de la Grande Région, qui ont décidé à un moment dans les années quatre-vingt : « Il serait bon d'aller une fois manger tous ensemble. Il serait aussi bon, que nous travaillions ensemble sur le plan parlementaire. Et ceci non seulement pour nous les seuls présidents, mais aussi avec les collègues de nos parlements respectifs. »

J'ai apporté ici un extrait de la convention relative à la création d'un Conseil Parlementaire Interrégional, où il est écrit – et ceci est l'acte fondateur du CPI – que « Nous, présidents de la Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg, du Landtag de Rhénanie-Palatinat, du Landtag de la Sarre, du Conseil Régional de Lorraine et du Conseil Provincial du Luxembourg Belge [qui s'appelle aujourd'hui autrement], par



notre signature créons un CONSEIL PARLEMENTAIRE INTERREGIONAL.»

Et ceci ne fut pas signé par quelques centaines de députés de la région ou par qui que ce soit d'autre, mais par les Présidents de chaque parlement de la Région. C'est-à-dire que ce n'est pas une assemblée constituante qui est à l'origine de la coopération parlementaire dans la Région, à l'origine du « Parlement » de la Grande Région, qui aurait dit « ici se dérouleront à présent les procédures de décision qui nécessitent une légitimité démocratique », mais c'est un accord des présidents des parlements qui constitue le début de cette coopération. Ceci signifie qu'au début en 1986 il y eut tout d'abord un accord sur un dialogue institutionnalisé, un accord sur le fait que l'on souhaite se rencontrer plus souvent, sur la base du volontariat. Il est important de conserver cela à l'esprit pour plus tard, lorsque nous allons parler de la discussion actuelle concernant le caractère du document fondateur, et ainsi du Conseil Parlementaire Interrégional. En tout cas au début. Nous verrons plus tard si les choses ont changé depuis.

Mais quelle est la composition et la structure du Conseil Parlementaire Interrégional? Le Conseil est composé des présidents des sept assemblées participantes, c'est-à-dire le Conseil Régional de Lorraine, le Landtag du Saarland, le Landtag de Rhénanie-Palatinat, la Chambre des députés du Luxembourg et les trois parlements participants de la région partenaire Wallonie en Belgique, une équipe germanophone, une équipe francophone et une de la Wallonie, c'est-à-dire sept parlements et leurs présidents et les délégations d'élus – neuf par délégation –, donc au total cinquante parlementaires, sept présidents provenant de sept parlements et pays sont réunis sous le drapeau du Conseil Parlementaire Interrégional.

Vous le voyez, les présidents des parlements jouent encore aujourd'hui un rôle central, vous le voyez, les délégations de parlementaire venues de chaque parlement ont aussi un rôle central, et vous le voyez, aucun rôle n'a été prévu – et cela est resté ainsi – pour les partis politiques, pour les groupements politiques, pour les fractions au sein du Conseil Parlementaire Interrégional, et vous voyez encore autre chose : qu'en est-il donc

de la rencontre entre opposition et gouvernement, typique de la réalité parlementaire? Vous verrez plus tard que cette fonction typique d'un parlement qui touche à la création, c'est-à-dire à la formation d'un gouvernement, est absente. Et vous allez également constater que la fonction classique de contrôle de l'exécutif par le parlement est bien évidemment aussi absente, tout simplement car il n'y a pas d'exécutif unique.

La structure du CPI est composée d'une formation plénière. Celle-ci se rassemble deux fois par an. Sa présidence est tous les deux ans attribuée à une région différente. Aux côtés de l'assemblée plénière, on trouve le Comité permanent, qui est pour ainsi dire chargé de la préparation de ce que le CPI va décider dans ses sessions plénières, sur le plan organisationnel comme sur celui du contenu. Le Comité permanent est composé du président du CPI, des vice-présidents, en général ce sont les présidents des parlements impliqués et les présidents des commissions spécialisées. Le Comité bénéficie du soutien d'un greffe, qui est composé des collaborateurs permanents des parlements. Pour le Landtag du Saarland, c'est le directeur du Landtag ainsi qu'un collaborateur scientifique. Il en est de même dans les autres parlements.

Et enfin le CPI est divisé en commission, six au total, composées de quinze membres des différentes délégations, également avec une présidence tournante (en tous cas cela est prévu ainsi dans le règlement d'ordre intérieur), et les séances de ces commissions sont ouvertes au public – au contraire des comités dans les parlements des régions, y compris le Landtag du Saarland. En principe, les séances de ses comités ne sont pas ouvertes au public. En ceci vous voyez qu'il y a une différence. La tâche des commissions est d'organiser les projets des recommandations adressées au Conseil.

La liste des thèmes étudiés vous montre que le CPI dispose d'un mandat politique général pour traiter de toutes les questions qui touchent à la Grande Région et à ses composantes, en ce qui concerne la politique sociale, la politique scolaire, la politique énergétique, la sécurité intérieure etc.

Qu'est-ce qui ressort de cette composition concernant la tâche et la fonction du CPI? Je vous ai apporté un extrait de la Convention créant le CPI du 17 février 1986, que j'ai déjà citée auparavant. Les présidents des parlements y ont décrit la mission, je voudrais dire, la mission politique qu'ils ont à l'époque définie pour le Conseil Parlementaire Interrégional. Et il est écrit : « Nous assignons au CPI [...] la mission [...] de promouvoir le rôle économique, social et culturel de la Grande Région [...] de contribuer à terme au développement d'une perspective pour la coopération transfrontalière [...] ».

Comme vous le voyez, les termes employés sont vagues – en tous cas pour des juristes : « contribuer, promouvoir, développer à terme une perspective ». Ceci montre que le coeur de la mission du Conseil Parlementaire Interrégional – et ceci se retrouve aussi dans notre structure – n'est pas une fonction légale, juridique – législation est ici à entendre au sens le plus large du terme – mais une fonction purement politico-déclarative.

Pourtant le CPI dispose d'instruments juridiques lui permettant de faire son travail. L'instrument de la recommandation lui permet de travailler avec l'exécutif des grandes divisions administratives composant la Grande Région, Luxembourg, Lorraine, Rhénanie-Palatinat, Saarland et Wallonie. Il a ainsi un droit à l'encontre des exécutifs à ce que ceux-ci lui rendent des comptes sur les suites réservées à ses recommandations, c'est-à-dire que chaque exécutif est obligé d'informer le CPI dans son ensemble de ce qui est advenu des recommandations, de la manière dont la politique s'est développée.

Le CPI possède le statut d'observateur auprès du sommet de la Grande Région, c'est-à-dire sur la collaboration des exécutifs. Le Conseil a – et ceci est passionnant – un droit d'initiative portant sur la définition de l'ordre du jour. Il peut pour ainsi dire déterminer l'agenda politique des exécutifs. Ceci n'est pas quelque chose qui va de soi. Le Landtag du Saarland ne dispose pas d'un tel droit d'initiative sur l'ordre du jour du cabinet du Saarland. Concernant ce droit d'initiative, celui-ci est relativement étendu. C'est un instrument qui est – à mon avis – vraiment passionnant, mais malheureusement trop peu souvent utilisé.

Le CPI possède – pour être exact, chaque membre individuel du Conseil Parlementaire – qu'il soit un socialiste wallon ou un chrétien démocrate luxembourgeois – chacun membre individuel a le droit d'adresser une requête à chaque exécutif de chaque région participante, ou à une seule des régions. C'est un instrument très étendu, quand on pense qu'il donne à chaque député le droit – sur la base du volontariat et pourtant dans le cadre du règlement d'ordre intérieur –, dans le cadre des conventions et sous la forme d'une requête parlementaire, de questionner les exécutifs d'une région, et même un exécutif d'une autre région pour laquelle ce député n'aurait aucune légitimité démocratique.

Vous voyez ici que la mission politique est, au-delà de la fonction politique, bien réfléchie et dotée d'instruments juridiques qui sont à prendre au sérieux.

À côté de ceci – et je souhaite à nouveau attirer l'attention dessus –, la fonction centrale du Conseil Parlementaire Interrégional est sa fonction politique. C'est la mission d'être un lieu de rencontre, la mission de proximité avec les citoyens – plus que les exécutifs ne le peuvent, de donner aux citoyennes et citoyens davantage la possibilité aussi de déterminer l'agenda de la politique dans la Grande Région et enfin de donner en particulier aussi aux commissions la possibilité de travailler sur le contenu de certaines questions, d'attirer l'attention sur le contenu de ces questions.

Il est également intéressant de voir comment est organisée – nous sommes dans le droit de l'organisation et de la procédure – la formation de l'opinion dans cette assemblée, dans ce parlement *sui generis*.

J'ai déjà évoqué ceci – les recommandations du Conseil sont régulièrement préparées par les commissions spécialisées. Elles sont également proposées par ces commissions. Dans la mesure où il est possible de se l'imaginer, elles sont discutées au sein du Conseil, et sont possiblement modifiées.

Jusqu'ici rien de particulier, mais la question qui se pose lorsqu'on se représente un « parlement » qui existe uniquement sur la base du volontariat en raison de la collaboration entre différentes régions, est la suivante : que se passe-t-il quand il n'est pas facile de trouver une majorité

pour une résolution donnée? Que se passe-t-il quand on n'est pas d'accord? La question de savoir comment on vote est ici pertinente. Et ici le règlement d'ordre intérieur prévoit, et ceci est pour ainsi dire une émanation du principe d'unanimité, qui s'applique également au sommet et est tiré du caractère volontaire de la collaboration dans la Grande Région en général, un droit de veto pour chaque délégation de membre, sur chaque thème.

C'est-à-dire que lorsque la Lorraine ou le Saarland disent, nous voulons empêcher l'adoption de telle ou telle recommandation, il n'est alors même plus besoin de voter car il existe un droit de veto pour chaque délégation. Cette règle figure dans le règlement d'ordre intérieur du Conseil Parlementaire Interrégional de 1986, et a été utilisée pour la première fois en 2011. Ce n'est que depuis cette date que le mode de vote ainsi que le droit de vote sont en débat. L'occasion a été fournie par une réunion plénière du CPI à Metz, au cours de laquelle une dispute concernant le futur de la centrale nucléaire de Cattenom éclata entre une représentante de la délégation sarroise et le président du Conseil Régional de Lorraine, Monsieur Masseret. Une commission sous présidence sarroise avait déposé un projet de résolution qui demandait la fermeture de la centrale de Cattenom. La délégation lorraine était contre, et voulait empêcher l'adoption de cette résolution. C'est ainsi que la question est apparue de savoir comment il fallait voter sur la résolution déposée. Liée à celle-ci était bien évidemment la question de savoir comment les délégations parviennent en leur propre sein à une décision. Que se passe-t-il alors avec un vote qui n'aurait même pas lieu car une délégation a fait usage de son droit de veto? Et que se passe-t-il avec ceux qui sont membres de la délégation ayant rejeté le vote, mais auraient en fait soutenu la résolution? Comme cela peut être exprimé?

Cette question du vote, qui semble très aride, est ainsi véritablement la question la plus passionnante car elle touche au coeur du caractère, de la nature du Conseil Parlementaire Interrégional. Une sorte de procédure par étapes a été estimée nécessaire à titre de solution provisoire. C'est-à-dire qu'après le dépôt et la discussion d'une résolution il faut tout d'abord clarifier si un veto a été émis. Ceci doit naturellement être clarifié

sous une forme quelconque dans le droit interne de chaque délégation, c'est-à-dire par un veto des dix lorrains, des dix sarrois, des dix membres de Rhénanie-Palatinat. Et si ce veto a été émis, un autre vote n'est plus nécessaire en principe.

Cette procédure de vote a pourtant été vivement discutée, et est aujourd'hui encore objet d'un débat concernant le futur règlement d'ordre intérieur du Conseil Parlementaire Interrégional.

Dans le cadre de ce débat, il y a d'un côté ceux qui ont dit : « faisons donc (one man, one vote), votons simplement pour voir si nous parvenons à cinquante voix. C'est plus démocratique, c'est plus parlementaire ». Et cet argument ne saurait être nié.

Il y a d'un autre côté ceux qui étaient contre et ont argué que le CPI travaille précisément sur le fondement du volontariat et que la Grande Région – et ceci est un argument politique – ne peut avancer que lorsque l'on est tous d'accord et que l'on tire tous ensemble sur la corde. Quand l'un n'est pas d'accord, cela n'a aucun sens de l'écraser par la majorité. Ces dernières personnes veulent donc en rester au mode de vote actuel, et ainsi conserver le veto. Le futur montrera lequel des camps se sera imposé.

J'en arrive à l'avant-dernier point, la discussion sur l'élection directe au CPI, je souhaite encore vous dresser les contours de cette question, car ceci est une question qui revient régulièrement dans l'arène politique. Le contrat de coalition entre la CDU et le SPD pour la quinzième législature dans le *Saarland* l'avait prévu, dans sa première ébauche, mais ceci ne fut pas repris dans sa version définitive. Une phrase cryptique est pourtant toujours dans cette dernière version : « Nous allons étudier le renforcement du Conseil Parlementaire Interrégional ». Une annonce forte – à mon avis – et la question demeure : « comment étudier cela ? ».

Les arguments favorables, ainsi que vous pouvez l'imaginer, sont évidents. C'est le fait que la population se sente plus fortement concernée par une élection directe. Une légitimité démocratique plus forte pour ce que le Conseil Parlementaire Interrégional fait, et la proximité au citoyen plus importante qui y est liée.

Les principaux arguments contre? Eux aussi sont évidents. Il faut tout d'abord demander: une légitimité démocratique certes, mais qu'est-ce qui doit être légitimé? Car celui qui ne peut rien décider, n'a donc pas besoin d'une légitimité démocratique. Il s'agit d'une coopération volontaire, il s'agit de lancer des initiatives et aucune légitimité démocratique n'est nécessaire pour cela. Au contraire, je trouve même qu'elle serait défavorable, car nous promettrions ainsi à la population quelque chose qui de facto n'existe pas. Et la démocratie est si précieuse qu'on ne devrait y avoir recours que lorsqu'il y a véritablement quelque chose à décider.

La nature du Conseil Parlementaire Interrégional – et je pense que ceci est devenu clair – n'est pas celle d'un parlement, pas même entre guillemets, mais celle d'un dialogue institutionnalisé, qui existe sur le fondement du volontariat et il est pour cette raison tout de même important. Car Jean Monnet l'avait déjà dit « Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions<sup>1</sup> ». Ce dialogue institutionnalisé conduit à ce que malgré la faiblesse juridique du Conseil Parlementaire Interrégional, la Grande Région profite de ce que les décideurs politiques en-dehors des exécutifs se rencontrent, de ce que nous sommes forcés de discuter des questions ensemble, et que nous sommes ainsi aussi forcés de traiter des questions que les citoyennes et citoyens formulent à l'égard de la politique.

Et ceci explique cette proposition que je vais vous faire: le Conseil Parlementaire Interrégional n'est peut-être pas l'organe le plus présent, mais c'est un organe passionnant. Faites-en usage pour défendre vos intérêts, parlez à vos représentants qui en sont membres et faites en sorte que nous vivions ensemble la démocratie dans la Grande Région. Pour cela il faut un public qui s'y intéresse.

C'est pourquoi je vous remercie à nouveau de m'avoir permis de tenir ce discours, et je vous souhaite encore une merveilleuse conférence. Merci pour votre attention.

---

<sup>1</sup> En français dans le texte.