



HAL
open science

L'Union européenne et les collectivités locales

Aurélie Noureau

► **To cite this version:**

Aurélie Noureau. L'Union européenne et les collectivités locales. Droit. Université de La Rochelle, 2011. Français. NNT : 2011LAROD023 . tel-00590966

HAL Id: tel-00590966

<https://theses.hal.science/tel-00590966>

Submitted on 5 May 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



UNIVERSITE DE LA ROCHELLE

FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

ÉCOLE DOCTORALE PIERRE COUV RAT

L'UNION EUROPEENNE ET LES COLLECTIVITES LOCALES

**Thèse pour le doctorat en droit
présentée et soutenue publiquement le 2 avril 2011
par**

Aurélié NOUREAU

DIRECTEUR DE RECHERCHE

Hélène GAUDIN

Professeur de Droit Public, Université de La Rochelle

SUFFRAGANTS

Danielle CHARLES - LE BIHAN

Professeur de Droit Public, Université Rennes 2, Rapporteur

Laurence SOLIS - POTVIN

Maître de Conférences, Université Paul Verlaine, Metz, Rapporteur

Sébastien PLATON

Professeur de Droit Public, Université de La Rochelle

Daniel GROSCOLAS

Vice-Président de l'AFCCRE (Association française du Conseil des Communes et Régions d'Europe)

L'université de La Rochelle n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Je tiens tout d'abord à exprimer ma profonde gratitude envers le Professeur Hélène Gaudin qui a accepté de suivre cette thèse et l'a fait de manière constante, avec une disponibilité totale. Je salue son extrême patience devant mes difficultés à trouver « le mot juste » et ses précieux conseils qui m'auront permis l'achèvement de ce travail.

J'adresse de vifs remerciements aux membres du jury qui ont accepté de lire les lignes qui vont suivre et de venir en discuter au cœur de nos terres charentaises.

J'aimerai aussi remercier ma famille pour leur soutien sans faille pendant ces années. Leur constance et leur compréhension devant, il faut le dire, les quelques sautes d'humeur qui ont parfois rythmé la finalisation de cette étude.

J'ai une pensée particulière pour mon Papa qui m'a encouragée à poursuivre mes études et aller le plus loin possible. Je sais que de là haut, il ne m'a jamais abandonnée dans ce long périple qui s'achève aujourd'hui. J'espère qu'il ne sera pas déçu.

RESUME ET MOTS-CLES – ABSTRACT AND KEYWORDS

Résumé en français

Ignorées à l'origine par le droit de l'Union européenne, les collectivités locales s'inscrivent pourtant dans les enjeux de l'intégration européenne et s'imposent en qualité de « quasi-sujet » du droit de l'Union européenne.

A l'échelle de l'Union européenne, les collectivités locales sont associées de plus en plus à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'UE. Cependant, leur action reste dépendante des cadres étatiques qui édifient des limites institutionnelles à une participation plus accrue. L'Etat demeure l'acteur institutionnel par excellence.

En dépit de ces obstacles, les collectivités locales parviennent à élaborer des stratégies pour influencer sur le processus décisionnel en utilisant une diversité de canaux formels et informels.

Enfin, elles participent directement à la mise en évidence d'un territoire de l'Union européenne. L'ingénierie locale constitue alors un atout pour l'avenir de l'Union, qui consciente des différences et de la diversité de son territoire, adapte ses politiques et ancre de plus en plus sa démarche dans les préceptes de la *Multi level governance* (ou gouvernance multi-niveaux). L'émergence de ce modèle de gouvernance est censée pérenniser les acquis et la poursuite de la construction européenne, tout en respectant les traditions constitutionnelles nationales.

Ainsi, l'objet de cette thèse est d'envisager les rapports complexes entre l'Union européenne et les collectivités locales. Cette étude ouvre alors sur des perspectives territoriales nouvelles intéressant directement l'Union européenne et inspire une réflexion sur le rôle de ces pouvoirs infra-étatiques dans une Union qui s'inscrit aussi dans un monde globalisé.

Mots-clés en français

Collectivités locales – Pouvoirs régionaux et locaux – Droit de l'Union européenne – Etats membres – Intégration européenne – Autonomie locale – Territoire – Subsidiarité – Gouvernance multi-niveau – Comité des Régions – Coopération transfrontalière – Coopération territoriale – Cohésion territoriale – Principe de cohérence – Aménagement du territoire de l'Union européenne – Glocalisation – GECT – Partenariat – NUTS – SDEC – Proximité – Dialogue territorial

Abstract

For a long time, the European Union has not known about the local and regional authorities.

However, local and regional level is a real asset to the Union. They become some almost subject of the European Union.

Indeed, local and regional authorities currently have significant powers in key sectors such as education, environment, economic development, land use planning, public services and social policies. They implement the European legislation. Therefore, they also help ensure the exercise of European democracy and citizenship.

Despite some significant advances in terms of recognizing their role in the European process, their actions are controlled by their national's institutional architecture. And as the Union respects the constitutional autonomy of the Member States, which order their relations with regional and local authorities in different ways, it is really complicated to organize relations between European level and local and regional level.

In spite of these impediments, the local authorities succeed in establishing strategies in order to be closely involved in shaping and implementing European strategies.

Finally, the local authorities also take part into the construction of a European territory.

Indeed, the diversity of the local and regional situations shows that it could be a chance. European policies have to be set up to the disparities and the local level is involved into the European decision making process.

By another way, the recognition of the key role played by local and regional authorities in the European Union is developing a multilevel vision in the relations between the European actors. If the member States stay the institutional speaker of the European process, their local authorities succeed in integrating the European level. The multi level governance (*MLG*) has attracted the European Union. The *MLG* should coordinate action by the European level, the member states and local and regional authorities.

This thesis shows the complicated relations between the European Union and the local authorities. Territorial perspectives and new objectives and tools should drive the European Union towards a better democratic integration.

Keywords

Local authorities – Regional & local power – Right of the European Union – Member States – Local autonomy – European Integration – Territory – Subsidiarity – Multi Level Governance – Committee of the Regions – Cross Border cooperation – Territorial cooperation – Territorial cohesion – Coherency – Land use planning – Glocalisation – EGCC – Partnership – NUTS – ESDP – Proximity – Territorial dialogue

SOMMAIRE

RESUME ET MOTS-CLES – ABSTRACT AND KEYWORDS.....	6
SOMMAIRE	10
LISTE DES ABREVIATIONS.....	12
INTRODUCTION	16
PARTIE I. LA CONJUGAISON DE L’EUROPE ET DU LOCAL	34
TITRE I. EUROPE ET LOCAL, LA RENCONTRE DE DEUX SYSTEMES DYNAMIQUES.....	38
Chapitre I. Entre l’Europe et l’Etat, un niveau local en voie d’affirmation	42
Chapitre II. Entre l’UE et le local, l’Etat écran	128
TITRE II. LE LOCAL, UN NIVEAU INTEGRE DANS L’UNION EUROPEENNE	216
Chapitre I. L’intégration verticale des Collectivités locales dans l’Union européenne.....	220
Chapitre II. L’intégration horizontale des collectivités locales dans l’Union européenne.....	306
PARTIE II. LE LOCAL AU SERVICE DE L’UNION EUROPEENNE.....	384
TITRE I. LE LOCAL, MATRICE D’UN TERRITOIRE DE L’UNION EUROPEENNE	388
Chapitre I. Systématiser un territoire de l’Union européenne	392
Chapitre II. Systématiser un droit du territoire de l’Union européenne	468
TITRE II. LE LOCAL, MATRICE D’UNE ACTION PUBLIQUE EUROPEENNE RENOVEE ?	536
Chapitre I. L’ancrage des niveaux locaux dans la gouvernance multi-niveaux	542
Chapitre II. Vers une configuration de plus en plus « glocalisée » de l’Union européenne.....	602
CONCLUSION GENERALE	656
ANNEXES	662
BIBLIOGRAPHIE	672
TABLE DE LA JURISPRUDENCE CITEE.....	716
INDEX.....	724
TABLE DES MATIERES.....	730

LISTE DES ABREVIATIONS

ADE	Annuaire de Droit européen
AJDA	Actualité juridique Droit administratif
AMF	Association des maires de France
ARE	Assemblée des Régions
ARFE	Association des régions frontalières de l'Europe
AT	Aménagement du territoire
AUE	Acte unique européen
BEI	Banque européenne d'investissement
CC	Conseil constitutionnel français
CCA	Cadre communautaire d'appui
CCE	Conseil des Communes d'Europe
CCRE	Conseil des Communes et Régions d'Europe
CDE	Cahiers de Droit européen
CDLR	Comité directeur pour la démocratie locale et régionale du Conseil de l'Europe
CdR	Comité des Régions
CE	Communauté européenne
CEMAT	Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire
CES	Comité économique et social
CIG	Conférence intergouvernementale
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
COM	Collectivités d'Outre Mer
Conv. EDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales
COSAC	Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et européennes des Parlements de l'Union européenne
CPLRE	Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
CRPM	Conférence des régions périphériques et maritimes
CRSN	Cadre de référence stratégique national
DATAR	Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
DOCUP	Document unique de programmation
DOM	Département d'outre mer
EEE	Espace économique européen
FEDER	Fonds européen de développement régional
FSE	Fonds social européen
GEC	Groupement européen de coopération
GECT	Groupement européen de coopération territoriale
GEIE	Groupement européen d'intérêt économique
GIP	Groupement d'intérêt public
GLCT	Groupement local de coopération transfrontalière

GTCT.....	Groupement transfrontalier de coopération territoriale
IC.....	Initiative communautaire
INS.....	Instituts nationaux de statistiques
INSEE.....	Institut national de la statistique et des études économiques
JOCE.....	Journal officiel des Communautés européennes
JOUE.....	Journal officiel de l'Union européenne
LDE.....	Lignes directrices pour l'emploi
MLG.....	<i>Multi level governance</i> (gouvernance à multi niveau)
MOC.....	Méthode ouverte de coordination
NUTS.....	Nomenclature des unités territoriales statistiques
OMC.....	Organisation mondiale du commerce
ORATE.....	Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen
OSC.....	Orientations stratégiques communautaires
PAC.....	Politique agricole commune
PCL.....	Programme communautaire de Lisbonne
PCP.....	Politique commune de la pêche
PDR.....	Plan de développement régional
PE.....	Parlement européen
PECO.....	Pays d'Europe centrale et orientale
PIC.....	Programme d'initiative communautaire
PNR.....	Programmes nationaux de réforme
PO.....	Programme opérationnel
PTOM.....	Pays et territoire d'outre mer
RAE-LEA.....	Revue des affaires européennes
RBDI.....	Revue belge de droit international
RDI comp.....	Revue de droit international comparé
RDP.....	Revue de droit public
RDUE.....	Revue du droit de l'Union européenne
Rec.....	Recueil
RFAP.....	Revue française d'administration publique
RFDA.....	Revue française de droit administratif
RGIP.....	Revue général de droit international public
RMC.....	Revue du marché commun
RMCUE.....	Revue du marché commun et de l'Union européenne
RNB.....	Revenu national brut
RTDE.....	Revue trimestrielle de droit européen
RUP.....	Région ultrapériphérique
SDEC.....	Schéma de développement de l'espace communautaire
SEML.....	Société d'économie mixte locale
SGAR.....	Secrétariat général pour les affaires régionales
SIEG.....	Service d'intérêt économique et général
SSE.....	Système statistique européen
TFUE.....	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TPIUE.....	Tribunal de première instance de l'Union européenne

TUE..... Traité sur l'Union européenne
UAL Unité administrative locale
UE..... Union européenne
ZEAT Zone d'étude pour l'aménagement du territoire

INTRODUCTION

L'élargissement sans précédent de l'Union européenne a obligé à procéder à une révision des traités de l'Union afin de permettre au système européen de continuer à fonctionner et de pérenniser ses acquis. Après l'échec du projet de Constitution européenne¹, le Traité de Lisbonne a été introduit et tente de répondre aux défis imposés par une Union riche de 27 Etats membres et comptabilisant environs 500 millions de citoyens. La question de la révision des méthodes de fonctionnement de l'Union se pose inévitablement.

En effet, de cet élargissement ont résulté plusieurs interrogations. Notamment des tensions majeures et propres à l'avenir de la politique de cohésion de l'UE, ainsi que la question de la configuration d'un territoire européen et de ses frontières². Ce contexte d'incertitudes prend d'autant plus d'ampleur qu'il fait écho à une autre problématique qui s'est installée concomitamment à la construction européenne : l'éloignement entre l'UE et ses citoyens, caractérisé par un déficit démocratique³. L'Union serait arrivée à un moment charnière de son existence. Elle doit restaurer un climat de confiance dans ses institutions et rassembler les citoyens autour du projet européen.

Dès lors, l'Union doit repenser sa manière de faire ses politiques. La démarche qui consistait à définir, agir à partir des secteurs des activités économiques semble avoir atteint

¹ Suite à l'échec des référendums français et néerlandais en 2005.

² Jusqu'où l'Europe peut-elle s'étendre ? Les traités permettent l'adhésion de tout Etat européen. Or, ce critère géographique apparaît extrêmement flou. Voir Paul BAUER et Mathilde DARLEY (dir.), *Frontières de l'Union Européenne : franchissements et résistances*, Prague, Cefes, 2007, 293 p.

³ Pour un rapide aperçu, voir www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=sy-30 , Muriel Rouyer, *Union Européenne, l'autre face de la démocratie*, synthèse n°30, fondation Robert Schuman, 4 février 2002. Voir également, Robert Toulemon, « Pour une Europe démocratique » in *L'Union européenne au-delà d'Amsterdam*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 1998, p.191. L'expression « déficit démocratique » a été introduite par le juge Pescatore, lors d'une allocution en juillet 1974 à la faculté de Droit comparé et du centre international d'études et de recherches européennes du Luxembourg, « les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne », CDE, 1974, n°5, p.511 ; puis l'expression a été reprise par le politologue britannique, David Marquand à la fin des années 70(*Parliament for Europe*, London, Jonathan Cape, 1979 ; cité par Yves Mény, *De la démocratie en Europe*, « old concepts and new challenges », *Journal of Common Market, Studies*, 2002, vol.41, n°1, pp.1-13). Cet auteur travailliste stigmatisa l'absence de légitimité démocratique du PE et souligna l'intérêt de le faire élire directement par les peuples des Etats membres. Voir Bourlanges Jean Louis, « Déficit démocratique ou crise de légitimité ? », in Bronislaw Gremek, Robert Pitcht (dir.), *Visions d'Europe*, Editions Odile Jacob, Paris, 2007, 467p. (pp.68 et s.), Delmas - Darroze S., « Le Traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'UE », *RMUE 4/99*, pp.142-183 ; Chaltiel Florence, « Le comité des sages : réponse au déficit démocratique de l'Europe ? », *RMCUE 2008*, n°54, pp.5-8.

les limites de son efficacité. La cohésion, le territoire, la définition d'un espace citoyen apparaissent désormais comme les leitmotifs qui devront dicter les actions futures de l'Union. En effet, il ne faut plus raisonner de manière cloisonnée, mais prendre en compte que toutes les activités et actions de l'Union sont imbriquées. L'Union sert des buts, elle a des missions, à travers lesquels elle transmet des valeurs⁴. Par conséquent, elle doit parvenir à traiter l'ensemble de ses missions à partir de stratégies interdépendantes pour remplir la première de ses missions, la réalisation d'une « *une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens* »⁵.

Dans ce contexte plutôt incertain, les autorités locales et régionales de niveau infra-étatique ont su profiter de la situation. Elles multiplient les manœuvres pour se faire reconnaître du niveau européen. Dans la mesure où elles constituent naturellement les premiers niveaux de pouvoir proches du citoyen européen, elles se sentent investies de prétentions européennes. Elles pourraient ainsi aider l'Union dans cette tâche difficile qu'est le rapprochement de ses citoyens.

Si l'expérience européenne des entités infra-étatiques s'est révélée parfois positive, en raison de l'octroi de mannes financières à partir de la politique de cohésion de l'UE, ces territoires ont le plus souvent vécu la construction européenne de manière négative. A travers les dédales des organisations nationales, il s'est avéré que ce sont les autorités infra-étatiques qui ont subi l'exécution du droit de l'Union européenne, entraînant pour elles des charges financières conséquentes sur leur budget. Par conséquent, il devenait déraisonnable de ne pas impliquer davantage les autorités infra-étatiques dans le processus européen. Toutefois, nous verrons que cette implication des autorités locales n'est pas si évidente et ne va pas toujours de soi.

Des avancées récentes laissent pourtant présager que ces entités seront amenées à jouer un rôle de plus en plus important dans l'ordre de l'Union.

Ainsi, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009, semble entériner le rôle et la place des acteurs infra-étatiques dans l'UE. Les niveaux locaux et régionaux,

⁴ Article 2 et 3 TUE.

⁵ Article 1 TUE.

aux cotés des Etats membres, sont reconnus dans la mise en œuvre du principe de subsidiarité⁶. Cependant, cette reconnaissance apparaît rapidement circonscrite. Le rappel du respect de l'UE de l'identité nationale « *inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale*⁷ » fait varier le degré de la reconnaissance de ces acteurs infra-étatiques à partir du prisme des Etats. Néanmoins, il faut reconnaître que leur inscription dans les traités européens constitue un progrès.

L'ascension des entités infra-étatiques dans l'UE n'a pas été innée. Elle est le résultat d'un long processus engagé au niveau européen par des collectivités locales désireuses d'affirmer une troisième voix sur la scène européenne, après l'UE et les Etats. Car originellement, par souci de neutralité à l'égard de l'organisation administrative de ses Etats membres, l'ordre de l'UE méconnaissait les autorités infra-étatiques, ou alors ne les appréhendait seulement qu'à partir de données strictement économiques⁸.

Pour comprendre les véritables enjeux de l'émergence des niveaux locaux dans l'UE, il faut clairement définir ce que l'on entend par « collectivités locales ». Qui sont-elles ?

▪ **Les collectivités locales dans l'Union européenne, de qui s'agit-il ?**

Les collectivités locales dans l'Union européenne sont loin de constituer une catégorie homogène. Bien au contraire, l'Union regroupe des Etats aux structures aussi diverses qu'originales qui obéissent à des traditions constitutionnelles et historiques propres à chacun de ces ordres nationaux. Etats unitaires, Etats régionaux, Etats fédéraux sont autant

⁶ Article 5 TUE §.3 : « *En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* ».

⁷ Article 4 TUE §.2.

⁸ La mise en place de la politique de cohésion et du FEDER en 1975 devait permettre de réduire les écarts de développement des régions européennes. La région n'était pas considérée en tant qu'entité politique distincte de l'Etat membre. Elle n'était qu'une circonscription administrative dont le rôle était de recueillir et de distribuer les aides structurelles sur son territoire.

de formes dont les différences structurelles apparaissent irréductibles au sein de l'Union. Et à la diversité des organisations étatiques correspond une diversité des organisations territoriales qui varient en fonction de la taille, de la population, des pouvoirs et des compétences des collectivités infra-étatiques et caractérisent ainsi chacun de ces ordres nationaux.

Aussi trouver des définitions communes aux niveaux infra-étatiques est relativement difficile face à la variabilité des architectures sub-nationales. Le système de l'Union européenne s'est souvent référé à la notion de « *région* » alors même qu'il n'en a jamais donné de définition exacte (ou seulement des ébauches)⁹.

Le mot *région*¹⁰ ne reçoit pour l'heure aucune définition juridique commune. Couramment, il s'agit d'une aire géographique délimitée à l'intérieur d'un Etat et correspondant souvent à un découpage administratif. Plus généralement, la *région* renvoie à l'idée d'un territoire intermédiaire entre le niveau local et l'Etat.

C'est sur ce fondement que le Conseil de l'Europe distingue les membres du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux¹¹. Ou encore, l'article 3 des statuts de l'Assemblée des Régions d'Europe¹² retient pour définition : « *les entités situées immédiatement au-dessous du niveau de l'Etat central, dotée de la représentativité politique, celle-ci étant assurée par l'existence d'un conseil élu, ou, à défaut, par une association ou un organisme constitué au niveau de la région par les collectivités de niveau immédiatement inférieur* ».

⁹ Voir le projet de Charte communautaire sur la Régionalisation. JOCE C n°326/296 du 19 décembre 1988, résolution du Parlement européen du 18 novembre 1988 portant sur une politique régionale communautaire et le rôle des régions.

¹⁰ Marc Vaucher, « Réalité juridique de la notion de région communautaire », *RTDE 1994*, pp.525-550.

¹¹ L'idée de représentation des niveaux locaux et régionaux était déjà en germe dès 1953 avec la convocation d'une Conférence européenne des pouvoirs locaux. En 1979, cette conférence devient la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe et rend ainsi compte des deux niveaux d'autonomie infra-étatique. Enfin, c'est en 1994 par une résolution statutaire du Comité des Ministres que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux devient l'institution représentante des collectivités locales et régionales au sein du Conseil de l'Europe. Il est composé de deux chambres, la Chambre des Pouvoirs locaux et la Chambre des Régions, et assisté par un Secrétariat, dirigé par un Secrétaire Général élu par le Congrès pour une durée des 5 ans (renouvelable).

¹² Fondée en 1985, l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE) est le porte-parole politique des régions et le partenaire clé des institutions européennes et internationales sur toutes les questions de compétence régionale. L'ARE compte actuellement parmi ses membres plus de 250 régions de 33 pays européens et 13 organisations interrégionales. Son siège est à Strasbourg. Voir le site internet : www.a-e-r.org

Cependant, cette distinction proposée n'est pas toujours pertinente dans la mesure où l'observation des échelons immédiatement situés au dessous du niveau national rend compte d'une diversité de situations ne permettant pas d'appréhender les régions de manière uniforme. D'une part, cette définition classe dans la même catégorie, les *Länder* allemands et les régions françaises¹³ ; ce qui est loin d'être satisfaisant pour la recherche de dénominateurs communs à la définition de « région ». D'autre part, elle qualifie de *région* des structures qui n'ont pas été envisagées comme telles à l'intérieur des Etats¹⁴, ou encore, sans tenir compte de l'architecture infra-étatique de l'Etat¹⁵. Aussi ces définitions constituent seulement des esquisses, des ébauches d'une définition commune.

Le Parlement européen tentera à son tour de définir la *région*, en lui donnant une définition communautaire : le projet de Charte communautaire de la régionalisation¹⁶ énonçait à l'article 1^{er} :

1. Aux fins de la présente Charte, il faut entendre par région un territoire qui constitue géographiquement une entité propre ou un ensemble de territoires semblables dans lesquels il existe une certaine continuité ou dont la population possède certains éléments en commun et souhaite sauvegarder la spécificité qui en résulte et la développer afin de promouvoir le progrès culturel, social et économique.

L'article 1 poursuit :

13 D'autres exemples pourraient être cités, mais il s'agit de celui qui marque le plus de différences entre les statuts et les fonctions attribués à chacune de ces entités. Les *Länder* constituent en Allemagne le véritable niveau régional, dans la mesure où les *Länder* constituent le niveau immédiatement inférieur de l'Etat Allemand. En France, c'est bien la région. Or, les compétences et les fonctions attribuées à chacun des acteurs ne sont en aucuns points comparables. Dans un cas, elles ont une essence constitutionnelle, dans l'autre, elles ont une essence législative.

14 C'était le cas en France pour les départements, avant la création des Régions par la loi du 5 juillet 1972 qui met en place des établissements publics régionaux ; mais c'est la loi de décentralisation du 2 mars 1982 qui donne aux régions le rang de collectivités territoriales et instaure l'élection des conseillers régionaux aux suffrage universel. Elle transfère aussi le pouvoir exécutif au président du conseil régional et établit que le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région.

15 En Grèce, 13 régions administratives ont été créées, mais c'est le département qui répond à la définition citée, car il est seul doté de la « représentativité politique ».

16 JOCE C n°326/296 du 19 décembre 1988, résolution du Parlement européen du 18 novembre 1988 portant sur une politique régionale communautaire et le rôle des régions.

2. Par « éléments communs » d'une population donnée, il faut entendre une spécificité commune dans le domaine de la langue, de la culture, de la tradition historique et des intérêts liés à l'économie et aux transports. Il n'est pas indispensable que tous ces éléments soient chaque fois réunis.
3. Le fait que ces entités puissent être connues sous des appellations et des formes juridico-politiques différentes dans les divers Etats membres (communautés autonomes, Länder, nationalités, etc.) ne les exclut pas du champ d'application de la présente Charte.

Cette définition communautaire rassemble des critères géographiques, juridiques, mais surtout historico-culturels qui caractérisent, à des degrés différents, les niveaux intermédiaires de chacun des Etats membres de l'UE.

L'article 2 poursuit : « Les Etats membres [...] sont invités, en prenant en considération la volonté populaire, la tradition historique et la nécessité d'une administration efficace et apte à remplir ses fonctions [...] à institutionnaliser sur leur territoire, ou à maintenir si elles existent déjà, des régions répondant à l'article premier ».

La Charte reconnaît une valeur ajoutée aux *régions* en terme d'efficacité et encourage les Etats membres à créer, quand elles n'existent pas de telles structures, ou encourage à les maintenir dès lors qu'elles répondent aux critères énoncés par l'article 1^{er} de la Charte.

Cette Charte complète les définitions ébauchées jusque là, en y introduisant un critère culturel. Toutefois, le projet n'ayant pas été adopté, aucune définition solennelle n'a été depuis consacrée.

Le terme *région* n'apparaissait pas approprié. Il fallait par conséquent, se référer à un autre vocable, plus souple capable d'englober les différentes structures infra-étatiques présentes dans l'UE. En rappelant que la *région* renvoie à l'idée d'un territoire intermédiaire entre le niveau local et l'Etat, la recherche de ce vocable fédérateur s'oriente vers ce qu'il est convenu d'appeler le niveau local.

A priori, il s'agit d'un échelon encore inférieur à l'échelon régional. Or, ayant une vague idée de ce qu'est le niveau régional, le *local* renverrait logiquement à l'idée de

niveau le plus proche du citoyen. Une relative unanimité semble ici régner. La collectivité la plus proche du citoyen identifiable *per se* est la commune. L'échelon communal est tout désigné comme le socle infra-étatique commun à tous les Etats membres. Cet échelon de base est la seule structure commune à tous les Etats membres, dotée de compétences propres attribuées par la loi de l'Etat national ou par la loi de l'Etat fédéré, ou les deux, selon la configuration étatique de l'Etat.

L'échelon local se reconnaît dans l'échelon communal alors qu'il n'est pas possible de trouver de dénominateur commun à la *région* au niveau des Etats membres.

Cependant, les discours traitant des problématiques locales au niveau européen font souvent état des *collectivités locales* dont le sens ne semble pas correspondre à la seule désignation des échelons communaux. Force est de constater que le vocable *collectivités locales* a une vocation beaucoup plus globalisante.

Si l'on se réfère au préambule de la Charte sur l'autonomie locale, cette dernière évoque bien les « *collectivités locales* », sans toutefois donner de définition. Ensuite, l'article 3 de la Charte sur l'autonomie locale rappelle que les collectivités locales disposent de l'autonomie locale qui octroie à « *la collectivité locale le droit et la capacité effective de régler et gérer une part importante des affaires publiques sous sa propre responsabilité et au profit de sa population, et ce droit s'exerce par des organes élus par la population et par la participation directe de la population.*

Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi ».

La Charte s'intéresse davantage aux droits et à la manière dont ils sont exercés par les collectivités locales. Elles ont d'abord une utilité fonctionnelle en se dotant d'une double dimension : une dimension administrative dans la mesure où elles exercent des fonctions qui leur permettent de gérer leurs propres affaires ; et une dimension politique dans la mesure où la collectivité locale est pressentie comme « *l'un des principaux fondements de tout régime démocratique* » (Préambule de la Charte). La représentation au sein d'organes

élus, directement ou indirectement par les citoyens, et désignés pour exercer des compétences spatialement limitée par rapport à la sphère de compétences générales de l'Etat¹⁷ constitue un critère primordial dans la reconnaissance d'une collectivité locale.

Ces caractéristiques permettent alors d'englober un maximum d'autorités infra-étatiques sous le vocable de *collectivités locales*.

Toutefois, il faut souligner l'existence d'un autre vocable également largement utilisé : celui de *collectivités territoriales*. A priori, ces termes seraient synonymes. Pourtant, il apparaît que le terme de *collectivités territoriales* renvoie à des caractéristiques plus marquantes que ne le permet celui de *collectivités locales*. Si la *collectivité locale* est un terme suffisamment général qui permet d'englober de la manière la plus large possible toutes les entités administratives distinctes de l'appareil étatique et répondant à un certain nombre d'exigences, selon certains auteurs de la doctrine, le terme n'apparaît pas assez *discriminant*¹⁸. Dès lors, le terme de *collectivité territoriale* serait plus précis. D'une part, le terme porte en germe l'idée d'un rassemblement autonome d'un ensemble de citoyens¹⁹ ; d'autre part, il a le mérite de souligner l'idée de territoire. La collectivité comporte des limites spatiales sur lesquelles elle exerce ses compétences.

Pourtant, la notion de *collectivité territoriale* est susceptible de recevoir deux acceptions. Dans un sens restreint, les *collectivités territoriales* sont des collectivités de rang régional ou local subordonnées à l'Etat central. Cette subordination résulte du Constituant et du législateur qui se sont reconnus le droit de fixer le statut de certaines collectivités. Par exemple, la loi du 5 avril 1884 a été considérée comme la grande loi municipale venue définir les principes généraux d'organisation, de tutelles et de compétences des communes françaises.

¹⁷Voir le rapport explicatif de la Convention Cadre de Madrid du 21 mai 1980 relative aux coopérations transfrontalières ; le rapport précise au §24 que les entités publiques évoquées à l'article 2§2 - les collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions locales ou régionales et considérées comme telles dans le droit interne de chaque Etat- disposent d'une compétence spatiale limitée par rapport à celle de l'Etat.

¹⁸ Raphaël Déchaux, Alexandra Leturcq et Alexis Le Quinio, Compte rendu des discussions et débats à propos d'une table ronde portant sur « L'autonomie régionale et locale et constitutions », *Annuaire international de justice Constitutionnelle*, XXII – 2006, pp. 459-468. « [...] l'idée de *collectivité locale* ne me paraît pas en effet un critère suffisamment discriminant. Mieux vaut adopter une dénomination générique susceptible de s'appliquer à différents niveaux » p.462.

¹⁹ Raphaël Déchaux, Alexandra Leturcq, Alexis Le Quinio, *op. cit.* p.462.

Dans un sens plus large cette fois, une collectivité territoriale comprend également l'ensemble des collectivités infra-étatiques capables de régler leurs propres affaires. Les différences principales entre ces deux conceptions reposent alors sur le degré d'autonomie laissé à la disposition de l'autorité concernée.

Dès lors, il n'est pas rédhibitoire d'évoquer dans le système de l'Union la présence de *collectivités locales* ou de *collectivités territoriales*, dans la mesure où ces deux terminologies soulignent la présence d'entités infra-étatiques autonomes, représentatives et dotées de compétences, parfois importantes.

L'une a une vocation très globalisante ; l'autre est précisée par l'idée de territoire.

Toutefois, dans le système de l'UE, c'est l'utilisation de *collectivités locales* qui revient fréquemment dans les études, travaux, réglementations européennes, etc. et désigne l'ensemble des entités infra-étatiques présentes dans l'Union européenne.

Parfois, ce vocable se rattache avec son sens littéral : il est utilisé pour distinguer les autorités régionales des autres structures inférieures, telles que les départements, communes, provinces, etc. Le terme « *collectivité locale* » désigne alors les autorités infra-étatiques qui, bien que disposant de compétences parfois importantes, sont placées immédiatement en dessous de l'échelon régional.

Par conséquent, notre préférence sera donnée à l'utilisation du vocable de *collectivités locales*, dans la mesure où il revient fréquemment dans la littérature empruntée aux institutions européennes. Même si ce vocable apparaît parfois flottant, il présente l'avantage indéniable d'être suffisamment souple et globalisant pour réunir toutes les variantes locales et régionales rencontrées dans le système de l'UE.

▪ **Les interactions entre les collectivités locales et l'Union européenne**

En dépit de ce flou volontairement entretenu sur la terminologie pour préserver les sensibilités culturelles et identitaires de chacun des Etats membres, il n'en demeure pas

moins que les collectivités locales font partie intégrante du système de l'UE. Toutefois, ce sont des éléments « passifs » de l'Union, dans la mesure où leur intégration résulte de celle de leur Etat. Elles ne sont pas reconnues comme des actrices institutionnelles de la construction européenne, même si elles sont conduites à assumer un rôle de plus en plus important au sein de l'ordonnement européen.

Elles sont des exécutantes de la mise en œuvre du droit de l'Union²⁰. Elles participent à la cohésion du territoire européen et elles concrétisent la proximité du citoyen européen. Ces caractéristiques font alors de ces dernières, des pivots importants dans la transmission du droit de l'UE. Néanmoins, cette reconnaissance du rôle des collectivités infra-étatiques dans l'ordonnement européen s'est réalisée par étapes.

C'est de manière « négative » que l'UE a commencé à s'intéresser à ces entités. Tout d'abord, la construction du marché intérieur a généré des déséquilibres territoriaux. Les Communautés européennes – à l'époque – ont mis en place des systèmes compensatoires destinés à enrayer les écarts et les disparités à travers la création de fonds structurels. Cette manne financière à destination des régions européennes les plus touchées, a constitué un élément d'éveil des collectivités locales sur la scène européenne.

L'ensemble des entités infra-étatiques européennes se sont alors fortement mobilisées pour tenter d'influer sur la construction européenne rendant nécessaire leur représentation au niveau européen. La création du Comité des régions a répondu à ces revendications et a définitivement ancré les collectivités locales dans le paysage institutionnel européen.

Cet organe fut un temps pressenti comme le futur Sénat européen des Régions de l'UE. Rapidement, le Comité des Régions a réclamé le statut d'institution européenne, à l'égal de la Commission, du Parlement et du Conseil²¹ pour influer à son tour sur le processus

²⁰ Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009, l'UE et la CE sont fusionnées en une seule **Union européenne**. L'expression « Communauté » est partout remplacée par celle d'« Union » et le droit communautaire, par droit de l'Union européenne. Toutefois, dans la mesure où la quasi-totalité de cette étude a été rédigée antérieurement à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, il est possible que quelques expressions telles que « droit communautaire », « juge communautaire », « politiques communautaires », etc. subsistent encore, en dépit des corrections apportées.

²¹ Avis CdR n°136/95 du 20 avril 1995 sur la révision du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne, *JOCE* n°C 100 du 2 avril 1996 : « *La nature et la légitimation du rôle politique des régions et des collectivités locales, leur apport décisif et général au processus d'intégration européenne ainsi que le rôle qui leur est dévolu par le principe de subsidiarité, qui les définit comme deux niveaux de partage du pouvoir politique au sein de l'Union, exigent que le Comité qui les réunit et qui les représente au sein de cette Union se voie reconnaître le rang d'institution* ».

décisionnel européen et faire entendre la voix des collectivités locales européennes. Or, la dernière révision des traités européens opérée par le Traité de Lisbonne a privé le Comité des Régions de tout accès au rang d'institution de l'Union. Les collectivités locales bénéficient d'une représentation européenne et elles devront visiblement s'en satisfaire. Certes, elles constituent des rouages de la mise en œuvre du droit de l'UE, mais elles ne peuvent pas prétendre à une mise à égalité avec les Etats membres dans le processus décisionnel européen. Cette solution apparaît d'ailleurs la plus sage. La construction européenne reste le fait des Etats. L'élargissement à 27 Etats membres démontre les difficultés à accorder l'ensemble des acteurs étatiques. Alors, si jamais il fallait considérer leurs entités infra-étatiques et leurs divisions administratives dans le processus européen, l'avenir de l'UE serait considérablement obscurci.

En dépit de ces obstacles, les collectivités locales ne désarment pas. Si cette représentation européenne ne les satisfait pas entièrement, c'est parce qu'elles assument de plus en plus de responsabilités européennes dans l'Union. Elles considèrent qu'il n'est plus justifiable de les maintenir à l'écart du processus européen et que leur association de plus en plus étroite à l'UE dégage des synergies nouvelles susceptibles de configurer de nouveaux modes d'organisation de l'Union, sans pour autant anéantir la place des Etats.

Il faut trouver un nouvel équilibre entre le triptyque désormais connu du paysage européen : Etats, Union, collectivités locales. Quelles relations peuvent s'établir entre ces trois niveaux de pouvoir ? Préalablement, il faut partir du postulat que ces relations opéreront dans un cadre nécessairement étroit, soumis à la liberté laissée par les Etats à leurs démembrements étatiques, pour nouer des relations avec le niveau européen. Car l'Union ne peut obérer la présence des Etats.

Quel est alors l'intérêt pour l'UE de se préoccuper des niveaux locaux ? Les Traités européens ne mentionnent, ni ne créent de statut des niveaux locaux dans l'ordre de l'UE. Et d'ailleurs, en raison de l'extrême diversité, la tâche serait périlleuse et par avance condamnée à l'échec.

Cependant, l'Union parvient à entrer en contact avec ces derniers, voire elle les instrumentalise. Les collectivités locales²² constituent les premiers lieux de démocratie européenne. Leur association serait censée attribuer une sorte de brevet de légitimité aux décisions de l'UE qui entend par la même rénover ses méthodes de travail. Une concertation plus systématique des niveaux locaux dans le processus décisionnel semble se dessiner. N'était-ce pas le souhait de ces derniers ? Cependant, il n'est toujours pas question de leur consacrer un rôle identique à celui des Etats dans le processus décisionnel. En effet, l'intégration des niveaux infra-étatiques dans le processus décisionnel de l'UE n'est ni souhaitable, ni réalisable. Ni souhaitable, dans la mesure où leur incursion ralentirait assurément le processus décisionnel. Ni réalisable en raison de l'extrême diversité des collectivités locales dans l'UE. Il est déjà difficile de concilier la variété entre Etats membres. Aussi, adjoindre au processus décisionnel des niveaux encore plus diversifiés conduirait la construction européenne à une impasse inextricable.

Si cette participation directe n'est pas réalisable, en revanche, l'UE soutient ces niveaux en leur offrant les moyens de participer indirectement à l'intégration européenne. Par le biais de programmes, d'outils juridiques, l'UE favorise son rapprochement des collectivités. Elle offre aux collectivités les moyens de résoudre par elle-même des difficultés communes ou mettre en place des projets valorisant un savoir-faire ou des compétences ; l'UE les observe afin, pourquoi pas, d'étendre le projet à l'échelon européen si jamais les résultats s'avèrent prometteurs.

Les collectivités locales deviennent en quelque sorte, des petits laboratoires où l'on expérimente des projets susceptibles à terme d'être étendus à l'ensemble du territoire européen.

▪ **Quel est l'objet précis de cette étude ?**

²² Nous rappelons que le terme de collectivités locales est un terme générique qui permet de ne pas se focaliser sur des régions ou d'autres niveaux infra-étatiques particuliers. Par ailleurs, le terme englobe aussi les villes, les agglomérations, etc. qui constituent aussi des pouvoirs de proximité.

Une des premières difficultés rencontrées dans ce sujet résulte de son intitulé même : *L'Union européenne et les collectivités locales*. A priori, aucun effet de surprise puisque les protagonistes apparaissent clairement identifiés. Toutefois, dès qu'il s'agit de déterminer les natures, les contours, les traits caractéristiques de ces entités pour mieux en comprendre leurs interactions, la situation se complexifie considérablement. A commencer par l'Union européenne qui n'est ni un Etat, ni une fédération, ni une organisation internationale traditionnelle²³. La « chose » européenne, que Jacques Delors avait qualifiée d'OPNI²⁴, interagit avec des niveaux auxquels les traités européens n'avaient pas pensé. Cette interaction nous conduit donc vers un schéma de relations inédites. Normalement, les entités infra-étatiques sont naturellement exclues des relations du droit international. A fortiori, cet argument rencontrait un certain écho dans l'ordre de l'Union européenne puisqu'aucun des traités européens ne faisait état des acteurs infra-étatiques. Seuls les Etats sont reconnus par l'ordre de l'Union. Et lorsque le traité de Lisbonne a reconnu les autorités infra-étatiques, c'est pour mieux rappeler le respect de l'Union envers l'organisation interne de ses membres. Ainsi, des limites existent à l'établissement de liens directs entre l'Union et les entités infra-étatiques, qui n'ont pourtant pas empêché l'ouverture d'une brèche. Certes, l'Union s'engage à ne pas s'immiscer dans l'organisation des autorités subnationales des Etats membres. Mais, la construction européenne a produit des effets, a créé des dynamiques qui n'ont pas échappé aux collectivités locales. De manière négative, ou de manière positive, les deux niveaux finissent par s'imprégner l'un de l'autre. Il convient alors d'envisager si cette imprégnation commune est vectrice de bienfaits réciproques ou si, au contraire, elle conduit à de nouveaux déséquilibres.

²³ Pourtant, elle réunit des caractères qui ont trait à chacun de ces modèles. Toutefois, nous ne nous attarderons pas sur cette question qui renvoie directement à la question de la nature de l'Union européenne. Car cela nous écarterait considérablement de l'objet de notre étude. Voir Claude Blumann, Louis Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec, 2007, pp.43-58. Pour des analyses plus détaillées, Charles Leben, « Nature juridique des Communautés européennes », *Revue Droits*, n°14, 1991, pp.61 et s. Jean Claude Piris, « L'Union européenne, vers une nouvelle forme de fédéralisme ? », *RTDE*, 2005, pp.243 et s. L'auteur énonce que l'UE n'est ni une organisation internationale de type classique, ni un Etat. Elle serait une « *union partiellement fédérale* » (p.243). Voir également Olivier Beaud, « Le projet de Constitution européenne sous l'angle du droit constitutionnel », *Annuaire de Droit européen*, vol.1, 2005, p.87. Même si l'UE se dotait d'une Constitution, elle n'en constituerait pas pour autant une véritable fédération.

²⁴ Objet politique non identifié.

De plus, les collectivités locales sont, elles aussi, des entités difficiles à cerner. De quelles collectivités locales allons-nous traiter ? Toutes les collectivités locales européennes ? Ce terme générique permet d'englober la diversité des autorités infra-étatiques présentes dans l'Union européenne. Or, il n'est pas dans notre propos d'établir un répertoire des collectivités locales rencontrées en Europe²⁵, ni même de tenter de fixer un statut des collectivités locales européennes. L'extrême diversité des entités infra-étatiques ne permet pas que l'on s'adonne à une telle entreprise. Nous évoquerons certaines collectivités de manière plus détaillées, telles les collectivités territoriales françaises, mais pas seulement. Les *Länder* allemands, les régions belges, les *Comunidades* espagnoles, etc. viendront étayer notre propos. Cette étude présente à certains égards quelques éléments de droit comparé pour mieux appréhender les relations qui se nouent actuellement entre le niveau européen et les niveaux locaux et l'efficacité des solutions de rapprochement de l'Union européenne de certaines de ces entités. Cette étude n'a pas non plus pour objet d'étudier le fait régional dans l'Union²⁶ qui appelle des remarques de nature sociologique, identitaire et s'éloigne finalement des fondements juridiques des interactions entre UE et niveaux locaux. Certes, certains aspects de la montée du fait régional en Europe ont contribué à des revendications des niveaux locaux dans l'octroi de davantage d'autonomie, mais ils ne fondent pas à eux seuls les possibilités d'interaction entre ces deux niveaux qui a priori, n'auraient jamais dû se rencontrer.

Ainsi, il s'agit de comprendre les mécanismes et les processus qui conduisent à ce rapprochement des niveaux locaux de l'Union européenne.

Il faut bien mesurer que le système de l'Union conduit à mettre en place des relations atypiques. Ces relations présentent dès lors des aspects politiques, institutionnels et matériels. Les collectivités locales ne peuvent demeurer éloignées du processus

²⁵ Bien sûr des auteurs tels qu'Alain Delcamp et John Loughlin, *La décentralisation dans les Etats membres*, La documentation Française, Paris, 2002, 336p, ont procédé à une sorte de répertoire d'identification des collectivités infra-étatiques des Etats de l'UE.

²⁶ Levrat Nicolas, « La complexité de la prise en compte du fait régional au sein de l'Union Européenne », in *Le fait régional et la construction européenne*, BITSCH Marie Thérèse (sous la direction), coll. *Organisations internationales et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp.187-211 ; Clergerie Jean Louis, « La prise en compte du fait régional par l'Union européenne », in *L'Union européenne à l'aube d'un nouveau siècle, 40 ans de la signature des Traités de Rome, Liber amicorum Jacqueline Lastenouse-Bury*, Paris, Juridica, 1997, pp. 379-392.

d'intégration européenne. Et s'il existe des mécanismes de représentation au niveau de l'Union, il faut constater que leur influence présente des limites en termes de participation directe des collectivités locales au processus décisionnel. C'est au niveau de la mise en place, de la manière de penser les politiques de l'Union que les collectivités seraient désormais le plus impliquées. Et à partir de là, leur intrusion conduit à repenser les modalités de fonctionnement de l'Union européenne. Les collectivités locales permettraient ainsi de mieux connaître l'Union, d'en approfondir la connaissance.

Tout l'intérêt de ce sujet repose dès lors dans la coordination des différentes interactions entre le niveau européen et les niveaux locaux. Comment ces interactions ont-elles été rendues possibles ? Et à quoi aboutiront-elles ?

Le système de l'Union européenne repose sur un système construit par les Etats et pour les Etats. Et l'insertion des collectivités locales interpelle forcément. Qu'ont-elles à gagner ? Certainement pas la constitution d'un statut européen les désignant comme des actrices à part entière du niveau européen. De l'autonomie ? Certes, « *la construction communautaire modèle la décentralisation* ²⁷ ». Le postulat selon lequel la construction européenne aurait favorisé l'autonomie des entités infra-étatiques semble aujourd'hui désavouée²⁸, même s'il avait un temps paru emporter l'adhésion. Même si la construction a produit des effets indéniables sur les collectivités locales, dans leurs désirs de porter leur voix jusque sur la scène européenne, les Etats maintiennent le contrôle sur leurs entités. Et si ces dernières se voient garantir de nouveaux statuts plus autonomes, cela ressort bien de la volonté des Etats.

Finalement, serait-ce le niveau européen qui bénéficie des avantages d'une telle association aux niveaux locaux ? L'Union laisse miroiter aux niveaux locaux la possibilité d'une emprise sur les enjeux européens à travers la mise en place de stratégies de dépossession des Etats, ou encore la mise en œuvre de programmes, du développement d'outils de concertation et de dialogue. Toutefois, le processus décisionnel continue, dans

²⁷ Jean Bernard Auby, « L'Europe et la décentralisation », *Revue française de la décentralisation*, n°1, 1995, p.16.

²⁸ Voir la démonstration de Laurent Malo, *L'autonomie locale et l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2010, 719p.

l'ensemble à leur échapper. L'Union apparaît, a priori gagnante. C'est ce que nous tenterons de démontrer et de considérer les gains emportés par l'Union.

Et le triptyque « Etats, Union européenne, collectivités locales » révèle en fait l'inégalité des partenaires. Pourtant, en dépit de ces inégalités, les interactions entre ces trois niveaux de pouvoir, parviennent curieusement à réaliser de nouveaux schémas relationnels qui s'inspirent largement des techniques de *management* des entreprises.

Elle parvient en effet à imposer un schéma relationnel qui fait abstraction des diversités et des enchevêtrements de compétences entre les différents niveaux, qui occulte l'existence de rapports hiérarchiques. Les préceptes de bonne gouvernance européenne apparaissent. Ils reconfigurent la manière de penser l'action publique européenne et favorise l'insertion des collectivités locales. Le paradigme de la gouvernance, ou plus exactement la *multi level governance*²⁹, dernier mythe européen inventé destiné à relancer l'Europe dans les consciences des citoyens européens, accomplira-t-il de manière plus efficace les missions de l'Union ? En tout cas, il manifeste une nouvelle fois, la présence des collectivités locales. La *MLG* répondra-t-elle aux ambitions d'une Union plus en phase avec ses citoyens ou bien n'est-elle qu'une tour de Babel dans le paysage européen, porteuse de grands desseins, mais qui finalement n'aboutira qu'à peu de résultats ?

Voici, en quelques lignes, la trame de notre étude à laquelle nous tenterons d'apporter des éléments de réponses soit à partir de données institutionnelles nationales et européennes, soit à partir d'expériences, de réalisations de coopérations, ou encore à partir de la mise en œuvre de certaines politiques européennes à impact territorial manifeste.

Partant du postulat que les niveaux européen et local interagissent, ces derniers sont guidés par des objectifs qui se résument à la quête d'autonomie pour les niveaux locaux, la recherche de cohésion et de légitimité pour l'Union, tout en veillant au respect de

²⁹ Gary Marks, « Structural policy and Multi level governance in the EC » in A. Cafruny et G. Rosenthal (dir.), *The state of the european Community II : The Maastricht debates and beyond*, Boulder, Rienner, 1993, pp.391-410. Nicolas Levrat, *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, 2005, p.19.

l'organisation interne des Etats, le tout scellé par la recherche d'une assise résolument démocratique dans l'Union. Leurs rapports constituent dès lors un système où la recherche d'harmonie globale et de développement des territoires constituent un leitmotiv. Des moyens juridiques et logistiques permettent aux niveaux locaux de s'affirmer davantage dans l'ordonnement européen et soulignent leur indispensable présence dans les enjeux à venir, mais toujours dans le cadre d'une liberté surveillée.

De cette rencontre, il résulte deux choses : l'Europe, emportée dans le tourbillon de la mondialisation a besoin de régénérer ses fondements, de se rapprocher de sa *base* –les citoyens européens-. Le local apparaît être l'une des solutions à ces rénovations. Toutefois, le système de l'UE doit composer avec un système local complexe dominé par la diversité –diversité des histoires, des cultures, des identités, des traditions, des ordonnancements juridiques, etc.- et en quête d'indépendance et de prise de distance par rapport à leurs ordonnancements nationaux. Ainsi l'Europe apprend progressivement à « *se conjuguer au local* » (*première partie*).

En contrepartie, la conjugaison de l'Union au local lui procure des avantages nets, à partir desquels elle repense son mode de penser l'action publique européenne. Après avoir cherché le contact avec le niveau européen, le local, malgré lui, se met au service de l'UE en lui permettant de rénover ses méthodes de fonctionnement et d'ajuster l'intégration européenne au plus près des citoyens de l'UE (*deuxième partie*).

- Partie I – La conjugaison de l'Europe et du Local
- Partie II – Le Local au service de l'Union européenne

PARTIE I.

LA CONJUGAISON DE L'EUROPE ET DU LOCAL

De prime abord, la conjugaison de l'Europe et du local peut apparaître incongrue si l'on considère que le niveau européen est, par nature, privé de tout moyen de liaison avec les niveaux locaux. La construction européenne demeure une affaire d'Etats où les niveaux subalternes n'étaient pas directement impliqués.

Cependant, cela ne signifiait pas que ces niveaux se désintéressaient de la construction européenne. A partir d'actions sporadiques³⁰, les niveaux locaux se sont organisés à l'échelle européenne jusqu'à se réunir au sein d'organes européens influents, tels que le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux au sein du Conseil de l'Europe et le Comité des Régions au sein de l'Union européenne. Ces représentations sur la scène européenne ont alors consacré une « institutionnalisation » émergente d'entités autrefois oubliées du processus de construction européenne.

Ces niveaux locaux³¹ se caractérisent en Europe par une dynamique puissante, portée par le désir de s'affirmer sur la scène européenne ; bien que n'étant pas des sujets directs de l'ordre européen, ils tentent de s'imposer par tous moyens dans l'ordonnement européen. Cette dynamique s'est d'autant plus aiguisée que l'Union européenne a commencé par soutenir financièrement les régions européennes en difficultés par l'intervention des fonds structurels. Cette première reconnaissance économique dans l'espace communautaire a ainsi ouvert des perspectives nouvelles pour les entités infra-étatiques ; notamment, la reconnaissance de leur identité politique, culturelle et juridique³² au sein du système de l'UE.

Cette sollicitude européenne à l'égard des niveaux locaux n'est pas dénuée de désintéressement. En effet, à côté de la dynamique locale persiste toujours une dynamique européenne qui poursuit inlassablement le processus d'intégration. Or, les trois dernières

³⁰ Constitution d'association d'élus locaux à l'échelle européenne, voir Titre I, Chapitre I, section I. Voir Palayret Jean Marie, « De la CEEA au Comité des Régions : le Conseil des communes et des régions d'Europe un demi siècle de lobbying en faveur de l'Europe des régions », (in) Marie Thérèse Bitsch, *Le fait régional et la construction européenne*, coll. *Organisations internationales et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp.85-113.

³¹ Par niveau local, il faut entendre l'ensemble des structures infra-étatiques des Etats européens. Entendu comme l'existence d'entités politiques se situant au dessous du niveau étatique, cf. Stéphane Raffeneau, « Les collectivités infra-étatiques dans le processus d'intégration européenne », *Droit Ecrit* n°3, 2001, pp.111-131.

³² Georges Vandensanden, « Introduction », in Georges Vandensanden (dir.), *L'Europe et les régions, aspects juridiques*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997, 185p. (p.11).

décennies ont démontré une sorte d'essoufflement de la construction européenne. Non pas que le processus européen ait été ralenti³³, mais il semblerait que le citoyen européen émet des doutes quant à la destinée d'une super-structure dont les tenants et les aboutissants lui échappent de plus en plus³⁴.

L'Union européenne doit se réconcilier avec les citoyens. Et la nécessité de construire une « *union sans cesse plus étroite entre les peuples européens* », objectif imprescriptible des traités de l'Union européenne³⁵, rencontre une nouvelle vigueur. Cet idéal de rapprochement du citoyen de l'UE permet aux collectivités locales, naturellement proches des citoyens, de s'intercaler entre l'Union et les Etats. L'échelon local, gonflé d'ambitions, acquiert enfin une reconnaissance européenne. Le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, reconnaît l'existence des échelons locaux et régionaux³⁶ et témoigne ainsi de la rencontre de deux systèmes dynamiques (*Titre I*).

Toutefois, cette rencontre, si elle démontre un lien d'interdépendance³⁷ entre le niveau européen et local, scellé par l'idéal de proximité du citoyen européen, elle ne fait pas du

³³ Au contraire, des relances régulières du processus européen veillent à poursuivre et pérenniser les acquis de l'UE. La relance de la construction du marché intérieur dans les années 80, l'Euro dans les années 90, la Constitution européenne dans les années 2000.

³⁴ Rapport *Tindemans*, commandé par le sommet de Paris du 9/10 décembre 1974 avait chargé Léo Tindemans de rédiger un rapport sur ce que l'on devait entendre par « Union Européenne » et comment remédier aux menaces de désintégration des Communautés européennes. Le rapport *Hermans*, deuxième rapport de la commission institutionnelle sur la Constitution de l'Union européenne (9 février 1994) revenait sur les incompréhensions des citoyens européens à l'égard de la construction communautaire. L'échec du projet de Constitution européenne en 2005.

³⁵ Préambule du Traité instituant la Communauté économique européenne du 25 mars 1957 ; repris à l'article 1 al.2 TUE.

³⁶ Article 5 §.3 TUE : « *En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au **niveau régional et local**, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* ». Article 4 §.2 TUE : « *L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'**autonomie locale et régionale**. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre* ».

³⁷ Ce lien d'interdépendance est assez ténu. L'avenir de l'UE ne dépend pas entièrement des relations qu'elle est amenée à nouer avec les niveaux infra-étatiques. Ils assurent à l'UE un rapprochement des citoyens, ils rendent compte de l'existence de l'UE en s'activant auprès des institutions européennes. Andriantsimbazovina Joël, « L'Union européenne, les Etats membres et les collectivités infra-étatiques : l'interdépendance des niveaux de décision politiques », in Hélène Piaulat (dir.), *L'autonomie*

niveau local un troisième échelon de pouvoir européen. Elle ne fait pas des collectivités locales des acteurs à part entière de l'Union européenne.

En effet, l'échelon local démontre une extrême variabilité de collectivités directement dépendantes de l'organisation interne des Etats. Les collectivités locales ne sont pas « égales » entre elles. Certaines ont des compétences législatives³⁸, d'autres bénéficient d'un degré d'autonomie parfois fort³⁹ dans les domaines politiques, administratifs et fiscal. D'autres, encore, ne vont exercer que des compétences décentralisées⁴⁰ alors que quelques Etats demeurent très fortement centralisés⁴¹. Cette diversité récurrente rend difficile la reconnaissance d'une structure locale commune à tous les Etats membres. Pourtant, l'Union européenne parvient à assimiler cette diversité en son sein. Et le niveau local devient un niveau intégré de l'Union européenne (*Titre II*) alors même que les traités originaires ignoraient ces structures.

- Titre I – Europe et Local, la rencontre de deux systèmes dynamiques
- Titre II – Le Local, un niveau intégré dans l'Union européenne

des collectivités territoriales en Europe. Une source potentielle de conflit ?, éditions Pulim 2004, 356p. (pp. 37-48)

³⁸ A titre d'exemple, l'Allemagne, la Belgique, l'Autriche.

³⁹ Notamment, l'Espagne, l'Italie ou encore, le Royaume Uni.

⁴⁰ Des pays comme la France et les Pays Bas.

⁴¹ L'Irlande, par exemple.

TITRE I.

EUROPE ET LOCAL, LA RENCONTRE DE DEUX SYSTEMES DYNAMIQUES

Il faut envisager un système européen qui s'ouvre au système local.

Le système européen se caractérise par une nébuleuse de traités, de principes, de réglementations, etc. auxquels se soumettent volontairement les Etats. C'est un ordre normatif doté de ses propres institutions et dont la vocation est de pénétrer les ordres nationaux qui s'engagent à respecter les obligations que lui dicte ce système. C'est le processus d'intégration. A priori, le système européen ignore l'existence d'un système local, dans la mesure où seuls les Etats sont considérés dans le processus d'intégration. Le système local apparaît dès lors comme un sous-système, un « *module*⁴² », qui subirait les contraintes des ordres supérieurs : l'ordre national, dont il dépend directement et l'ordre européen dont les influences apparaissent lointaines sur les niveaux locaux (mais seulement en apparence).

Or, le système local – addition de tous les niveaux locaux en Europe – a témoigné d'une réelle offensive. Ce système subalterne s'organise. En dépit de la diversité des collectivités locales en Europe⁴³, les niveaux locaux s'affirment en tant qu'entité locale et non plus en tant que démembrement des Etats. Le local devient une réalité en Europe que l'Europe ne peut plus ignorer.

Cette affirmation au sein de la scène européenne a des incidences nombreuses, tant sur l'organisation des Etats qu'au niveau européen.

Le niveau européen, d'abord, est le premier à recueillir les aspirations de ces entités et encourage ces dernières dans leur quête d'autonomie (*Chapitre I*). Le niveau européen ? Enfin, le système du Conseil de l'Europe tout d'abord. Car en l'absence d'une reconnaissance des pouvoirs locaux dans le droit de l'UE, le système du Conseil de l'Europe a constitué pendant longtemps le seul référentiel européen. Cela ne signifie pas pour autant que l'UE s'en soit totalement désintéressée. Et l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne ancre enfin les niveaux locaux et régionaux dans les traités de l'UE⁴⁴.

⁴² Le sous-système ou « module » est un système participant à un système de rang supérieur.

⁴³ Tant en ce qui concerne leur superficie territoriale que leur degré d'autonomie au sein de leur ordre national.

⁴⁴ Article 4 et 5 TUE.

Cet encouragement à insuffler l'autonomie locale en Europe dope en quelque sorte les collectivités locales européennes et entraîne des répercussions sérieuses sur l'organisation des Etats européens. Notamment les Etats membres de l'UE. L'autonomie locale devient une vertu imprescriptible à laquelle doit répondre tout Etat, sous peine de ne pas respecter les standards de démocratie européenne.

Cependant, la rencontre des deux systèmes reste soumise à un aléa incontournable : l'Etat (*Chapitre II*). En effet, si l'UE encourage le développement de l'autonomie locale, elle n'a ni les moyens, ni les pouvoirs de contraindre les ordres nationaux à céder davantage d'autonomie que ne le permet déjà leur ordre juridique. Le niveau local reste un système soumis aux contraintes nationales et l'Etat constitue un écran.

- Chapitre I - Entre l'Europe et l'Etat, un niveau local en voie d'affirmation
- Chapitre II – Entre l'Union européenne et le Local, l'Etat écran

CHAPITRE I.

ENTRE L'EUROPE ET L'ÉTAT, UN NIVEAU LOCAL EN VOIE D'AFFIRMATION

Les collectivités locales sont reconnues aujourd'hui comme *les principaux fondements de tout régime démocratique*. Parce qu'elles sont les niveaux institutionnels les plus proches des citoyens, en charge de *responsabilités effectives*⁴⁵, l'octroi d'une autonomie dans la gestion de leurs affaires s'est imposé comme un aboutissement nécessaire. Dès lors, les acteurs infra-étatiques, organisés et représentés dans les hautes instances européennes s'attachent à accomplir cette mission. L'Europe toute entière est rapidement contaminée par le désir d'autonomie des autorités infra-étatiques.

Sous l'impulsion de ces acteurs émergents, une Charte européenne sur l'autonomie locale est sensée mettre à jour les principes fondamentaux communs à toutes les collectivités locales européennes⁴⁶. Ce texte, d'essence quasi-constitutionnelle, cristallise une synthèse des droits auxquels les collectivités peuvent prétendre sans constituer pour autant un modèle unique d'organisation territoriale. Le texte n'exige pas une indépendance politique des autorités infra-étatiques, ni même l'obligation de créer des collectivités locales ; il veille seulement à ce que les Etats observent un comportement qui garantisse l'application des principes de base énoncés dans la Charte.

Ce texte, dont l'origine n'est pas communautaire, a néanmoins un rôle essentiel dans la quête d'affirmation des acteurs locaux vis-à-vis de leurs instances nationales, d'une part ; et d'autre part, vis-à-vis des institutions de l'Union européenne.

Dans un premier temps, le principe d'autonomie locale se « conventionnalise ». Il fait l'objet d'une Charte européenne, marquant l'intérêt certain des instances européennes à l'égard des collectivités territoriales. Et même le système de l'UE, en dépit d'une tentative échouée d'adoption de sa propre Charte, participera à la diffusion et à la promotion de ce principe (*Section I*). Le principe d'autonomie locale s'inscrit désormais dans les ordres

⁴⁵ Voir le Préambule de la Charte européenne sur l'autonomie locale : « *considérant que les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique ; Considérant que le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ; Convaincus que c'est au niveau local que ce droit peut être exercé le plus directement ; Convaincus que l'existence de collectivités locales investies de responsabilités effectives permet une administration à la fois efficace et proche du citoyen ; Conscients du fait que la défense et le renforcement de l'autonomie locale dans les différents pays d'Europe représentent une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la décentralisation du pouvoir* ».

⁴⁶ Williams-Riquier Patrice, « La Charte européenne de l'autonomie : un instrument juridique international pour la décentralisation », *RFAP* n°121-122, 2007, p.191-202.

nationaux des Etats membres de l'UE, qui en ratifiant progressivement la Charte européenne de l'autonomie locale, et en prenant acte des invitations de l'Union européenne à poursuivre des réformes territoriales en faveur de leurs collectivités infra-étatiques, témoignent de l'amorce d'un mouvement de constitutionnalisation de l'autonomie locale (*Section II*).

- Section I – L'autonomie locale, un principe « conventionnalisé »
- Section II – La constitutionnalisation progressive de l'autonomie locale dans les Etats membres de l'Union européenne

SECTION I.

L'AUTONOMIE LOCALE, UN PRINCIPE « CONVENTIONNALISE »

L'autonomie locale doit sa reconnaissance au Conseil de l'Europe. En effet, c'est au sein de cette organisation européenne que se forge le principe, sous la pression et les revendications des collectivités locales européennes, désireuses de davantage de liberté dans la gestion de leurs propres affaires. Leurs actions ne demeureront pas vaines dans la mesure où le 15 octobre 1985, la Charte européenne de l'autonomie locale est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe (§.1). L'ordre communautaire n'apparaît donc pas comme le système matriciel de l'autonomie locale. Pourtant, cet ordre ne restera pas insensible aux appels des acteurs locaux. L'autonomie locale, à partir des années 80, finit par imprégner l'ordre communautaire. Le Parlement européen, à l'époque, a tenté à son tour, d'imposer sa propre Charte : la Charte communautaire sur la régionalisation. Cette Charte comportait des dispositions se rapportant directement aux critères propres à l'autonomie locale telle qu'elle est énoncée par la Charte européenne de l'autonomie locale (§.2).

- §.1 – La Charte européenne de l'autonomie locale, synthèse des revendications des collectivités locales de l'Europe
- §.2 – La Charte Communautaire de la régionalisation, analyse d'un échec annoncé

§ 1. LA CHARTE EUROPEENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE, SYNTHESE DES REVENDEICATIONS DES COLLECTIVITES LOCALES DE L'EUROPE

L'adoption de la Charte européenne sur l'autonomie locale est le résultat d'un long processus. Sans la persévérance des collectivités locales qui s'organisent politiquement au niveau européen⁴⁷, ce projet de Charte serait très certainement tombé dans l'oubli. Leurs revendications portaient sur l'octroi d'un certain nombre de droits dont les fondements reposent tous sur la reconnaissance de l'autonomie locale aux autorités infra-étatiques des Etats européens. Dans ce contexte, l'autonomie locale se diffuse progressivement à travers un processus conventionnel graduel pour sensibiliser les Etats à l'émergence d'un principe d'autonomie (A). Toutefois, cette autonomie locale, telle qu'elle est proposée, n'impose pas un modèle stricte de démocratie locale. Elle respecte l'organisation institutionnelle des Etats membres et n'offre pas un système de protection réellement efficace (B).

A. LA DIFFUSION PROGRESSIVE DE L'AUTONOMIE LOCALE DANS LES ETATS EUROPEENS

La Charte dresse en quelques articles (18) les contours de l'autonomie locale : son fondement, son exercice et sa protection. En effet, derrière cette notion se cache une variété d'acceptions. Doit-on comprendre l'autonomie comme une liberté d'action, une indépendance ? Ou encore, la capacité à s'administrer librement, ou à s'autogérer ? D'un Etat à un autre, la notion d'autonomie peut comprendre des acceptions divergentes, produisant même des incidences structurelles dans certains Etats⁴⁸. Aussi, fallait-il donner

⁴⁷ La Conférence européenne des pouvoirs locaux (1957) qui prendra le nom de Conférence des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe (1975) puis deviendra le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe en 1994 et institue une chambre représentative des pouvoirs locaux et une autre représentative des pouvoirs régionaux. Cette bicamérisation inscrit politiquement les niveaux locaux et régionaux dans le marbre constitutionnel –virtuel- européen. Le Congrès a pour vocation, à terme, de devenir l'égal du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Schneider Catherine, « La réforme de la CPLRE, du Conseil de l'Europe ou l'irruption du principe de légitimité transposé aux collectivités infra étatiques dans le droit des organisations internationales », *AFDI* 1994, pp.597-617.

⁴⁸ La France reconnaît la libre administration des collectivités locales (article 72 de la Constitution) ; pour autant, elle ne conduit pas à modifier substantiellement l'Etat français qui demeure une République

une acception suffisamment souple à la notion d'autonomie afin de satisfaire l'ensemble des Etats et qu'ils puissent tous se reconnaître dans la définition de l'autonomie locale. La Charte est le fruit d'un long processus entamé dans les années 50 (1), avant de constituer un cadre juridique de référence pour l'autonomie des collectivités locales (2).

1. La genèse de la Charte européenne de l'autonomie locale

C'est le 18 octobre 1953, sous la coupe du Conseil des Communes d'Europe⁴⁹, que fut adopté un texte qui allait fortement inspirer la Charte européenne de l'autonomie locale adoptée en 1985 (a). Ce texte connaîtra de nombreux remaniements qui aboutiront, 30 ans plus tard, la Charte européenne de l'autonomie locale (b).

a. Une inspiration portée par la Charte européenne des libertés communales

La « Charte européenne des libertés communales », adoptée à Versailles⁵⁰ portait en germes les premiers balbutiements de ce qui allait devenir le principe d'autonomie locale.

indivisible. Cette autonomie est différente de celle accordée aux *Comunidades españolas* qui disposent d'un pouvoir législatif. La nature de l'Etat s'en trouve considérablement changée. On parle alors d'Etat régional.

⁴⁹ Le Conseil des Communes d'Europe a été fondé à Genève par un groupe de maires européens en 1951. Cette association avait pour but de promouvoir une Europe unie, fondée sur l'autonomie locale et la démocratie. En 1984, elle devient le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE). L'association s'étend aux régions désireuses d'intégrer cette même problématique. Pour atteindre les objectifs fixés, le conseil s'efforce d'influencer l'avenir de l'Europe en renforçant la contribution des collectivités locales et régionales, en influençant la législation et les politiques de l'UE, en favorisant l'échange d'information aux niveaux local et régional, et en coopérant même avec des collectivités locales du monde entier. Le CCRE bénéficie d'aides communautaires au titre du programme européen « L'Europe pour les citoyens ». Palayret Jean Marie, « De la CECA au Comité des Régions : le Conseil des communes et des régions d'Europe un demi siècle de lobbying en faveur de l'Europe des régions », (in) Marie Thérèse Bitsch, *Le fait régional et la construction européenne*, coll. *Organisations internationales et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp.85-113.

⁵⁰ Voir la « Charte européenne des libertés communales » adoptée par les Etats généraux des Communes d'Europe, tenus à Versailles, du 16 au 18 octobre 1953, et consultable sur le site du Conseil des Communes et Régions d'Europe : http://www.ccre.org/docs/charte_libertes_communales.pdf

Le texte fixaient les conditions d'exercice de cette autonomie ; à commencer par les garantir constitutionnellement dans les Etats signataires pour assurer que rien, pas même une loi puisse contrevenir à son existence. Le texte affirmait déjà que « *les communes constituent le fondement même de la nation. Les citoyens, membres de la communauté, ont le droit de collaborer à leur développement. Les communes doivent donc s'efforcer de les faire participer à la vie de la cité* ». A sa manière, ce document est incontestablement lié à la volonté de réunifier l'Europe, dévastée lors du second conflit mondial. En effet, les libertés des citoyens seraient indissociables des libertés locales : « *La véritable liberté communale ne peut s'épanouir qu'en dehors de toute autorité arbitraire. Elle n'existe que là où les citoyens ont la ferme volonté de sauvegarder l'autonomie locale. Les citoyens doivent ainsi assumer leurs responsabilités et refuser – individuellement et collectivement – de se soumettre à toute injonction contraire à la loi* ». Il invite franchement à la décentralisation, qui serait le moyen de lutte le plus efficace contre toute forme d'autoritarisme, en consacrant par la même une sorte de droit de résistance à l'oppression.

Si cette Charte favorise un véritable élan en faveur du local, il faut minimiser sa portée. En effet, elle fait davantage figure de déclaration d'intention plutôt que d'un véritable instrument juridique international.

Ce texte inspire alors des réflexions. Le local devient une constante de l'émergence d'une démocratie européenne.

b. Des textes successifs qui édifient la future Charte européenne de l'autonomie locale

L'avis n°6 du 14 janvier 1957, et portant sur « la défense et le développement de l'autonomie locale » constitue le véritable précurseur de la Charte de 1985. Ce texte fut adopté lors de la première session de l'organe consultatif des pouvoirs locaux du Conseil de l'Europe : la Conférence européenne des pouvoirs locaux⁵¹. Il fait de l'autonomie locale

⁵¹ Les auteurs de la Charte européenne des libertés communales se félicitaient de l'adoption d'une commission des affaires communales et régionales au sein du Conseil de l'Europe (27 septembre 1952). Toutefois, s'inspirant des vœux prononcés dans la Charte de 1953, le Conseil de l'Europe demanda la

un élément indissociable des relations Etat / collectivités locales. Il reprend le principe des libertés communales et régionales qui doivent être «*définies par la Constitution*» et «*garanties par un droit de recours devant une juridiction indépendante* ». L'autonomie locale est fondée constitutionnellement dans l'ordonnement des Etats. Le texte prône également le principe du contrôle de la légalité des actes des collectivités locales par des juridictions indépendantes de l'autorité centrale, le principe d'une autonomie financière, le droit d'association et le droit à la coopération internationale. Les jalons de l'autonomie locale sont ainsi posés dès 1957.

Toutefois, le chemin sera encore sinueux pour arriver à l'adoption définitive de la Charte européenne de l'Autonomie locale. En 1968, la Conférence européenne des pouvoirs locaux adopte à nouveau une résolution⁵² (n°64) où le Comité des ministres du Conseil de l'Europe est invité à consacrer un certain nombre de principes garantissant l'autonomie locale. Néanmoins, la déclaration proposée était trop général et sommaire pour que des actions précises soient prises sur sa base. En fait, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe accusait de fortes réticences⁵³ à voir adopter un texte à force obligatoire les obligeant à procéder à des modifications de leurs ordres administratifs. Il faudra attendre l'adoption d'une nouvelle résolution⁵⁴ en 1981 pour «*débloquer*» la situation. Cette résolution propose un projet de Charte qui veille au respect d'une certaine latitude des gouvernements afin que ces derniers ne se sentent pas liés de manière excessive aux obligations figurant dans le texte, tout en affirmant des principes. La persévérance de la Conférence européenne des pouvoirs locaux aura été primordiale pour convaincre le Comité des ministres qui valide enfin l'idée d'adopter une nouvelle convention internationale en la matière, au mois de juin 1985. Le projet remanié entre 1981

convocation d'une Conférence européenne des pouvoirs locaux : le 12 janvier à Strasbourg se réunissait sous la présidence du français Jacques Chaban Delmas cette première conférence. En 1994, elle prendra le titre de Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE). Cf. Schneider Catherine, *op.cit.* pp. 597-617.

52 Septième session du 28 au 31 octobre 1968.

53 Le Conseil de l'Europe est une organisation intergouvernementale «*pilotée*» par un Comité des ministres, émanation des gouvernements et dont l'Assemblée parlementaire fut longtemps qualifiée de «*consultative*». Il était par conséquent difficile d'obtenir un consensus à propos de l'adoption d'un nouvel instrument juridique consacrant l'autonomie locale.

54 La résolution 126 qui élabore un projet de Charte lors de la seizième session du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe.

et 1985⁵⁵ a abouti sur un texte définitif qui a su tenir compte de réserves émises par certains Etats à propos du respect des règles de leurs organisations constitutionnelles et administratives. La charte européenne de l'autonomie locale fut alors ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe dès le 15 octobre 1985.

2. La Charte européenne de l'autonomie locale, un cadre juridique de référence européen

La Charte⁵⁶ qui a été finalement adoptée en 1985, se présente comme l'héritière de la Charte sur les libertés communales. Elle prolonge la portée des principes rappelés par cette dernière. Il s'agissait d'arrêter une base commune de valeurs partagées permettant à tous les gouvernements des Etats signataires de cette convention de réformer leurs institutions.

La définition de l'autonomie locale (a) conduit à reconnaître des règles fondamentales qui garantissent l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités (b).

a. Une définition souple de l'autonomie locale

⁵⁵ Suite à la résolution de la CPLRE de 1981, le Comité des Ministres a transmis les propositions au Comité directeur des questions régionales et municipales en vue de leur discussion à la 5ème Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales qui s'est tenue à Lugano les 5-7 octobre 1982. Le projet de Charte ayant reçu un accueil favorable, il a été demandé au Comité des Ministres de mandater le Comité directeur des questions régionales et municipales de procéder à une révision du projet de Charte en le mettant en conformité avec les conclusions de la Conférence de Lugano. La 6ème Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales qui s'est tenue à Rome, les 6-8 novembre 1984 a vu aboutir le projet de Charte sous forme de convention internationale. Et Le Comité des ministres a adopté le texte en juin 1985 qu'il a ensuite proposé à ratification des Etats membres du Conseil de l'Europe dès le 15 octobre 1985, à l'occasion de la 20ème session plénière de la CPLRE.

⁵⁶ La Charte a été élaborée par un comité d'experts gouvernementaux sous l'autorité du Comité directeur pour les questions régionales et municipales et sur la base d'un projet présenté par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux en 1981. Voir le rapport explicatif sur la Charte de l'autonomie locale, STE n°122. <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/html/122.htm>

Au sens de la Charte, l'autonomie locale est entendue comme étant *le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques*. C'est un droit qui, selon l'article 2⁵⁷ doit être garanti pour le moins, par la législation des Etats membres. Le mieux étant bien entendu, son inscription dans la Constitution des Etats. La Charte reste vigilante dans l'énoncé du principe de l'autonomie locale. Poser une définition de l'autonomie ne devait pas conduire à heurter les sensibilités constitutionnelles des Etats. La souplesse était donc de rigueur afin que la notion ainsi définie puisse s'insérer sans difficulté majeure au cœur de chacun des ordres juridiques nationaux caractérisés par des traditions, des cultures diversifiées qui rendent *a priori* difficile l'inscription d'un tel principe dans le marbre constitutionnel de l'Etat⁵⁸. Par ailleurs, la Charte invite sans équivoque à la décentralisation dans la mesure où son préambule précise : « *Conscients du fait que la défense et le renforcement de l'autonomie locale dans les différents pays d'Europe représentent une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la décentralisation du pouvoir* ». Il insiste aussi sur l'importance du rôle des collectivités locales dans la construction européenne. A cet égard, il est donc vital que les collectivités bénéficient d'un statut démocratique et disposent d'une large autonomie.

b. L'énoncé de règles fondamentales

La Charte indique que les collectivités locales visées sont des autorités démocratiquement constituées. Il s'agit de conseils ou d'assemblées composés de membres élus au suffrage universel direct, libre, secret et égalitaire, pourvus ou non d'organes exécutifs subordonnés⁵⁹. Toutefois, la possibilité de mettre en place des techniques de

⁵⁷ Article 2 : *Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.*

⁵⁸ Soit que l'Etat doit recourir à une procédure spéciale pour inscrire le principe dans sa constitution ; soit qu'il n'existe pas de constitution écrite ; soit encore que l'Etat en question est une fédération, auquel cas la Charte ne remet nullement en cause l'organisation des compétences entre la fédération et les Etats fédérés.

⁵⁹ Voir le rapport explicatif de Charte européenne de l'autonomie locale, *op.cit.* art 3§2.

démocratie directe n'est pas exclus (*assemblées de citoyens, référendum ou tout autre forme de participation directe des citoyens*, art.3§2), si elles sont prévues par la loi⁶⁰.

Par ailleurs, la Charte s'intéresse au statut des élus locaux : l'article 7 énonce que « *le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat* ». Il faut protéger l'élu local de tous dangers extérieurs susceptibles de l'empêcher dans l'accomplissement de ses missions⁶¹. Pour cela, il faut instituer un statut. La Charte attire l'attention sur deux points essentiels : le statut doit prévenir l'appauvrissement des élus locaux. On parle alors de *sécurité matérielle*. Ces derniers doivent raisonnablement prétendre à un dédommagement financier inhérent aux frais entraînés par l'exercice de leur mandat (§.2 de l'article 7). Selon les cas, les élus peuvent prétendre à une compensation financière ; voire même une rémunération ainsi qu'une couverture sociale pour les élus dépositaires de fonctions exécutives à plein temps⁶². Enfin, le paragraphe 3 de l'article 7 évoque les cas d'incompatibilités avec les fonctions électives. Ces incompatibilités sont fixées par la loi qui établit des *critères juridiques objectifs*. L'énoncé de tels critères prévient les risques de recourir à *des décisions ad hoc* fondées sur aucun élément objectif et mettant en péril le mandat électif. Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local peuvent également relever de principes juridiques qui n'ont pas besoin d'être inscrits dans une loi, puisqu'ils relèvent déjà de l'ordre constitutionnel. Qu'ils soient écrits ou non, l'ancrage constitutionnel de ces principes juridiques reconnus comme fondamentaux fonde des garanties adéquates et équivalentes. Ainsi, la Charte respecte les traditions constitutionnelles des Etats. Elle invite ces derniers à légiférer que lorsque cela est vraiment nécessaire.

⁶⁰ L'article 3§2 vise à mettre en place une responsabilité politique de la gestion des collectivités locales de certaines de leurs affaires, dont la sanction sera la non-réélection des élus appartenant à ce Conseil ou cette assemblée.

⁶¹ « *En préconisant la mise en place d'un statut, la Charte entend protéger élus et conseils élus contre les procédures éventuelles de suspension, de destitution ou de dissolution* ». Voir l'article de Patrice Williams-Riquier, « La Charte européenne de l'autonomie : un instrument juridique international pour la décentralisation », *RFAP* n°121-122, 2007, p.194-195. En France, le Conseil d'Etat a fait de la liberté d'exercice du mandat des élus locaux, une liberté fondamentale, CE, 9 avril 2004, *Vast*, req. n°263759.

⁶² Le rapport explicatif de la Charte va plus loin et étend considérablement le champ de la Charte : « *dans l'esprit de cet article, on pourrait s'attendre, par ailleurs à ce que des dispositions soient prises pour la réintégration dans la vie professionnelle normale, à la fin de leur mandat, de ceux qui occupent un poste à plein temps* ». Voir le rapport explicatif de la Charte européenne sur l'autonomie locale, *op. cit.* article 7.

Enfin, la Charte fait correspondre aux collectivités locales une certaine liberté dans l'accomplissement de leurs compétences, accompagnée des moyens juridiques, humains et financiers qui devront leur permettre de régler « *une part important de leurs affaires locales* ». Avant de s'attacher à identifier cette liberté et ces moyens, les auteurs de la convention ont eu conscience des difficultés à définir les « affaires locales » que sont amenées à gérer les autorités infra-étatiques. Ces notions ayant été jugées « *trop vagues et difficiles à interpréter* »⁶³, il était préférable d'évoquer « *une part importante de leurs affaires locales* ». Cette formule est plus respectueuse des traditions des Etats et veille à la fois à ne pas figer dans le texte de la convention, des notions qui enfermeraient les compétences des échelons infra-étatiques dans des domaines jugés limitatifs.

La Charte définit alors soigneusement des principes généraux sur lesquels devront reposer l'exercice de l'autonomie locale des collectivités locales.

B. UNE PROTECTION A *MINIMA* DE L'AUTONOMIE LOCALE

La Charte européenne de l'autonomie locale offre une protection minimum de l'autonomie locale. Le texte n'impose pas un modèle de démocratie locale ; les Etats, rappelons-le, n'ont pas l'obligation de créer des niveaux locaux supplémentaires dans leur ordonnancement juridique, ni l'obligation de donner une autonomie totale à leurs niveaux intermédiaires. Il s'agit seulement de fixer un seuil en dessous duquel la démocratie locale subirait des altérations. La Charte se propose de guider, d'encadrer les Etats dans l'adéquation de l'autonomie locale à leur ordre juridique (1). Toutefois, la Charte demeure un texte symbolique. Des failles subsistent, tant dans le mode d'adhésion des Etats au texte de la Charte que dans les modalités de contrôle de la Charte (2).

⁶³ Voir le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, *op.cit.*

1. Les conditions d'exercice de l'autonomie locale

Les collectivités locales bénéficient d'une liberté de « faire » (a) et sont libres dans le choix des moyens qui leur permettent d'accomplir cette liberté (b). Notons enfin que les collectivités bénéficient d'un recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect de l'autonomie locale (c).

a. La liberté de faire

La Charte exige que les collectivités disposent d'une liberté d'action –*la liberté de faire*– qui nécessite, par ailleurs, la mise en œuvre d'un certain nombre de garanties institutionnelles visant la pérennité de l'action locale.

Ainsi, l'article 6-1 de la Charte pose un principe « d'auto-organisation administrative » : « *les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace* ». Les collectivités locales doivent donc être en mesure de s'agencer, de se structurer elles-mêmes. Elles s'organisent en fonction de leur propre besoin, gouvernées par un souci d'efficacité permanent⁶⁴.

L'article 10 de la Charte consacre le droit d'association des collectivités locales :

« *1- Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.*

⁶⁴ Le rapport explicatif souligne qu'il est possible au niveau central (ou même régional quand il existe un pouvoir législatif à cet échelon) de fixer des critères généraux venant orienter cette organisation - lorsqu'il s'agit de prescriptions spécifiques touchant la composition de certaines commissions ou la création de certains postes administratifs -. Toutefois, ces dispositions devront être limitées de manière à ne pas imposer un cadre d'organisation trop rigide, effaçant de fait cette liberté d'auto-organisation.

2- *Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat.*

3- *Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats ».*

Les collectivités locales, pour la réalisation de projets communs, peuvent décider de coopérer, dès lors que ces projets relèvent de leurs compétences. Le projet en question qui ne peut être réalisé par une collectivité locale seule, trouve sa résolution dans l'association de différentes collectivités. Toutefois, le passage d'une simple coopération à une association peut exiger la création d'un syndicat, d'une fédération de collectivités locales, etc. Et la loi peut alors fixer un cadre juridique à la création de tels organismes⁶⁵. Plus complexe est la question de l'association internationale des collectivités. Ici, les objectifs partagés par les autorités locales sont plus larges que le seul partage d'intérêts communs et empiètent sur le domaine des relations internationales, domaine éminemment politique qui relève des affaires d'Etat ! Le rapport explicatif de la Charte rappelle alors qu'« *à partir du moment que l'Etat reconnaît à ses collectivités locales le droit de s'associer entre-elles au niveau national, ce droit est étendu à l'association internationale de collectivités locales* ». Ce qui n'est pas toujours partagé par les Etats. Enfin, les questions relatives à la coopération entre collectivités de plusieurs Etats, la Charte est en cohérence avec une autre convention, la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière, dite Convention de Madrid qui pose un cadre juridique spécifique à la coopération entre les collectivités locales des Etats partis à la Convention⁶⁶.

⁶⁵ En France, la loi du 22 mars 1890 qui a créé les syndicats de communes, a généré dans son sillon d'autres formes de coopération intercommunale. Au 1er janvier 2007, la France ne comptait pas moins de 14 communautés urbaines, 169 communautés d'agglomération, 2400 communautés de communes, 5 syndicats d'agglomération nouvelle, regroupant 33 414 communes pour un total de 41 769 617 personnes. Source : Ministère de l'Intérieur, direction générale des collectivités locales.

⁶⁶ Le Conseil de l'Europe a adopté le 21 mai 1980 (STE n°106) à Madrid, une convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités locales ou autorités territoriales. Selon l'article 2 de cette convention : « Est considérée comme coopération transfrontalière, au sens de la présente Convention, toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales relevant de deux ou plusieurs Parties contractantes, ainsi que la conclusion des accords et des arrangements utiles à cette fin. La coopération transfrontalière s'exercera dans le cadre des compétences des collectivités ou autorités territoriales, telles qu'elles sont définies par le droit interne. L'étendue et la nature de ces compétences ne sont pas affectées par la présente Convention ».

Enfin, cette liberté d'action rend compte d'une chose : les collectivités locales agissent dans le cadre strictement défini de leurs compétences. Le principe de la légalité des compétences de base des collectivités locales apparaît à l'article 4 §.1 de la Charte : « *Les compétences de base⁶⁷ des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi* ». Cette clarification assure sécurité et lisibilité ; et l'exercice de ces compétences entraîne l'application d'un autre principe : celui de l'exercice des responsabilités publiques qui incombent aux autorités les plus proches du citoyens. Ce principe a été notamment affirmé en 1977, dans les conclusions de la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales à Lisbonne : « *Ce principe implique que, sauf si l'ampleur ou la nature de la tâche est telle qu'elle exige d'être remplie dans une entité territoriale plus vaste, et en l'absence de considérations impératives d'efficacité ou d'économie, les tâches doivent normalement être confiées à l'échelon le plus local des collectivités territoriales. Cette clause n'implique toutefois pas la nécessité de décentraliser systématiquement les fonctions à celles des collectivités locales qui, du fait de leur nature et de leur taille, ne peuvent se charger que de missions limitées* »⁶⁸.

Il énonce également une version du principe de subsidiarité⁶⁹. Les compétences attribuées données aux collectivités sont pleines et exclusives⁷⁰ ; toutefois, il est permis qu'une autorité supérieure (centrale ou régionale) puisse intervenir, en complément de l'action basée sur la compétence de la collectivité, dans la mesure où ces actions

⁶⁷ L'article 4 de la Charte distingue les compétences de base des compétences spécifiques. Les compétences de base sont fixées de préférence au niveau constitutionnel ; ou à défaut par la loi. Toutefois, il est toujours possible que les collectivités locales se voient confier d'autres compétences spécifiques, du moment qu'elles restent conformes à la loi.

⁶⁸ Voir rapport explicatif de la Charte, op.cit.

⁶⁹ L'attribution de compétences pleines et entières à une collectivité ne signifie pas pour autant que la collectivité locale se voit attribuer la totalité d'une compétence et prive l'échelon supérieur de toute intervention.

⁷⁰ Article 4-4 : Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi. Par ailleurs le §.6 de l'article 4 pose plus généralement un principe de consultation des collectivités chaque fois que des décisions ou des planifications touchent directement à des questions qui les concernent. Selon le rapport explicatif de la Charte : cette consultation doit se faire directement avec la ou les collectivités concernées ou, dans le cas où plusieurs collectivités sont concernées, indirectement par l'intermédiaire de leurs associations.

complémentaires sont conformes aux dispositions législatives qui ne souffrent d'aucune ambiguïté.

Enfin, dans le cas des délégations de pouvoirs aux collectivités locales, il faut veiller à ce que les pouvoirs délégués laissent, autant que possible, un certain libre arbitre aux collectivités afin d'adapter l'exercice de ces pouvoirs délégués à la situation locale. Toutefois, la nécessité de respecter une réglementation uniforme sur le territoire nationale exige, dans certaines circonstances, ou pour l'exercice de certaines fonctions, de ne laisser aucun pouvoir discrétionnaire à la collectivité : par exemple, dans les cas de délivrance de papiers d'identité.

A coté de cette « liberté de faire », la Charte mentionne l'exigence de moyens nécessaires à l'accomplissement de ces libertés.

b. Les moyens de faire

Les collectivités disposent également de moyens humains et de moyens financiers.

Concernant les moyens humains, l'article 6-2 de la Charte a trait tout particulièrement au statut des personnels des collectivités locales : « *le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence ; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrières* ».

Les collectivités locales sont en mesure de recruter un personnel qualifié. Ce personnel présente des qualités qui correspondent aux responsabilités que ces derniers seront amenés à assurer. Le mérite et la compétence sont les critères déterminants. C'est au regard des besoins présentés par chacune des collectivités locales qu'il faudra en fixer les conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière. Le rapport explicatif rappelle ici, « *que cela dépend dans une large mesure de la capacité de la collectivité en question d'offrir des conditions de service suffisamment favorables* ». En

France, la création d'une fonction publique territoriale en 1984⁷¹ a anticipé les exigences de la Charte.

La question des moyens financiers est, quant à elle, beaucoup plus délicate. L'article 9 de la Charte pose le principe d'autonomie financière. Toutefois, il s'agit d'une autonomie encadrée. La Charte exige que les collectivités locales disposent de *ressources propres et suffisantes* afin de leur permettre de fixer librement certaines priorités, notamment en matière de dépenses. Une fois encore, la Charte souligne que ces ressources propres reposent sur un cadre de compétences qui a été préalablement fixé par la Constitution ou par la loi. Ces ressources sont proportionnées aux compétences qui sont ainsi attribuées à la collectivité locale (principe d'équivalence). Les ressources financières doivent être mises en adéquation avec les missions accomplies par la collectivité. L'article 9-3 prévoit qu'une partie « au moins » des ressources financières provient de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux (dans les limites prévues par la loi). Le niveau national (ou régional) dispose toujours d'un pouvoir de limiter les pouvoirs des collectivités locales en matière fiscale car il faut respecter une certaine uniformité des réglementations applicables sur le territoire. Les systèmes financiers des collectivités locales doivent, autant que possible, reposer sur des ressources *de nature suffisamment diversifiée et évolutive* afin de suivre les évolutions réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences. En effet, un impôt ou une taxe locale qui, en raison de leur nature, seraient peu sensibles à l'inflation ou l'évolution d'une situation économique, entraîneraient un risque de mise en difficulté de la collectivité. Toutefois, le rapport explicatif de la Charte rappelle qu'« *il ne peut y avoir de lien automatique entre l'évolution des coûts et celles des ressources* ». Concernant l'octroi des subventions par l'Etat, ces dernières doivent les accordées de manière globale⁷². Enfin des mécanismes de péréquation financière⁷³ doivent être prévus afin de soutenir les collectivités les plus faibles⁷⁴.

71 Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Voir Jacques Bourdon, « La fonction publique territoriale, 20 ans d'évolution permanente », *AJDA* 2004, p.121.

72 Article 9-7 : « [...] *les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques* ».

73 En France, le mécanisme de péréquation entre les collectivités territoriales étaient prévus par la loi n°95-115 du 4 février 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 l'a érigé en objectif de valeur constitutionnelle, puisque désormais « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* », article 72-2 de la Constitution. En 1991, le Conseil constitutionnel avait

Enfin, les collectivités locales bénéficient d'un recours juridictionnel afin de faire respecter l'ensemble de leurs compétences et le maintien de l'autonomie.

c. Le droit à un recours juridictionnel

Selon l'article 11 de la Charte, « *Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leur compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne* ». Les auteurs de la Charte retiennent une notion beaucoup plus étendue que celle identifiée dans l'ensemble des ordres juridiques nationaux. Si le recours est habituellement exercé devant un tribunal dûment constitué, le rapport explicatif rappelle que le recours peut également être exercé devant un « *organe équivalent* » qui respecte les conditions d'indépendance. Cet organe non juridictionnel est obligatoirement institué par la loi qui habilite ce dernier à statuer sur les questions de savoir si les actes pris, les décisions et même les omissions sont conformes ou non à la loi ; ou encore, l'organe non juridictionnel émet un avis sur le sens de la décision à rendre.

Ce droit à un recours juridictionnel des collectivités locales devient primordial lorsque la collectivité fait l'objet d'un contrôle administratif. Rappelons que l'article 8 de la Charte fait état de ce contrôle administratif des actes des collectivités, « *Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi* ». L'existence d'un contrôle des actes des

déjà reconnu le principe de péréquation entre les collectivités territoriales (Décision n°91-191 du 6 mai 1991, loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes) du moment qu'il ne porte pas atteinte à la libre administration des collectivités. En 2004, le Conseil constitutionnel a considéré qu'« *il est loisible au législateur de mettre en œuvre la péréquation financière entre ces collectivités en les regroupant par catégorie dès lors que la définition de celles-ci repose sur des critères objectifs et rationnels* », décision n°2004-511 DC du 29 décembre 2004, loi de finances pour 2005, cons. 29.

74 Article 9-5 de la Charte : « *La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent [...]* ».

collectivités locales n'est pas foncièrement incompatible avec le principe d'autonomie locale. Dès lors que l'Etat confie à ses collectivités locales des compétences qu'elles exercent librement, elles en assument par la même l'entière responsabilité. Et pour garantir que ces dernières ne seront pas tentées d'abuser de cette autonomie, des mécanismes de contrôle s'imposent naturellement.

« Par ailleurs, la reconnaissance de l'autonomie locale comme sphère de pouvoirs définis implique que l'exercice de ces pouvoirs ne doit porter atteinte ni à l'exercice des compétences de l'Etat (et éventuellement à celles des autres échelons de gouvernement) ni à l'exercice des droits garantis aux citoyens par la loi. Cela justifie l'introduction de contrôles administratifs et judiciaires, pour sauvegarder les rôles, définis par la loi, des divers pouvoirs publics et assurer le respect des principes de l'Etat de droit⁷⁵ ».

Ainsi le droit d'accès des collectivités locales à un recours revêt une importance majeure dès lors que l'autorité de contrôle a les moyens d'annuler les actes pris par les collectivités, ou encore le pouvoir de prononcer des sanctions à leur endroit.

Cependant, si la Charte européenne sur l'autonomie locale consacre un mouvement irréversible : l'autonomie des collectivités infra-étatiques, des zones d'ombre persistent dans le texte.

2. Les faiblesses du texte

Les Etats signataires s'engagent à garantir, dans leur ordre national, l'autonomie à leurs collectivités locales. Cependant, les Etats s'engagent seulement à accepter (au moins) vingt paragraphes, sur les trente que compte la partie I de la Charte. Ce système dit « à la carte » a pu générer le sentiment de minoration de la portée réelle de la Charte (a). Ensuite, la Charte ne bénéficie pas à l'échelle européenne d'une protection juridictionnelle à l'image

⁷⁵ Voir « Le contrôle et l'audit de l'action des collectivités locales », Rapport du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR) préparé avec la collaboration du professeur Juan Santamaria Pastor et du professeur Jean-Claude Nemery, *Communes et Régions d'Europe*, n°66, Editions du Conseil de l'Europe, 1999, p.51.

de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme⁷⁶. C'est le Congrès qui est chargé de contrôler l'état de la mise en œuvre de la Charte. Cette fonction dite de *monitoring* constitue une fonction essentielle ; toutefois, assure-t-elle une protection efficace à l'application de la Charte ? (b)

a. Un système d'adhésion « à la carte »

Afin de concilier la diversité des systèmes juridiques nationaux, la Charte permet aux Etats de moduler leur engagement. L'article 12 énonce que les Etats parties doivent adhérer à, au moins vingt paragraphes de la partie I de la Charte, dont dix sont obligatoirement choisis parmi une liste de quatorze paragraphes :

- _ *Article 2* (fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale),
- *article 3*, paragraphes *1* (l'autonomie locale) et *2* (fondement démocratique de l'autonomie locale),
- *article 4*, paragraphes *1* (les compétences), *2* (liberté dans l'exercice de ces compétences) et *4* (plénitude des compétences exercées par la collectivité),
- *article 5* (protection des limites territoriales des collectivités locales),
- *article 7, paragraphe 1* (statut des élus locaux),
- *article 8, paragraphe 2* (contrôle des actes des collectivités locales),
- *article 9, paragraphes 1* (ressources propres et suffisantes), *2* (ressources proportionnées aux compétences) et *3* (le pouvoir de fixer le taux de l'imposition ou la taxe),
- *article 10, paragraphe 1* (le droit de coopérer et de s'associer),
- *article 11* (protection légale de l'autonomie).

⁷⁶ La Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 met en place un dispositif juridictionnel qui peut être aujourd'hui exercé devant la Cour européenne des droits de l'Homme par la voie de requêtes interétatiques ou individuelles.

Au moment de leur engagement, les Etats s'engagent principalement à respecter un « noyau dur » obligatoire constitué par les quatorze principes fondamentaux énumérés à l'article 12. Ce système de dérogation présente à la fois un avantage et un inconvénient. En attendant de remplir la totalité des conditions énumérées par la Charte, les gouvernements choisissent de n'adhérer qu'à certaines dispositions dans la mesure où dans un premier temps, ils ne satisfont pas à la totalité des exigences de la Charte. Cependant, ce système « à la carte » rend compte de ratifications hétérogènes : les Etats qui adhèrent à la Charte, n'auront pas forcément ratifié les mêmes dispositions. S'ils s'engagent à respecter un socle minimal de principes fondamentaux énumérés par la Charte, en revanche, les obligations souscrites par les uns ne sont pas forcément identiques à celles ratifiées par les autres. Pourtant, ce système « à la carte » s'avère nécessaire. En dépit des principes généraux énoncés de manière plutôt vague et évasive, les Etats qui rencontrent des difficultés pratiques ou constitutionnelles et qui les empêchent d'adhérer à l'ensemble des dispositions de la Charte, conservent toujours la possibilité de ratifier des dispositions supplémentaires. Ainsi, progressivement, il pourra adhérer, à terme, à l'ensemble du dispositif de la Charte⁷⁷.

Cette technique d'adhésion progressive est fréquemment utilisée dans le cadre des conventions du Conseil de l'Europe. Il s'agit de faciliter l'adhésion du plus grand nombre d'Etats aux différents instruments proposés par le Conseil. Cette technique n'a pas pour but de faire échapper les Etats à des dispositions qu'ils jugeraient difficiles à mettre en œuvre ; elle ne traduit pas non plus l'opportunisme d'un Etat décidé à se soustraire à certaines dispositions qu'il considérerait gênantes. Cette technique permet au contraire, de s'adapter progressivement à ce cadre commun. Les principes et valeurs énoncés par la Charte constituent un socle de normes que « *tous reconnaissent comme faisant partie du patrimoine commun* »⁷⁸. Toutefois, il est impératif de tenir compte de la situation propre à

⁷⁷ Article 12-3 : « *Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle se considère comme liée par tout autre paragraphe de la présente Charte, qu'elle n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article. Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la Partie faisant la notification et porteront les mêmes effets dès le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général* »

⁷⁸ Alfonso Zardi, « Démocratie locale et régionale en Europe aujourd'hui : le rôle et l'action du Conseil de l'Europe » pp.55-67, in Hélène Pauliat (dir.), *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe. Une source potentielle de conflit ?*, éditions Pulim 2004, p.61.

chacun de ces Etats. Selon les ordonnancements nationaux, des aménagements seront nécessaires pour accueillir les enseignements de la Charte dans l'ordre interne ; et ils seront parfois amenés à entreprendre des réformes de longue haleine pour atteindre les seuils d'exigence du Conseil de l'Europe. Dans le système de la Charte, chaque Etat demeure libre d'avancer à son propre rythme, mais toujours dans le sens du progrès dicté par l'éthique de la Charte. Cette dernière constitue un sérieux rempart contre toute tentative de retours en arrière.

Ce dernier aspect pose habilement la question du contrôle de la Charte.

b. Un système de contrôle en retrait

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'aurait pas été rendue aussi célèbre sans la mise en place d'un dispositif juridictionnel exercé devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Malheureusement, la Charte européenne de l'autonomie locale ne bénéficie pas d'un tel dispositif⁷⁹. Pourtant, il avait bien été envisagé d'annexer un protocole spécifique à l'autonomie locale à la Convention européenne des droits de l'homme. Cette adjonction aurait permis à l'autonomie locale de bénéficier de la protection juridictionnelle exercée par la Cour européenne des droits de l'homme. Toutefois, le Comité des ministres avait estimé que la vocation de la convention européenne des droits de l'homme n'était pas de protéger l'autonomie locale. Que l'autonomie devait faire l'objet d'un instrument juridique distinct de celui de la protection des droits de l'homme⁸⁰.

⁷⁹ Delcamp Alain, « La Charte européenne de l'autonomie locale et son système de contrôle », *Annuaire des collectivités locales*, 1999, pp.139-172.

⁸⁰ Au début des années 1960, l'autonomie locale a bien failli n'être qu'un protocole annexé à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette question fit l'objet d'une controverse opposant l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe et la Conférence européenne des pouvoirs locaux (favorable à ce protocole) et le Comité des ministres (en faveur d'un instrument juridique spécial et indépendant). Voir Alain Delcamp, *op.cit.* ; Patrice Williams-Riquier, « La Charte européenne de l'autonomie locale : un instrument juridique international pour la décentralisation », RFAP n°121-122, 2007, pp.191-202.

A défaut de la mise en place d'une procédure juridictionnelle destinée à faire appliquer la Charte, l'article 14 prévoit la communication d'informations au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

– « *Chaque Partie transmet au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe toute information appropriée relative aux dispositions législatives et autres mesures qu'elle a prises dans le but de se conformer aux termes de la présente Charte* ».

Les Etats communiquent au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les documents qui établissent les réformes engagées, ou plus simplement, les dispositions législatives et réglementaires prises en application de la Charte. Le texte mentionne seulement une obligation de communication de documents. Aucun mécanisme de sanction n'apparaît. Que ce soit pour le défaut de présentation de documents ou pour la lenteur ou l'absence d'avancées réelles en matière d'autonomie dans les Etats. Le rapport explicatif est lui-même évasif sur la question. Il se contente de rappeler la liberté des Etats quant à la qualité⁸¹ des informations à fournir au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Un contrôle politique a pourtant réussi à se mettre en place pour s'assurer que les Etats parties respectent leurs engagements⁸².

Sur le fondement de l'article 14, la surveillance de l'application de la Charte est assurée par le Congrès⁸³. Dans la mesure où le Congrès est en relation directe avec le Comité des ministres, à qui il communique régulièrement des avis et recommandations sur tous les domaines touchant les collectivités locales, notamment l'autonomie locale, il apparaît être

⁸¹ « [...] *en créant pour celle-ci l'obligation de fournir toute information appropriée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe* », voir le rapport explicatif de la Charte, op.cit.

⁸² Le 20 mars 1991, la CPLRE adoptait la résolution n°223 qui appelait les membres européens à concevoir un « véritable système de contrôles » et plaidait pour la création d'un comité d'experts indépendants, sur le modèle du comité d'experts en charge du contrôle de l'application de la Charte sociale, élu par le comité des ministres. La résolution préconisait la rédaction de rapports généraux et périodiques suivis de recommandations ainsi que l'examen des plaintes éventuelles d'associations d'élus locaux ou de délégations composant la Conférence concernant l'application de la Charte. Voir le rapport de Jean Puech, Président de l'Observatoire sénatoriale de la décentralisation, *La Charte européenne de l'autonomie locale, une nouvelle chance pour la décentralisation à la française ?*, 2006, consultable sur <http://www.senat.fr/ct/ct07-01/ct07-01.pdf>

⁸³ Depuis la révision de la Charte statutaire du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, le 2 Mai 2007, résolution statutaire 2007 (6), l'usage du titre "Le Congrès" est formellement adopté et pourra être utilisé pour désigner le "Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe". Article 1 de la résolution 2007 (6).

l'organe le mieux placé pour assurer ce contrôle politique. Ce contrôle « politique » ou *monitoring du Congrès* consiste principalement en l'adoption de rapports généraux, rédigés par des experts sur l'état de l'autonomie et de l'application des dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale à l'intérieur des Etats signataires.

Les bases de ce « système propre de contrôle⁸⁴ » sont jetées en janvier 1992 (à Barcelone). A la suite de la résolution n° 233 du 18 mars 1992, la commission des structures, des finances et de la gestion, est chargée d'assurer le suivi de l'application de la Charte. Cette commission mettra en place un groupe de travail *ad hoc* comprenant quinze experts nationaux et qui se réunira pour la première fois, à Strasbourg, le 8 novembre 1993. Le 2 juin 1994, ce groupe de travail *ad hoc* se transforme officiellement en groupe de travail du Congrès. Et la résolution et la recommandation adoptées par le Congrès le 5 juillet 1996 confirment les orientations définies jusqu'alors : le groupe de travail détient désormais un mandat direct du Congrès et le comité d'experts indépendants est consacré dans ses prérogatives⁸⁵.

Dès lors, le groupe de travail se retrouve investi d'un mandat de contrôle *dit* « d'office »⁸⁶ ; il élabore dans le cadre de ce contrôle des « *rapports généraux et périodiques*⁸⁷ » (sur l'application de telle ou telle disposition de la Charte) avec l'assistance du comité d'experts indépendants et met au point des rapports particuliers, pays par pays⁸⁸, à la demande d'associations d'élus locaux ou des délégations représentées à la Conférence⁸⁹.

⁸⁴ L'idée d'un contrôle politique de l'application de la Charte par la CPLR, le futur Congrès, a ensuite été entériné par le comité directeur des autorités locales et régionales, organe intergouvernemental, le 12 octobre 1992.

⁸⁵ Voir la résolution n°34 (1996) du 5 juillet 1996 et la recommandation 20 (1996) du 5 juillet 1996.

⁸⁶ Voir le considérant 10 de la résolution n°34 (1996) : « *le suivi résulte : d'un contrôle permanent ex officio de l'application des articles de la Charte dans l'ensemble des parties contractantes en vue de formuler des observations et des propositions aux gouvernements; — d'un contrôle sur demande provenant des autorités locales et régionales par l'intermédiaire de leurs associations représentatives ou de leurs délégations auprès du CPLRE* ».

⁸⁷ Voir le considérant 15, a) de la résolution n°34 (1996) : — confirme le mandat du Groupe de travail compétent pour qu'il poursuive l'élaboration de rapports généraux et périodiques, toujours assisté du comité d'experts indépendants et dans le cadre du programme qu'il établit.

⁸⁸ La Conférence de Copenhague des 17 et 18 avril 1996 avait émis ce souhait d'établir des rapports particuliers, pays par pays afin d'établir l'état de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale.

⁸⁹ Considérant 10 et 15 b) de la résolution n°34 (1996).

Toutefois, il faudra attendre la réforme du statut du Congrès pour que le Conseil de l'Europe confirme officiellement sa mission de mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie, par la résolution statutaire 2000 (1) du 15 mars 2000 adoptée par le Comité des ministres lors de la 702^{ème} réunion des ministres délégués : « *Le Congrès prépare régulièrement des rapports - pays par pays - sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale*⁹⁰ ».

Si la mise en place de ce *monitoring* a pu paraître laborieuse, le dispositif va progressivement se révéler prolifique. Ces rapports n'ont aucune force contraignante sur les Etats. Aucun mécanisme de sanction ne vient renforcer le dispositif de la Charte. Mais la production même de ces rapports qui se fondent sur une étude comparée des systèmes juridiques des Etats signataires de la Charte, semble leur octroyer une certaine force et incite les Etats à entreprendre les réformes nécessaires dans le sens de l'autonomie locale.

Les rapports généraux ont ainsi permis de donner une vision d'ensemble portant sur des questions transversales touchant les collectivités locales⁹¹.

– « *Ces rapports ont pour principal objectif d'examiner dans le détail les fondements juridiques de l'autonomie locale et les conditions dans lesquelles elle fonctionne dans les Etats qui ont simplement signé la Charte. La procédure d'examen sert plutôt d'incitation politique. Elle respecte divers modèles et pratiques d'autonomie locale dans les différents Etats européens. En conséquence, le Congrès s'efforce de tenir compte des caractéristiques propres à chaque Etat et d'interpréter les dispositions de la Charte de manière évolutive*⁹² ».

⁹⁰ Article 2-3 de la résolution statutaire 2000 (1) du 15 mars 2000. Et la résolution statutaire 2007 (6) adoptée le 2 mai, qui modifie la Charte statutaire du Congrès, rappelle notamment cette mission.

⁹¹ Le premier rapport général (mars 1993) portait sur l'applicabilité de la Charte ; en 1994 sur les relations institutionnelles entre les autorités locales et les collectivités locales ; en 1998 et 2000, un premier volet portait sur la question des ressources financières des collectivités ; et un second volet, sur les compétences des collectivités où un test concret pour la subsidiarité est fondé ; en 2002, le rapport portait sur le cadre institutionnel de la démocratie locale ; en 2005, les 20 ans de la Charte européenne de l'autonomie locale.

⁹² Voir « Les relations entre les citoyens, l'assemblée et l'exécutif dans la démocratie locale (le cadre institutionnel de la démocratie locale) » - CPL (9) 2 Partie II, rapporteur : M. Anders KNAPE, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPL\(9\)2&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679#Top](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPL(9)2&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679#Top)

Quant à la production de rapports particuliers, pays par pays, cette méthode a permis de mener des enquêtes très approfondies sur l'état de la démocratie locale dans de nombreux Etats de l'Europe⁹³. Ces rapports ont très souvent fait l'objet de résolutions et de recommandations adoptées par le Congrès, en raison de la situation particulière de certains Etats. Par exemple, Chypre a fait l'objet de deux recommandations en 2001 et 2005⁹⁴. De même que la France n'a pas échappé à un examen poussé de l'état de la démocratie locale et régionale sur son territoire. Réalisé par MM. Bucci et Van Cauwenberghe au mois d'avril 2000, le rapport a fait l'objet d'une résolution du Congrès le 25 mai 2000. Le rapport, après avoir dressé un bilan de la décentralisation « à la française »⁹⁵, analyse ce mouvement comme « *inachevé* » et perçu comme « *recentralisateur* »⁹⁶. Libre à l'Etat de suivre ou non les propositions répertoriées dans le rapport.

⁹³ Roumanie (1995), Albanie, Turquie, Russie, Italie (1997), Pays Bas, République de San Marin, RFA et Finlande (1999), République Tchèque, France, Estonie, Ex république yougoslave de Macédoine et la Moldavie en 2000 ; Lituanie, Slovaquie, Slovénie, Chypre, Irlande, Ukraine, Bosnie-Herzégovine, république fédérale de Yougoslavie en 2001 ; Grèce, Hongrie, Pologne, Espagne, malte en 2002 ; Azerbaïdjan, Portugal, Belgique, Arménie et Norvège en 2003, Russie et Géorgie en 2004, suède, Danemark, Luxembourg et Turquie en 2005 ; Lichtenstein en 2006.

⁹⁴ Recommandations 96 (2001) et 178 (2005) 1. Chypre bénéficie d'une attention particulière en raison de la division du territoire de l'île depuis 1974. Cette division ne facilite pas la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie. Le congrès évalue les domaines dans lesquels le gouvernement Chypriote devrait intervenir afin d'améliorer la démocratie locale.

⁹⁵ Analyse des transferts de compétences et de moyens financiers ; transfert du pouvoir exécutif aux départements et aux régions, remplacement de la tutelle ; avènement de la région comme collectivité territoriale ; création d'une fonction publique territoriale ; déconcentration de l'administration centrale de l'Etat.

⁹⁶ Le rapport souligne les difficultés de rationalisation du paysage communal, pose la question de la multiplicité des niveaux d'administration territoriale avant de s'inquiéter de l'enchevêtrement des compétences (qui s'oppose aux blocs de compétences homogènes souhaités par la Charte) et de l'étatisation progressive de la fiscalité locale (qui contrevient au principe d'autonomie financière locale). Recommandation 78 (2000) ; voir également le rapport de l'Observatoire sénatorial de la décentralisation française, *op.cit.* p. 39-40. Pour relancer la décentralisation en France, le rapport préconise que la France s'engage dans : - le passage de « l'intercommunalité » à la « supra-communalité » ; - la reconnaissance du principe « d'auto-organisation » dans une France diversifiée ; - l'amélioration des formules de partenariat entre collectivités locales ; - la préservation de l'autonomie fiscale des collectivités ; - **la ratification par la France de la Charte européenne de l'autonomie locale**. Sur ce dernier point, le rapport juge qu' « aucun obstacle réel ne s'oppose dès lors à la ratification de la Charte. La France ne ferait ce faisant que conforter sa marche vers la décentralisation en levant le malentendu que peut provoquer le fait que, tout en satisfaisant à la plupart de ses exigences par un haut degré d'autonomie locale, elle n'est pas partie à un traité jugé de plus en plus fondamental pour la substance de la démocratie et dont la ratification a d'ailleurs été considérée comme condition aux pays d'Europe centrale et orientale lors de leur entrée au Conseil de l'Europe ». La démocratie locale et régionale en France - Moreno Bucci (Italie) et Jean-Claude Cauwenberghe (Belgique) - Conseil de l'Europe, Strasbourg, 10 mai 2000.

L'ordre de l'Union européenne a également tenté d'imposer les vertus de l'autonomie locale. Toutefois, ce projet était, dans son essence même, voué à l'échec.

§ 2. LA CHARTE COMMUNAUTAIRE DE LA REGIONALISATION, ANALYSE D'UN ECHEC ANNONCE

Les mouvements régionalistes des années 60⁹⁷, le repositionnement de la pensée politique par rapport à « la base », l'engagement de nouvelles politiques de réaménagement et de rééquilibrage du territoire⁹⁸ constituent autant de facteurs qui conduisent au réveil des régions en Europe, et notamment, dans l'UE. Les conclusions des travaux commandés au sein du Conseil de l'Europe en matière d'autonomie locale se diffusent subrepticement dans la construction communautaire, dans la mesure où les Etats membres de l'UE appartiennent aussi au système du Conseil de l'Europe. L'UE ne pouvait demeurer hermétique à ces avancées. Tantôt, elle les subit, tantôt, elle contribue au développement de ce mouvement, et prend conscience d'un intérêt à se soucier de plus en plus du niveau régional et local. Les différents élargissements de l'Union européenne ont probablement imposé d'office la question régionale au cœur des problématiques de la construction européenne. Au gré des élargissements, des régions en retard de développement se sont révélées en Europe. A partir de problématiques économiques, l'ordonnancement communautaire conçoit une vision de plus en plus politique des niveaux infra-étatiques, jusqu'à présenter une Charte communautaire sur la régionalisation (A). En dépit de l'absence de poursuite de ce projet, l'UE parvient à diffuser les principes directeurs de l'autonomie locale au sein de ces Etats membres (B).

⁹⁷ Pour une appréhension globale de ce phénomène, voir l'ouvrage collectif de Marie Thérèse Bitsch (dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, coll. Organisations internationales et relations internationales, Bruxelles, Bruylant, 2003, 457p. ; voir également, Clergerie Jean Louis, « La prise en compte du fait régional par l'Union européenne », in *L'Union européenne à l'aube d'un nouveau siècle, 40 ans de la signature des Traités de Rome, Liber amicorum Jacqueline Lastenouse-Bury*, Paris, Juridica, 1997, pp. 379-392

⁹⁸ Claude de Granrut, « La prise en compte des régions » p.22, (in) *Europe, le temps des régions*, LGDJ, coll. Décentralisation et développement local, 1994, 204p.

A. DE LA CREATION D'UN FONDS REGIONAL AU PROJET DE CHARTE COMMUNAUTAIRE DE LA REGIONALISATION

Contrairement au Conseil de l'Europe, le système de l'Union européenne ne s'intéresse pas directement aux entités infra-étatiques. Des interdits d'ordre institutionnel privent l'UE de se mêler de l'organisation interne de ses Etats membres. Pourtant, des circonstances factuelles obligent l'UE à considérer les niveaux infra-étatiques, dans une dimension économique dans un premier temps (1). Cette appréhension des réalités locales amènera le Parlement européen à introduire un projet de Charte communautaire de la Régionalisation (2).

1. L'appréhension économique des réalités locales dans l'Union européenne

Les élargissements successifs de l'Union européenne conduisent à mettre en place une politique régionale destinée à réduire les écarts de développements entre les Etats. La création du FEDER (a) est un élément déclencheur à la prise en compte des réalités régionales dans l'ancienne Communauté européenne. La création de ce fonds structurel⁹⁹ édifie par la-même les premières bases de la politique régionale en Europe. Cette politique régionale finit par acquérir de plus en plus d'importance dans l'ordre de l'Union européenne (b).

a. De la création du FEDER...

⁹⁹ Challeat Marc et Thoin Muriel, *Les fonds structurels européens*, La Documentation française, Paris, DATAR, coll. *Territoires*, 2001, 106p.

Le Conseil européen de Paris d'octobre 1972 confie à la Commission européenne le soin de rédiger une proposition à propos de l'élaboration d'un fonds régional qui serait destiné à compenser, puis réduire les écarts de développement des régions dans la mesure où ces disparités constituent un sérieux frein à la mise en place d'un marché intérieur efficace et concurrentiel.

La question n'est pas nouvelle car dès les années 60, l'idée de recourir à un fonds spécifique pour régler le problème des écarts régionaux était en suspens. La création du FEDER, le 18 mars 1975¹⁰⁰, clôt définitivement le débat. Les prémices de la politique régionale sont désormais jetées. Mais il faudra attendre l'Acte Unique européen de 1986 pour entériner et conforter la politique régionale. En effet, le premier règlement relatif au FEDER faisait de l'Etat l'acteur principal de l'action communautaire à dimension régionale à mettre en œuvre. Le choix des actions à financer appartient à l'Etat, et les régions, en tant qu'entités, ne participent pas à la mise en œuvre ou l'élaboration de cette politique structurelle ; l'Etat se voit attribuer une enveloppe financière, un quota plus précisément, destiné à financer des projets ayant une envergure régionale¹⁰¹ sous contrôle de la Commission.

A partir de 1978, le système est modifié : la Commission dispose d'une réserve financière¹⁰² impartie au budget du FEDER pour financer elle-même des projets, des programmes spéciaux visant à compenser les effets négatifs de certaines politiques de l'UE¹⁰³. En effet, certaines d'entre elles vont accentuer, voire creuser considérablement les écarts de développement, en rendant plus compétitives certaines régions bénéficiaires de ces politiques. Du coup, l'effet statistique creuse encore davantage les disparités qui ne

100 Règlement (CE) n°724/75 du 18 mars 1975, JO L 73 du 21.3.1975, p. 1-7.

101 Article 3 du règlement (CE) n°724/75 : « *les régions et zones en faveur desquelles le fonds peut intervenir sont limitées aux zones d'aides établies par les Etats membres en application de leurs régimes d'aides à finalité régionale et dans lesquelles sont octroyées les aides d'Etat qui entrent en ligne de compte pour le concours du fonds. Dans l'octroi du concours du fonds, la priorité sera donnée aux investissements localisés dans les zones prioritaires au niveau national, en tenant compte des principes de coordination des aides à finalité régionale au niveau communautaire* ».

102 Une section hors quota représentant 5% du montant du FEDER est mise à la disposition de la Commission.

103 Voir la résolution du Parlement européen portant sur la politique régionale et le rôle des régions du 18 novembre 1988, JO C 326 du 19 décembre 1988, p.289. Au point 5 « *souligne que la politique régionale communautaire a été mise en place très tard et que les objectifs qui lui ont été assignés visent à compenser les désavantages découlant des autres politiques communes, plutôt qu'à orienter l'ensemble de la croissance économique vers la convergence* ».

sont malheureusement pas compensées par les aides vitales, mais insuffisantes du FEDER. La politique agricole, la pêche, les transports, l'industrie, notamment sont régulièrement mises en cause. Elles stimulent des régions déjà compétitives par la présence de secteurs d'activité dynamique, tandis que les régions en retard de développement ou en déclin industriel, n'arrivent pas à rattraper leur retard en dépit de l'aide providentielle du FEDER. Le fonds sera alors remanié à plusieurs reprises afin d'être mis en cohérence avec les autres politiques de l'UE. Des principes d'intervention plus ciblés lui sont assignés pour enrayer les disparités galopantes. Le raisonnement sectoriel traditionnel issu du traité de Rome s'est avéré inadapté. Le nouveau règlement adopté en 1984 modifie de manière substantielle le fonds. Les quotas sont supprimés et remplacés par un système de fourchette permettant à l'Etat de connaître le minimum et le maximum des montants auquel il peut prétendre, en fonction de l'intérêt communautaire du projet. La Commission se voit aussi attribuer le droit de proposer des programmes d'initiative (présentés au Conseil et approuvés à la majorité qualifiée). L'intervention coordonnée des trois fonds : FEDER, FSE et FEOGA est même envisagée pour des projets, les Opérations Intégrées de Développement, les OID, développés sous le chef de la Commission qui permet de dépasser le clivage sectoriel imposé par la construction communautaire.

b. ... A la définition d'une politique régionale de plus en plus ambitieuse

L'appât financier fait comprendre aux institutions régionales et locales que la Communauté peut devenir un partenaire essentiel du développement de leur espace. Des dialogues se structurent progressivement entre la DG XVI (politique régionale) et les collectivités. Bien entendu, ce dialogue est encadré car l'Etat demeure le partenaire principal de la construction communautaire ; toutefois, il est toléré que les collectivités infra-étatiques puissent devenir des interlocuteurs de la Commission. Des planifications régionales triangulaires Région-Etat-Commission se mettent en place ; les régions obtiennent ainsi davantage de considération dans les affaires qui les touchent prioritairement : le développement économique de leur espace, l'aménagement de leur territoire.

L'Acte Unique européen rappelle de manière très explicite l'objectif de réduction des écarts de développement entre les régions et consacre la cohésion économique et sociale ; il introduit par ailleurs un nouvel article, l'article 130D, qui énonce : « *Dès l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, la Commission soumet au Conseil une proposition d'ensemble visant à apporter à la structure et aux règles de fonctionnement des Fonds existants à finalité structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation, Fonds social européen, Fonds européen de développement régional) les modifications qui seraient nécessaires pour préciser et rationaliser leurs missions afin de contribuer à la réalisation des objectifs énoncés aux articles 130 A et 130 C¹⁰⁴, ainsi qu'à renforcer leur efficacité et coordonner leurs interventions entre elles et avec celles des instruments financiers existants. Le Conseil statue à l'unanimité sur cette proposition dans un délai d'un an, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social* ». Sur la base de ce mandat, la Commission européenne va alors construire une véritable politique régionale. Les fonds nécessitent alors un nouveau remaniement, en 1988¹⁰⁵. La réforme des fonds structurels tend alors à préciser les principes d'intervention des fonds et la définition d'objectifs prioritaires. Elle entend privilégier une approche décentralisée, basée sur un programme, de manière à évoluer vers un partenariat associant la Commission et les autorités régionales et locales et simplifier les règles de gestion.

La construction communautaire offre des « ponts », permettant de nouer des contacts entre les collectivités locales et régionales et la Commission. L'approfondissement de la politique régionale provoque un intérêt certain chez les acteurs régionaux concernés. Toutefois, ce succès doit être relativisé et fait preuve d'un véritable paradoxe : les régions qui vont être les principales bénéficiaires de la politique régionale ne sont pas à proprement parler les « moteurs » de la politique régionale européenne. Prenons le cas de l'Allemagne où la Bavière, le Bade-Wurtemberg¹⁰⁶ sont des *Länder* qui ont imposé sur la scène

¹⁰⁴ Article 130 C : *Le Fonds européen de développement régional est destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin.*

¹⁰⁵ Le règlement (CE) n°2052/88 et 2054/88 du 19 décembre 1988, concernant le FEDER ; d'autres réformes, par la suite viendront préciser la portée de ce fonds, en tendant toujours à davantage d'efficacité. En 1999, et dernièrement en 2006.

¹⁰⁶ Un partenariat stratégique a été passé entre le Bade-Wurtemberg, la Catalogne, la Lombardie et Rhône-Alpes dans le cadre duquel ces régions se sont autoproclamées les quatre moteurs de l'Europe. Voir Pierre Kukawka, « Le quadrige européen (Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes) ou

européenne la question de la représentation régionale et le fait régional ; et pourtant, ces Etats sont peu consommateurs de fonds structurels contrairement à la Thuringe ou le *Land de Mecklenbourg-Poméranie*.

En dépit de ces avancées, les collectivités locales n'apparaissent pas formellement en tant qu'entités actrices de la construction communautaire. Le Parlement européen fait alors preuve d'audace en proposant un projet de Charte qui s'intéresse quasi-exclusivement à l'articulation des différents niveaux de pouvoirs dans l'UE.

2. Le projet de Charte communautaire de la Régionalisation

Durant cette période des années 80, le Parlement européen est également atteint par les problématiques régionales et locales au sein du système communautaire. Il orchestrera de nombreuses réflexions et rédigera de nombreux rapports sur la prise en compte des acteurs infra-étatiques en Europe¹⁰⁷. L'ensemble de ces travaux traduit un intérêt évident portant sur les collectivités locales et le phénomène de régionalisation qui s'implante dans la CE (a). Le Parlement européen fera preuve d'audace en proposant une Charte communautaire de la Régionalisation, qui s'inspire par certains égards de la Charte européenne de l'autonomie locale (b).

a. La régionalisation encouragée dans la CE

l'Europe par les Régions », (in) *Les politiques du néo-régionalisme*, Richard Balme (dir.), Paris, Economica, 1996, pp.91-106.

¹⁰⁷ La résolution du 13 avril 1984 sur le rôle des régions dans la construction d'une Europe démocratique, JO C n°127 du 14 mai 1984, p.240 ; la déclaration commune du Conseil, de la Commission et du Parlement européen du 18 juin 1984 sur la nécessité d'associer les régions au processus décisionnel de la Communauté, JO C n°72 du 18 mars 1985 ; ou encore les six rapports de la commission de la politique régionale et de l'aménagement des territoires, Doc. A2-218/88.

La régionalisation est un phénomène complexe qui s'observe dans certains Etats membres et qui diffère d'un Etat à un autre dans la mesure où il tient compte de l'organisation constitutionnelle existante¹⁰⁸. Gérard Marcou a alors proposé une définition intermédiaire de la régionalisation qui insiste sur le processus en lui-même : il faut entendre par « *régionalisation, le processus par lequel s'opère la construction d'une capacité d'action autonome ayant pour objet de promouvoir un territoire, infranational mais supra-local, par la mobilisation de son tissu économique, et le cas échéant des ressorts identitaires des solidarités locales ou régionales, ainsi que par le développement de son potentiel. Ce processus peut s'opérer à partir d'institutions préexistantes ou donner lieu à un nouveau découpage territorial destiné à mieux répondre à ces objectifs. Il est toujours conditionné par les contraintes qu'exerce le cadre politique et institutionnel, et dont l'évolution peut être gouvernée par d'autres enjeux* »¹⁰⁹.

Selon le Parlement européen, ce mouvement est à encourager dans la mesure il résulterait aussi d'une démarche démocratique. En effet, la régionalisation permettrait de prendre directement auprès des citoyens des décisions adaptées aux besoins locaux ou régionaux, d'informer le plus près possible le citoyen sur les politiques communes, en tentant de les y « associer » selon des procédures permettant l'expression et la garantie de l'autonomie des institutions régionales.

Une autre vertu de la régionalisation est celle de favoriser le développement de la cohésion économique et sociale. A partir de programmes régionaux, une véritable cohérence doit être instaurée : les Etats veillent à ce que leurs politiques économiques soient en accord avec les politiques de l'UE. De même qu'ils veillent à coordonner les actions publiques et privées dans un programme régional qui fixera les conditions de coordination. La régionalisation participe enfin à la quête d'identité de l'Europe. L'identité culturelle européenne est plurielle et laisse exprimer en son sein les spécificités régionales

108 Le Parlement européen rappelle cependant « *qu'il subsiste encore aujourd'hui des Etats membres dans lequel le processus de régionalisation n'a pas été entamé* ». Résolution du 18 novembre 1988, *op.cit.* p.293.

109 Gérard Marcou, *La régionalisation en Europe : situation perspectives d'évolution dans les Etats membres de l'Union européenne et dans les Etats d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion*, p. 12, Rapport pour le Parlement européen, avril 2000, REGI 108 rév.1, 160 pages.

qui composent chacun des Etats membres¹¹⁰. C'est pourquoi le Parlement européen encourage très fortement les Etats à s'engager dans la voie de la régionalisation. Il va même jusqu'à inciter les Etats qui n'auraient pas suivi cette tendance générale à créer des institutions régionales dotées de titres de compétences. Les Etats doivent ainsi leur transférer des compétences, non seulement administratives, mais également de codécision, de cogestion dès lors qu'il s'agit de questions touchant de près la région.

Le Parlement européen en vient alors à fixer un standard minimum de la régionalisation en proposant une Charte communautaire de la Régionalisation.

b. Une Charte victime de son audace

Cette Charte énonce des critères fondamentaux tels que : l'institutionnalisation des régions dans l'ordre juridique national (dans le respect de ce dernier) ; l'élection d'une assemblée régionale au suffrage universel (libre, direct, égalitaire et secret) ; l'attribution de compétences « suffisantes » de manière à permettre à ces institutions de créer leurs propres organes pour assurer le bon fonctionnement de la région, le développement économique régional et la promotion, ainsi que la protection de leur patrimoine culturel et/ou linguistique.

Ces institutions sont dotées d'une autonomie financière et de ressources propres suffisantes pour exercer les compétences ; cela implique notamment l'instauration de mécanismes de péréquation financière ; les régions sont également amenées à participer à des coopérations transfrontalières ; enfin, les régions sont appelées à définir, aux cotés des Etats, des positions auprès des instances de l'Union européenne, dès lors que ces questions relèvent du titre de leurs compétences. Des mécanismes d'information, de concertation

¹¹⁰ « En valorisant les spécificités actuelles et en respectant ainsi les intérêts, les aspirations et le patrimoine historique, linguistique et culturel propres à chaque région et en facilitant la coopération linguistique et culturelle transfrontalière ou interrégionale lorsqu'il existe des patrimoines historiques, linguistiques et culturels communs qui transcendent les divisions administratives actuelles », résolution du Parlement européen du 18 novembre 1988, *op.cit.*p.294.

devront être mises en place par l'Etat afin de répondre à l'exigence de prise en compte des régions dans le processus législatif de l'Union européenne.

Certains de ces critères rappellent sans équivoque ceux posés par la Charte européenne de l'autonomie locale. Cependant, cette Charte est plus audacieuse. Il apparaît que ces critères sont insusceptibles de faire l'objet de réserves et ne conduit pas à un système « à la carte ».

Tout d'abord, la Charte ancre le processus de régionalisation dans l'UE, qui devient un outil indispensable à la relance européenne sur des rails plus « démocratiques ». Cette démarche tend vers une refonte des structures fondamentales des Etats membres. Dans la mesure où ces derniers acceptent de se soumettre à la Charte : les Etats « sont invités » à *institutionnaliser sur leur territoire, ou à les maintenir si elles existent déjà des régions répondant à la définition de l'article premier- article 2 de la Charte*. La Charte insiste sur la « *volonté de la population* » de s'inscrire dans un processus de régionalisation qui peut impliquer le tracé de nouvelles frontières régionales¹¹¹. La charte innove aussi dans la mesure où elle évoque l'identité culturelle, le patrimoine historique et linguistique qui fondent parfois une région (article 1) sans exiger pour autant la réunion de toutes ces caractéristiques pour identifier ou construire une région.

En dépit des efforts de persuasion du Parlement européen, ce projet de Charte tombe rapidement en désuétude, dans la mesure où « *celle-ci expose une conception à la fois géographique et institutionnelle de la région, qui correspond en fait à une extrapolation de l'expérience espagnole, et prescrit donc aux Etats membres un modèle précis de régionalisation, celui que l'on qualifiera plus loin de régionalisation politique*¹¹² ». Contrairement à la Charte européenne de l'autonomie locale, cette Charte offrait un cadre trop rigide, avec des principes directeurs jugés trop stricts, pour permettre aux autres Etats membres de s'engager sur la voie de la régionalisation sans enfreindre les fondements constitutionnels de leur ordre juridique.

Néanmoins, l'émergence des acteurs locaux et régionaux dans l'Europe communautaire fait progressivement son chemin.

¹¹¹ Il faut un nombre minimum d'habitants, sur une superficie suffisante avec l'instauration de mécanismes démocratiques permettant l'expression de cette population régionale. Article 4.

¹¹² Gérard Marcou, *op.cit.* p.8.

B. UN ECHEC COMPENSE PAR LA DIFFUSION DE LA REGIONALISATION DANS LE SYSTEME DE L'UNION EUROPEENNE

Certes, le projet de Charte communautaire de la Régionalisation a bel et bien été enterré. Cependant, il témoigne de l'importance à venir des acteurs infra-étatiques dans la construction communautaire¹¹³. Si l'ordre européen ne peut interférer dans l'organisation interne des Etats membres, il continue de soutenir la régionalisation dans son ordre juridique. Ainsi, le sacrifice de la Charte communautaire de la Régionalisation n'aurait pas été vain. Or, l'UE semble adopter une attitude duale : alors que la modification de l'organisation territoriale des Etats candidats apparaissait être une obligation (2), les incitations encourageant la régionalisation dans l'UE des 15 s'est révélée plus insidieuse (1).

1. Le rôle contingent de l'Union européenne dans les modifications de l'organisation territoriale de l'Union à 15

Dans l'Europe des 15, l'évolution des compétences et des pouvoirs des collectivités locales tient tantôt des exigences communautaires, tantôt des demandes directes des autorités locales elles-mêmes. Il est difficile d'imputer à la seule construction communautaire¹¹⁴ les réformes territoriales engagées dans les cadres nationaux des Etats membres l'Union à 15. De plus, ces réformes ont également démontré une diversité des formes de « régionalisation » qui ont irrémédiablement guidé les Etats sur la voie de la décentralisation¹¹⁵. Ainsi, nous rapporterons quelques exemples de réformes territoriales engagées dans l'UE des 15.

¹¹³ Le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, reconnaît l'existence des autorités locales et régionales dans l'UE (article 4 et 5 TUE).

¹¹⁴ Laurent Malo, *L'autonomie locale et l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2010, 719p.

¹¹⁵ La régionalisation favorise l'émergence d'un niveau intermédiaire : la région. Tandis que la décentralisation ne crée pas de niveau intermédiaire. Il s'agit de transférer des compétences aux niveaux déjà existants. Pour reprendre l'expression de M. Francis Delpérée, « *Il n'y a pas qu'une décentralisation. Il y en a autant qu'il y a d'Etats dans le monde. « A chacun sa vérité » disait*

a. L'exemple des Etats fédéraux de l'Union européenne

Les Etats fédéraux (Allemagne, Autriche et Belgique) ont connu chacun des vagues de décentralisation¹¹⁶. Soit en raison de la présence d'identités régionales fortes à l'image de la Belgique¹¹⁷. Soit le processus de régionalisation révèle un comportement nouveau des entités fédérées (en Allemagne et en Autriche) qui se mobilisent pour protéger leurs compétences qui fuient de plus en plus vers l'ordre de l'Union européenne. Sur ce point, la construction communautaire a eu des incidences directes sur l'envolée des compétences relevant traditionnellement des *Länder* vers le niveau européen. Les *Länder* ont dû défendre ardemment leur participation aux affaires européennes, et ont également profité de l'occasion pour revendiquer toujours plus de pouvoir dans l'ordre interne de leur Etat¹¹⁸. L'Allemagne, partisane d'un fédéralisme qu'il était convenu de qualifier d'« unitaire »¹¹⁹, a évolué vers un fédéralisme coopératif, résultant en partie d'un mouvement de décentralisation en faveur des *Länder*. En 2006, une nouvelle réforme est venue ancrer la gouvernance territoriale¹²⁰. Le fédéralisme allemand ainsi réformé présente dès lors une

Pirandello. A chacun sa décentralisation... », Francis Delpérée, « Les collectivités locales et l'Europe », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, vol. XXI, 2005, pp. 315-351 (p.323).

116 Ce qui a pu être qualifié de régionalisation par les autorités fédérées.

117 Suite à une crise déclenchée par les Flamands en 1968, qui réclamaient une stricte application de la territorialité des langues, une série de réformes constitutionnelles ont été engagées. D'abord, en 1968-1971, la Belgique reconnaît l'existence de Régions socio-économiques (Flandre, Wallonie et Bruxelles) et des Communautés linguistiques (une française, une flamande et une minorité germanophone). En 1980, une nouvelle réforme constitutionnelle précise les compétences de ces Régions et Communautés. En 1988-1989, il est question du statut de Bruxelles (parité entre flamands et francophones s'impose). Enfin, la réforme constitutionnelle de 1993 achève le processus de réforme : la Belgique est un Etat fédéral composé de Communauté et de Régions. Il aura fallu 25 ans pour que la Belgique passe d'un Etat unitaire à un Etat fédéral.

118 Gérard Marcou, *op.cit.* pp. 33-34.

119 Gérard Marcou, « L'évolution récente du fédéralisme allemand sous l'influence de l'intégration européenne et de l'unification », *RDP 1995*, pp. 883-919. Volmerange Xavier, *Le fédéralisme allemand face à l'intégration européenne*, Thèse 1999, directeurs de recherche Georg RESS, université de SAARLANDES et Gérard MARCOU, université PARIS I, 540p. ; Dickhaut Andreas, « L'expérience allemande en matière de contrôle de la décentralisation », Colloque International sur le contrôle juridictionnel de la décentralisation, Cotonou, les 3/5 Avril 2000, (in) *Les Cahiers de l'Association Ouest Africaine des Hautes juridictions francophones*, 2000, pp.78-82.

120 « Gouvernance territoriale », *Regards sur l'économie allemande* [En ligne], 84 | décembre 2007, document 4, mis en ligne le 22 avril 2008, Consulté le 12 mai 2008. URL : <http://rea.revues.org/index419.html>

clarification et un élargissement des compétences des *Länder*¹²¹. L'Etat allemand démontre à chaque instant sa capacité à procéder à des adaptations fonctionnelles¹²² pour assurer aux autorités fédérées une meilleure expression et davantage de liberté et d'autonomie dans la prise de décision touchant à leur domaine d'action. Depuis, les entités fédérées disposent d'un pouvoir de plus en plus important dans la relation triangulaire autorités fédérées, Etat national et Union européenne, provoquant ainsi une mutation des comportements. Tantôt, les entités fédérées revendiquent un statut de régions afin de nouer des relations avec d'autres collectivités d'autres Etats membres ou extra communautaires. Elles élaborent des projets sur la base de problématiques locales ou régionales communes. Tantôt, elles se réclament de leur statut d'Etat, pour affirmer leurs prérogatives. L'UE doit alors discuter avec les représentants des *Länder* dès lors qu'il est question de toucher à une de leurs compétences. Le système allemand révèle une capacité d'adaptation considérable, sans jamais nuire à sa substantielle structure fédérale.

b. L'exemple des Etats régionaux de l'Union européenne

Concernant les Etats *dits* régionaux¹²³, l'Italie et l'Espagne¹²⁴; la poussée communautaire n'a eu qu'une relative incidence. A l'origine, il s'agissait de deux Etats unitaires où la régionalisation a eu pour conséquence de modifier la substance même de l'Etat. Si ce constat est moins vérifié en Italie, en Espagne, il se confirme, jusqu'à tendre irrésolument vers une fédération.

121 Notamment dans le domaine de l'éducation et la recherche, le logement, l'environnement, la gestion de la fonction publique territoriale et l'organisation judiciaire.

122 Voir notamment Xavier Volmerange, *Le fédéralisme allemand face à l'intégration européenne*, Thèse 1999, directeurs de recherche Georg RESS, université de SAARLANDES et Gérard MARCOU, université PARIS I, 540p. L'auteur analyse l'évolution du fédéralisme en Allemagne. Jeffery C., « Les *Länder* allemands et l'Europe. Intérêts, stratégies et influence dans les politiques communautaires », in E. Négrier et B. Jouve (dir.), *Que gouvernent les régions d'Europe ?*, L'Harmattan, Paris, 1998, 335p. (pp.55-83).

123 A la base, il s'agissait bien d'Etats unitaires. Or, ces derniers ont connu un processus de régionalisation institutionnelle très abouti, qui est venu porter un sérieux accroc à la structure unitaire de l'Etat. C'est particulièrement vrai pour l'Espagne.

124 Vuillermoz Riccardo, *La Belgique, l'Espagne, l'Italie face à l'intégration communautaire. Quelles adaptations des rapports entre l'Etat et ses collectivités régionales ?*, Bruylant, Bruxelles, 2003, 798p.

En effet, la tendance centrifuge de la régionalisation constatée en Espagne ne s'observe pas de la même manière en Italie¹²⁵ ; alors même que ce pays fut longtemps le seul où la Constitution prévoyait l'institution de régions. De nombreuses compétences ont été octroyées aux régions italiennes : en matière de santé, d'éducation, de recherche, de formation professionnelle, d'environnement, etc. Si une fédéralisation a pu être suspectée, cette dernière s'est vite heurtée au refus net des Italiens de poursuivre dans cette voie. Un référendum en juin 2006 a coupé court aux espoirs du premier Ministre italien, Silvio Berlusconi, de voir un jour une Italie fédérale¹²⁶.

En revanche, concernant l'Espagne, la situation est toute autre. Il est possible de considérer l'existence d'un processus de fédéralisation, même si le mot demeure sous la censure en Espagne. A l'origine, l'Espagne franquiste, ultra centralisée, ne reconnaissait aucun droit politique, culturel ou linguistique aux régions (notamment au pays Basque, la Galice et la Catalogne). Aussi, la fin de la dictature (1977) et la transition vers une véritable démocratie espagnole qui a mis un terme à l'autoritarisme et à la centralisation du pouvoir, se décuplent des espoirs d'un retour à l'autonomie des communautés autonomes. L'essor des autonomies régionales est favorisé par la nouvelle Constitution espagnole qui reconnaît que l'Espagne est composée de 17 régions autonomes - *las comunidades autónomas*-. Elles disposent alors d'une autonomie et de compétences très importantes¹²⁷ ;

¹²⁵ Luciani Massimo, Passaglia Paolo, « Italie », Table ronde sur l'autonomie régionale et locale et constitutions, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Vol.II, 2006, pp. 229-284.

¹²⁶ En Italie, la révision constitutionnelle de 2001 avait donné aux régions une autonomie statutaire et un pouvoir législatif de droit commun, mais le référendum de juin 2006 a rejeté à une forte majorité le nouveau projet de révision qui prévoyait de nouveaux transferts aux régions et, surtout, de leur conférer un poids nouveau dans les institutions nationales. Gérard Marcou, « Les collectivités locales et l'Europe », p. 63, (in) *Les collectivités locales et l'Europe*, Regards sur l'actualité, n°331, mai 2007, La Documentation française, pp.53-66.

¹²⁷ La constitution reconnaît notamment le droit pour chaque Communauté d'édicter des statuts d'autonomie propres, une sorte de constitution interne élaborée par une assemblée d'élus locaux (députés et sénateurs), mais adoptée par les *Cortes Generales* (le Parlement espagnol qui est constitué de deux chambres, la Chambre des Députés et le Sénat). Les Communautés autonomes assument des compétences exclusives dans de nombreux domaines : les institutions gouvernementales locales (parlement, gouvernement, administration, écoles), l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, les chemins de fer et les routes (qui ne traversent qu'un seul territoire d'une Communauté autonome), l'agriculture et l'exploitation forestière, la chasse et la pêche, le développement économique, la culture, l'enseignement et l'emploi des langues, la santé et l'assistance sociale, le tourisme et le loisir, la police. Les Communautés autonomes disposent ainsi de larges pouvoirs qui leur permettent de se gouverner localement, mais les municipalités ne sont pas assujetties aux gouvernements communautaires ; elles demeurent complètement autonomes dans leurs champs de compétence

ce qui tend à les comparer à des mini Etats fédérés¹²⁸. Toutefois, cette comparaison doit demeurer prudente ; car si les compétences cédées par l'Etat central demeurent importantes, les termes «*indépendance*» et «*fédéral* » sont très discutés en Espagne, voir tabous¹²⁹. De plus, en fonction des communautés, les rapports entretenus avec l'Etat central restent parfois très tendus : les communautés autonomes qui possèdent de puissants particularismes linguistiques, culturels et économiques (comme la Catalogne¹³⁰ et le Pays Basque) exigent toujours plus d'autonomie. Ce qui remet régulièrement en question l'unité de l'Espagne en tant que *Nation*. L'Etat espagnol semble alors s'enfoncer dans un processus centrifuge, où les identités régionales rencontrent un terrain très fertile pour exprimer, parfois violement, leur aspiration à la scission.

Du côté d'autres Etats unitaires de l'Union européenne, la déferlante «*décentralisatrice* » poursuit sa percée.

128 A propos de l'Espagne, Philippe Lavaux a fait remarquer que « [...] *d'un point de vue substantiel, l'Etat des Communautés autonomes...est plus proche du fédéralisme très atténué de la RFA que celui-ci l'est du fédéralisme américain, quelles que soient par ailleurs les tendances contemporaines de toute structure fédérale à la centralisation* », in, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, P.U.F., 1990, 719p. (p.134).

129 Pourtant, de nombreux auteurs envisagent une évolution de l'Espagne qui tend irrésolument vers le fédéralisme. Toutefois, ce fédéralisme inquiète car il risque de porter atteinte à l'intégrité de l'Espagne plutôt que de la servir : « *Cependant l'évolution qui se déroule en Espagne amène à penser que ces Etats pourraient évoluer vers une structure authentiquement fédérale. Elle amène aussi à se demander si ce fédéralisme de dissociation sera aussi solide que le fédéralisme initial d'association, et si le caractère apparemment insatiable de la revendication autonomiste ne mettra pas un jour en danger l'unité de la Nation et de l'Etat* » ; Pierre Deyon, *Régionalisme et Régions dans l'Europe des Quinze*, Bruylant, Editions locales de France, 1997, p.25.

130 Le 3 novembre 2005, le parlement catalan a adopté le projet de loi de réforme du statut de la Catalogne, qui a ensuite été débattu devant l'assemblée parlementaire espagnole à Madrid. A l'origine, le projet faisait de la Catalogne une nation qui veut continuer à vivre parmi les peuples d'Espagne. Après des discussions ayant montré des divisions, et une révision à la baisse négociée par le président du gouvernement espagnol, José Luis Zapatero et le chef du premier parti catalan, Pasqual Maragalli Mira, le projet a été adopté par l'assemblée et proposé aux Catalans par référendum. Malgré certains indépendantistes ayant appelé à voter non (car le projet ne reconnaissait pas la Catalogne comme nation, ne lui laissait pas la totale maîtrise des impôts, des ports et des aéroports), presque 75 % des votants l'ont accepté le 18 juin 2006. Cependant le taux de participation était légèrement inférieur à 50 %.

c. L'exemple d'Etats dits centralisateurs : la France et le Royaume Uni

L'Etat français, véritable modèle de l'Etat centralisé, a également cédé aux tentations de la décentralisation. Le terme « régionalisation » ne correspondant pas aux inspirations françaises qui ont mobilisé l'Etat vers une réforme de l'organisation de son territoire, la décentralisation s'impose à partir de la fin des années 70. Puis le processus de décentralisation s'accélère à partir des années 1982-1983¹³¹, mais connaîtra une période de « sommeil » ou d'inachèvement. A partir des années 2000, le processus recouvre une nouvelle vigueur et aboutit à un sacre constitutionnel, en mars 2003¹³². Les collectivités territoriales françaises absorbent de nouvelles compétences et surtout, obtiennent un pouvoir réglementaire¹³³. Toutefois, ce pouvoir demeure restrictivement soumis à l'habilitation législative¹³⁴.

Partant du postulat qu'un pouvoir excessivement concentré tend à anéantir les synergies locales¹³⁵, la décentralisation se présente comme un processus adéquat qui permet

131 Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, JO du 3 mars 1982, complétée par les lois du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, du 31 décembre 1982 définissant les statuts particuliers de Paris, Lyon et Marseille, et des 7 janvier 1983 et 22 juillet 1983 relatives à la répartition des compétences entre les collectivités locales et l'État.

132 Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003, JO du 29 mars 2003.

133 Avant la révision constitutionnelle de 2003, ce pouvoir n'était admis par le législateur ou par la jurisprudence que dans des cas particuliers ; voir CC n°2001-454 DC du 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse, cons.29 : « *Considérant que toutes ces dispositions ne transfèrent à la collectivité territoriale de Corse que des compétences limitées, dans des matières ne relevant pas du domaine de la loi ; qu'elles en définissent précisément le champ d'application, les modalités d'exercice et les organes responsables, dans le respect de la règle énoncée par l'article 34 de la Constitution en vertu de laquelle "La loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources" ; que ces compétences devront être mises en œuvre dans le respect des règles et principes de valeur constitutionnelle, ainsi que dans celui des lois et règlements auxquels il n'est pas explicitement dérogé par la volonté du législateur ; qu'aucune des dispositions contestées ne peut être regardée comme portant atteinte à l'indivisibilité de la République, à l'intégrité du territoire ou à la souveraineté nationale ; qu'elles ne touchent pas aux principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales ni à aucune des matières que l'article 34 de la Constitution a placées dans le domaine de la loi ; qu'en particulier aucune ne méconnaît les compétences propres des communes et des départements ou n'établit de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre ; qu'eu égard aux caractéristiques géographiques et économiques de la Corse, à son statut particulier au sein de la République et au fait qu'aucune des compétences ainsi attribuées n'intéresse les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques, les différences de traitement qui résulteraient de ces dispositions entre les personnes résidant en Corse et celles résidant dans le reste du territoire national ne seraient pas constitutives d'une atteinte au principe d'égalité ».*

134 Cf. *infra*, Section II.

135 Voir le rapport Guichard, « Vivre ensemble », La Documentation française, 1976.

l'adaptation des organisations administratives et politiques aux nécessités et aux circonstances du moment. Parallèlement à cet impératif de réorganisation de l'appareil administratif et politique français, la décentralisation allie efficacité à l'expression citoyenne. Ce renouveau démocratique est porté par l'élection des exécutifs locaux par les citoyens, par un processus décisionnel local plus proche du citoyen et, à terme, l'émergence d'une démocratie participative réelle. La décentralisation a également propulsé l'idée d'une autonomie des collectivités locales. Or, l'autonomie n'appartient pas à la culture juridique française. La Constitution de 1958 lui a préféré la notion de libre administration¹³⁶. Bien qu'il soit établi l'existence d'un lien indéfectible entre la libre administration et le développement de la décentralisation, il s'agit bien de deux notions distinctes. La libre administration est intrinsèque aux collectivités : elles disposent d'une liberté dans l'usage des pouvoirs qui leur sont confiés. Quant à la décentralisation, elle relève d'une autre sphère : celle de l'Etat central qui décide de confier des compétences supplémentaires à ses collectivités. C'est un mouvement qui part du sommet - l'Etat - vers le bas - les collectivités- .

En France, une question taraude l'ensemble de la doctrine : jusqu'ou l'Etat est-il prêt à décentraliser l'appareil étatique français ? Existe-t-il une limite à la décentralisation ? Le maintien et la réaffirmation du principe d'indivisibilité de la République française lors de la révision constitutionnelle de 2003 semble constituer la limite au processus de décentralisation-qui a désormais valeur constitutionnelle-. La France demeure un Etat unitaire, dont la caractéristique est d'être décentralisée. Est-ce l'annonce d'une nouvelle forme d'Etat aux cotés des Etats fédéraux, régionaux, unitaires ? En tout cas, la décentralisation est consacrée ; tout en préservant le caractère unitaire – et sacralisé- de l'Etat français.

Enfin, le Royaume Uni¹³⁷ mérite quelques points de réflexion. En effet, la décentralisation en Grande Bretagne donne lieu à une interprétation différente de celle

¹³⁶ Cf. *infra* Section II.

¹³⁷ « Le Royaume Uni est un mélange d'Etat unitaire et de fédération », (*in*)James Mitchell, « Core Executive and devolution » Conference of Europeanist, 11-13 March 2004, 15pp. L'Etat unitaire est perçu à travers la toute puissance du Parlement britannique qui implique la primauté du centre sur la périphérie, et de l'exécutif sur les assemblées locales. S'agissant de la perception d'un embryon de

rencontrée dans d'autres pays européens, comme la France. La décentralisation signifie que l'Etat britannique attribue des fonctions étatiques à l'entreprise privée, à l'industrie ou encore à des associations volontaires. L'Etat ne renforce pas nécessairement les compétences de ses collectivités locales (bien au contraire¹³⁸). La structure territoriale du Royaume Uni est caractérisée par une importante hétérogénéité, ce qui ne facilite pas la visualisation des compétences de chacun des niveaux locaux : entre comtés métropolitains et non métropolitains de l'Angleterre et du Pays de Galles, les comtés régionaux d'Ecosse et les districts d'Irlande du Nord représentant les échelons locaux « supérieurs » et les districts au niveau inférieur, la cartographie des collectivités infra-étatiques du Royaume Uni apparaissait bien peu lisible. Des discussions envisageaient depuis longtemps de jeter les bases d'une structure de gouvernement local. Il était question de procéder à une réduction des échelons locaux (trop nombreux), tout en procédant à une rationalisation des compétences de ces derniers et en confiant les fonctions gouvernementales locales à une autorité unique¹³⁹. La question de mettre en place un gouvernement régional a également été posée. Elle concernait l'Ecosse et le Pays de Galles. L'arrivée du travailliste Tony Blair¹⁴⁰ a précipité l'engagement du pays sur la voie de la *dévolution*¹⁴¹ à partir de la fin des années 1990. La « dévolution » britannique se traduit par un transfert du pouvoir de décision en matière économique, sociale et culturelle du Parlement vers une assemblée régionale élue au suffrage universel, dotée, à cet effet, de moyens politiques et

fédération : ceci est en partie dû à l'intégration de quatre peuples différents. Le pays de Galles est rattaché à l'Angleterre en 1536, puis l'Ecosse en 1707 (*Union Act 1707*) et enfin l'Irlande en 1800 (qui conduit à une guerre civile et finit par la partition de l'Irlande en 1921). Voir également, M. Breuillard, « Le processus de dévolution et de régionalisation en Grande Bretagne », *Pouvoirs locaux* 2000 n°45, p.30, J.Loughlin, « Quand l'Europe réforme le Royaume Uni », *Pouvoirs locaux* 2001 n°49, p.115.

¹³⁸ Alain Delcamp, John LOUGHLIN (dir.) *La décentralisation dans les Etats de l'Union Européenne*, La Documentation Française, Paris, 2003.

¹³⁹ Christian Engel et Joseph Van Ginderachter, *Le pouvoir régional et local dans la communauté européenne*, Editions Pedone, Paris, 1992, 120p. (p.28)

¹⁴⁰ La dévolution faisait partie des promesses de campagne électorale du parti Travailliste (Labour Party).

¹⁴¹ Caroline Davison, « La dévolution au pays de Galles : état des lieux et perspectives », *RDP* n°3, 2005, pp.733.

administratifs importants¹⁴². Le transfert de pouvoirs et de compétences étatiques au profit des collectivités infra-étatiques procède de la seule volonté du Parlement britannique¹⁴³.

Toutefois, les transferts de compétences qui ont été observés, ont démontré une inégalité : en fonction des caractéristiques propres à chaque territoire, le Royaume Uni a conduit à une dévolution « à la carte », entraînant ainsi une régionalisation atypique en Europe. En effet, la reconnaissance par le Royaume Uni de quatre « Nations-régions » – Ecosse, Pays de Galles, Irlande et Angleterre – conduit à identifier des marqueurs sérieux du fédéralisme. Pourtant, les transferts de compétences qui s'ensuivront ne seront pas identiques.

Le Parlement d'Ecosse demeure l'institution locale qui jouit des compétences les plus importantes¹⁴⁴ : un pouvoir législatif et une compétence générale d'administration (santé, enseignement primaire et secondaire, formation professionnelle, aide sociale et logement, développement économique et transports, justice et police, environnement, agriculture, pêche, forêt, sports, culture, administration locale). Au regard des spécificités écossaises, le Parlement écossais peut être amené à modifier des lois britanniques pour une application en Ecosse¹⁴⁵. Les élections législatives de 2007 ont porté au pouvoir (local) le parti national écossais (mouvement de souche indépendantiste) qui prévoit par ailleurs l'organisation d'un référendum sur l'indépendance en 2010.

Le Parlement Gallois dispose de compétences moindres. Il n'a pas obtenu de pouvoir législatif, mais seulement un pouvoir réglementaire. Les pouvoirs transférés feront l'objet d'une dévolution progressive¹⁴⁶.

142 Michel Mercier, Rapport d'information n°447, Tome 1 (1999-2000), « Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité », au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, 620p (p.122).

143 En raison de l'absence de Constitution au Royaume Uni, le statut des collectivités locales dépend totalement du Parlement britannique. Le cadre légal des collectivités locales a pu ainsi être modifié à de nombreuses reprises. Il n'existe pas de compétence générale pour les collectivités. Chaque acte des gouvernements locaux doit s'appuyer sur une habilitation législative ou une coutume (certains auteurs britanniques considèrent l'existence d'une coutume constitutionnelle en la matière).

144 L'Ecosse a toujours bénéficié d'un régime de faveur. En 1603, Jacques VI d'Ecosse devint Roi d'Angleterre. Cette circonstance historique a permis à l'Ecosse de toujours conserver une indépendance relative vis-à-vis du Royaume.

145 Toutefois, les dotations de l'Etat nécessaires à l'accomplissement des tâches nouvelles confiées au Parlement écossais restent décidées à Westminster, c'est-à-dire par l'Etat central.

146 Le *Government of Wales Act 2006* renforce les pouvoirs du Parlement Gallois.

S'agissant du Parlement Irlandais, le climat de détente des années 90 entre les autorités londoniennes et les représentants de l'IRA (*Irish Republican Army*) facilite l'aboutissement d'un accord : l'accord du Vendredi Saint (accord de Belfast) le 11 avril 1998. Cet accord prévoit la mise en place d'un parlement autonome dans la province ; des conseils administratifs transfrontaliers en matière d'environnement et de tourisme, des langues régionales; un conseil britannico-irlandais pour rassembler les gouvernements des îles Britanniques (du Royaume-Uni, de la République d'Irlande, de l'Irlande du Nord, de l'Écosse, du Pays de Galles, de Jersey, de Guernesey et de l'île de Man). Cet accord a été suivi d'un référendum (22 mai 1998) et l'élection de l'Assemblée d'Irlande du Nord le 25 juin 1998. Cet accord a mis en place un système d'administration « duelle ». Il instaure un gouvernement local où le pouvoir est partagé entre Londres et les nationalistes. Le système ainsi établi s'effondre en 2002 alors qu'éclate un scandale d'espionnage de l'état-major de l'IRA. Ce retour au contrôle direct de Londres dure quatre ans. A partir de 2007, un retour progressif vers le partage du pouvoir exécutif s'amorce.

Ce mouvement de dévolution est à la confluence de deux mouvements : le premier tenant à l'achèvement du marché intérieur qui a exercé des pressions en faveur de la régionalisation. L'autre mouvement est d'inspiration *autonomiste*. Les mouvements régionalistes en quête de compétences et d'autonomie ont exercé des pressions sur le gouvernement britannique. La dévolution allie respect de l'héritage historique et des ancestrales divisions du territoire britannique aux exigences de la construction du marché intérieur.

Concernant les nouveaux Etats membres, ce processus de régionalisation rencontre un écho différent. La régionalisation apparaît comme une des conditions préalable à leur entrée dans l'UE.

2. Des obligations de modification de leur organisation territoriale pour les Etats candidats

Alors que le régime soviétique avait imposé la rigueur de circuits verticaux de décision, son éclatement¹⁴⁷ déclenche un déluge de réformes institutionnelles œuvrant dans le sens d'une décentralisation toujours plus importante. Dans un premier temps, tous les Etats rétablissent l'autonomie de la commune¹⁴⁸, premier échelon de la vie locale. Cependant, ce mouvement s'essouffle rapidement ; une période d'« inertie » s'ensuit. D'une part, l'autonomie et les transferts de compétences n'ont pas été suivis de ressources financières suffisantes. D'autre part, les mouvements de décentralisation sont progressivement freinés par les craintes des pouvoirs centraux de la renaissance de mouvements identitaires¹⁴⁹. C'est à la fin des années 90 et avec la perspective d'adhésion à l'UE que le processus de régionalisation est relancé (a). Concrètement, ces réformes territoriales sont essentiellement entreprises dans la perspective de bénéficier de la manne financière européenne (b).

a. Les perspectives d'adhésion à l'Union européenne, relance d'un mouvement de régionalisation dans les pays candidats

La chute du bloc soviétique en 1989 génère une véritable onde de choc. Les demandes d'adhésion à la Communauté européenne ne tardent pas à pleuvoir : en 1994, la Hongrie¹⁵⁰ est le premier Etat de l'Est à demander l'adhésion à l'Europe communautaire, suivie

147 Chute du mur de Berlin dans la nuit du 9-10 novembre 1989. La dissolution définitive du bloc URSS avec la création de la CEI (Communauté des Etats indépendants) le 8 décembre 1991.

148 La Hongrie est l'un des premiers Etats de l'Est à rétablir l'autonomie locale dès 1989. Le niveau communal fait l'objet d'un certain nombre de réformes : le rétablissement d'élections au suffrage universel, la délégation de compétences ainsi que l'octroi de ressources financières. Suivra ensuite la Pologne, la république Tchèque et la Slovaquie en 1990 ; la Bulgarie en 1991 inscrit dans sa Constitution le principe de division du territoire en communes et en régions et des lois viendront compléter la même année le texte constitutionnel par l'octroi de l'autonomie locale aux collectivités consacrées ; la Slovénie, en 1993 ; les Etats baltes confirmeront également cette tendance : à commencer par l'Estonie, qui dès 1989, rétablit l'autonomie locale et instaure deux niveaux de collectivités locales qui seront inscrites dans la Constitution de 1992 ; la Lettonie, à partir de 1993 réorganise son espace local et en 1994, définit un cadre juridique des collectivités locales ; la Lituanie, en 1994 rétablit le niveau communal.

149 Dominique Hoorens et Isabelle Chatrie, « Les évolutions institutionnelles et financières du secteur public territorial européen entre 2000 et 2005 », *Revue française d'administration publique* n°121-122, 2007, pp.61-74 (p.63).

150 La Hongrie a fait sa demande d'adhésion le 31 mars 1994.

quelques jours plus tard de la Pologne¹⁵¹. Suivront ensuite en 1995, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie, la Roumanie et la Bulgarie¹⁵², et pour finir en 1996, la République Tchèque et la Slovaquie¹⁵³ - concernant Chypre et Malte, les demandes remontent respectivement au 3 et 16 juillet 1990-.

Il faut dire que les anciennes démocraties populaires ont bien compris le signal émis par la Communauté européenne, lors du Conseil de Copenhague des 21 et 22 juin 1993 : « *Le Conseil européen est convenu aujourd'hui que les pays associés d'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union européenne. L'adhésion aura lieu dès que le pays associé sera en mesure de remplir les obligations qui en découlent, en remplissant les conditions économiques et politiques requises* ». Il s'agit des critères de Copenhague : « *L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire* ». L'obligation de stabiliser le système institutionnel et administratif de l'Etat (après plus de quarante de centralisation extrême du pouvoir) était une des priorités fondamentales¹⁵⁴. Cette exigence va se traduire notamment par le renforcement des institutions et capacités locales. Et par conséquent, la décentralisation dans les Etats candidats prend un nouvel élan.

Les différents Conseils européens qui se succéderont pour affiner les critères et exigences à l'adhésion à l'UE ont des conséquences directes sur l'organisation territoriale de ces Etats. Ainsi, le Conseil d'Essen (9 et 10 décembre 1994) invite les pays candidats à s'engager sur la voie de la coopération régionale : « *Les chefs d'Etat et de gouvernement, conscients du rôle de la coopération régionale à l'intérieur de l'Union, soulignent*

¹⁵¹ La Pologne a fait sa demande d'adhésion le 5 avril 1994.

¹⁵² La Roumanie a fait sa demande d'adhésion le 22 juin 1995, suivie de la Slovaquie le 27 juin, la Lettonie le 13 Octobre, l'Estonie le 24 novembre, la Lituanie le 8 décembre, la Bulgarie le 14 décembre.

¹⁵³ La République Tchèque a déposé sa candidature le 17 janvier 1996 et la Slovaquie, le 10 juin 1996.

¹⁵⁴ *La régionalisation en Europe : situation, perspectives d'évolution dans les Etats membres de l'Union européenne et dans les Etats d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion*, Rapport de Marcou Gérard pour le Parlement européen, avril 2000, REGI 108 rév.1, 160 pages.

*l'importance que revêt une coopération similaire entre les pays associés pour favoriser le développement économique et les relations de bon voisinage. C'est pourquoi le Conseil a adopté un programme visant à encourager cette coopération. Ce programme contribuera en outre à la réalisation des objectifs du Pacte de stabilité »*¹⁵⁵. La coopération régionale oblige les administrations centrales et locales à s'ouvrir, à établir des connexions, à nouer des relations entre les pays associés, voire d'autres pays, tels que la Russie, l'Ukraine, ou la Moldavie. Encore faut-il que ces administrations soient dotées de l'autonomie et des compétences pour réaliser ces coopérations. D'où la quasi-obligation pour ces pays de s'engager dans des réformes offrant toujours plus d'autonomie à leurs entités infra-étatiques. Plus tard, le Conseil européen de Madrid (15 et 16 décembre 1995) se recentre sur les priorités qui avaient été fixées à Copenhague : la stabilité des institutions, le développement d'une économie de marché, la capacité d'absorption de l'acquis communautaire, etc. Les conclusions de ce Conseil ont par ailleurs, insisté sur la nécessaire adaptation des structures administratives des Etats candidats.

Toutefois, c'est la reprise de l'acquis communautaire, et notamment son chapitre 21 « *Politique régionale et coordination des instruments structurels* » qui se révèle déterminante dans la nécessité de restructurer les institutions régionales ou locales pour accueillir la politique régionale européenne.

b. Les financements de l'Union européenne, catalyseur des réformes portant sur les organisations territoriales des Etats candidats

Par exemple, la création de régions en Roumanie¹⁵⁶ (entités purement fonctionnelles) correspond en fait au découpage NUTS 2¹⁵⁷ établi par l'UE. Ce sont des structures

¹⁵⁵ La stratégie de pré-adhésion est lancée, accompagnée d'un programme de financement communautaire, le programme Phare, destiné à aider les pays d'Europe centrale et de l'Est (PECO) à accomplir les critères imposés par le Conseil de Copenhague.

¹⁵⁶ Les régions de développement de Roumanie ont été mises en place en 1998 dans le but de coordonner le développement régional nécessaire à l'intégration à l'Union européenne. Elles correspondent aux divisions de niveau NUTS-II de l'UE. Bien que leur importance soit significative dans le domaine du développement régional, ces régions n'ont aucun statut administratif car elles ne possèdent ni de conseil législatif, ni de corps exécutif. Leur fonction est d'allouer des fonds du programme PHARE de l'UE ainsi que d'établir des statistiques régionales. De plus, les régions de développement coordonnent des

destinées à coordonner le développement économique de la zone désignée. Par conséquent, la construction européenne, même si elle n'a pas exigé la création d'autorités institutionnelles décentralisées, n'en a pas moins influencé le découpage territorial des Etats afin de faciliter l'action communautaire et l'aide financière en émanant.

Dès lors, dans l'ensemble des Etats d'Europe de l'Est, on assiste à un redécoupage territorial : la Pologne en 1999 revoit sa carte administrative en transformant les régions et les départements en collectivités locales ; la Bulgarie crée des régions de planification¹⁵⁸ pour le financement des programmes européens de pré-adhésion à l'UE ; la Hongrie, en 1996, crée des régions de planification qui deviendront en 1999 des régions statistiques mais ne sont que des échelons déconcentrés. La Roumanie, à partir de 1999, vote plusieurs textes de lois portant sur les collectivités locales et la fonction publique locale. La Slovaquie, entre 1994 et 1996, vote des lois portant sur le secteur local : le statut juridique des collectivités, la rémunération du maire, les règles budgétaires locales... Idem pour les Etats Baltes où de nombreuses lois rétablissent l'autonomie des communes, modifient le système local, les règles de péréquation financière, etc. jusque dans les années 2000¹⁵⁹.

Toutefois, les réformes les plus importantes ont concerné principalement la République Tchèque, la Slovaquie et la Pologne. La république Tchèque, à partir de 2000 a engagé la deuxième phase¹⁶⁰ de la décentralisation. Cette deuxième phase a consisté à créer des régions quatorze «*Kraje*», avec le statut de collectivité locale ; la ville-capitale Prague

projets d'infrastructure régionale et sont devenues membres du Comité des Régions lors de l'entrée de la Roumanie dans l'UE en 2007.

¹⁵⁷ Voir annexes.

¹⁵⁸ Elles ne sont pas pour autant des collectivités locales. A l'image des régions de planification roumaine, elles permettent la mise en place de programmes européens, et elle contribue également à la mise en œuvre d'une politique nationale d'aménagement du territoire et de développement régional.

¹⁵⁹ La décentralisation a été initiée à partir des années 1993-1994. Concernant l'Estonie, entre 1993 et 1996, elle a profondément modifié son système local, en privilégiant notamment les communes par d'importants transferts de compétences (éducation). La Lettonie a également connu une décentralisation importante dans ce sens : des lois de 1995 et 1998 ont porté sur la péréquation financière, en 2001, sur les délégations de services publics, en 2002, sur les budgets locaux. Par ailleurs, la loi de 1998 portant réforme de l'administration territoriale a modifié l'organisation institutionnelle du pays. Elle avait pour objectif de diviser le nombre de communes par trois ; ce qui s'est concrétisé en 2006 (la création de régions, collectivités locales est encore en suspens). Enfin, la Lituanie, un seul niveau de collectivité locale a opéré de nombreux transferts de compétences entre 1997 et 2002.

¹⁶⁰ La première phase ayant consisté à rétablir à partir de 1990 l'autonomie communale, ainsi que l'octroi d'un statut juridique des communes, des compétences, l'organisation d'élections municipales libres et la mise en place de ressources et de biens propres.

constitue la 14^{ème} circonscription administrative mais n'est pas considérée comme une région administrative. Les communes ont bénéficié des plus importants transferts de compétences : elles peuvent coopérer entre elles soit sur une base contractuelle (pour l'exercice en commun d'une tâche), soit dans le cadre de la création d'une association de communes dotée de la personnalité morale, soit encore dans le cadre de la création de structures spécifiques. La plupart des coopérations concernent les secteurs du traitement des déchets ménagers, de l'eau, des transports, du développement local, du tourisme et des loisirs.

En Slovaquie, la deuxième vague décentralisatrice a donné de nouvelles compétences aux communes¹⁶¹ et aux régions¹⁶² (créées le 1^{er} janvier 2002). Les collectivités locales ont notamment reçu une partie des compétences qui étaient du ressort des *districts* (structures déconcentrées de l'Etat) avant leur suppression en 2004. Les autres compétences des districts ont été attribuées à de nouvelles structures déconcentrées (*regional authorities et borough authorities*).

Enfin, la Pologne, qui avait en 1990 rétabli l'autonomie des communes, complète en 1998 cette autonomie par l'organisation des premières élections municipales. Un volet financier se met alors en place, et sera régulièrement amendé¹⁶³ pour être en adéquation avec la transformation des régions et départements en collectivités locales qui s'est opéré en 1999.

Le système de l'Union européenne parvient ainsi à diffuser les préceptes du principe de l'autonomie locale. Et plus généralement, l'autonomie parvient ainsi à se cristalliser dans une constitution européenne virtuelle à laquelle les Etats membres de l'UE obéissent. Ils intègrent, selon leur organisation constitutionnelle, le principe et rendent compte d'une variabilité de l'impact du principe d'autonomie locale dans les ordres nationaux.

161 Education, voirie, aménagement du territoire, maisons de retraite.

162 Développement régional, santé, enseignement secondaire, aide sociale, culture, voirie régionale, aménagement du territoire.

163 Le volet financier de la décentralisation en Pologne, défini par une loi du 26 novembre 1998, sera annuellement revu afin de permettre aux régions et départements de bénéficier à terme de ressources propres et non plus d'obtenir des financements de l'Etat.

SECTION II.

LA CONSTITUTIONNALISATION PROGRESSIVE DU PRINCIPE DE L'AUTONOMIE LOCALE DANS LES ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE

Après la chute du mur de Berlin, l'Assemblée parlementaire et le Comité des ministres du Conseil de l'Europe firent savoir que les Etats désireux d'adhérer au Conseil de l'Europe s'engageraient à signer et ratifier la Charte européenne de l'autonomie locale, ainsi qu'un certain nombre d'autres conventions, dont la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans cette perspective, le *Congrès* a incité les Etats candidats à l'UE à inscrire directement dans les Constitutions nationales, un système de démocratie locale et régionale où le principe d'autonomie locale constituerait la clé de voute de l'organisation territoriale¹⁶⁴ de ces Etats.

Au niveau de l'Union européenne, la constitutionnalisation du principe d'autonomie locale est moins éloquente. Si tous les Etats membres se sont acquittés de la ratification de la Charte européenne sur l'autonomie locale¹⁶⁵, l'autonomie locale peut parfois apparaître, dans les différents ordonnancements nationaux, sous des formes déguisées, empreintes des pratiques constitutionnelles ou légales propres à chacun des Etats membres. Certains Etats membres reconnaissent un brevet de constitutionnalité à l'autonomie locale et à ses

¹⁶⁴ Nicole Belloubet-Frier, « Vers un modèle européen d'administration locale ? », *RFAP* n°121-122, 2007, pp.5-19 (p.11).

¹⁶⁵ La France et de la Belgique ont ratifié très tardivement la Charte européenne sur l'autonomie. La Belgique, tout d'abord, a ratifié le texte de la Charte, le 25 Aout 2004 (entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2004). Puis la France, le 1^{er} janvier 2007, par la loi n°2006-823 du 10 juillet 2006. Cette dernière s'était pourtant porté signataire du texte de la Convention dès le 15 octobre 1985. Mais en 1991, le Conseil d'Etat avait donné un avis négatif. Il dénonçait l'ambiguïté de la rédaction, source possible de contentieux, ainsi que l'existence d'une incompatibilité avec l'ordre juridique interne. A cet égard, le motif suivant fut évoqué : l'incompatibilité des exigences de la Charte avec les principes d'organisation des collectivités territoriales en France. Ces principes prévoyaient, sauf exception, l'irresponsabilité des exécutifs devant les assemblées délibérantes ainsi que la possibilité de recourir au suffrage universel indirect pour élire les assemblées territoriales. A ce jour, 44 Etats (sur 47) dont la totalité des Etats membres de l'UE ont ratifié la Charte européenne sur l'autonomie locale.

dérivés, tandis que d'autres recourent volontiers à des notions similaires ou qui s'en rapprochent fortement. Ces dernières témoignent bien de la présence de l'autonomie locale dans l'ordre juridique, mais elles demeurent privées d'une valeur constitutionnelle.

En dépit de ces différences, l'autonomie locale devrait intégrer à terme, le sérail des principes cardinaux de l'Union européenne. En effet, les Etats membres connaissent, à des degrés plus ou moins variables, une constitutionnalisation du principe de l'autonomie locale dans leurs ordonnancements. L'autonomie locale, vectrice de démocratie, garante de l'efficacité de l'action publique, se diffuse et devrait, par conséquent, enrichir les principes fondamentaux de la Constitution virtuelle de l'UE¹⁶⁶.

Cette constitutionnalisation est, certes, à géométrie variable. L'inscription constitutionnelle de l'autonomie locale est tantôt antérieure à la ratification de la Charte, tantôt, une conséquence de la Charte (dans le cas des anciennes démocraties populaires). Toutefois, des Etats ont souhaité avancer à leur rythme. L'autonomie locale n'appartenant pas toujours aux traditions constitutionnelles ou à leur culture juridique, il faut laisser du temps pour ancrer l'autonomie locale en Europe.

Ainsi, il faut reconnaître un mouvement de constitutionnalisation du principe d'autonomie au sein des Etats membres de l'UE. Or, ce mouvement révèle aussi que ce processus ne conduit pas à une reconnaissance identique : facilité dans les Etats d'organisation fédérale et régionale (§.1), le phénomène est plus complexe dans les Etats de tradition centralisatrice où l'autonomie ne va pas toujours de soi (§.2).

- §.1 – L'autonomie facilitée dans les Etats d'organisation fédérale et régionale
- §.2 – L'autonomie locale à la conquête des Etats centralisés, l'exemple de la France

¹⁶⁶ Les constitutionnalistes contestent la validité d'une Constitution européenne, dans la mesure où on ne peut concevoir de Constitution sans Etat. Pourtant, l'UE, au sens matériel, témoigne de l'existence d'une Constitution, par conséquent, « virtuelle ». La Cour de justice confirme cette conception : CJCE, 23 avril 1986, *Parti écologiste Les Verts*, aff. 294/86, rec.1339. Voir, Claude Blumann, Louis Dubouis (dir.), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec, 2007, 653p. (pp.27-28). Voir également, Jörg Gerkrath, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Université de Bruxelles, coll. *Etudes européennes*, 1998, 426p. ; Pernice Ingolf, *Fondements du droit constitutionnel européen*, Pedone, 2004.

§ 1. L'AUTONOMIE FACILITEE DANS LES ETATS D'ORGANISATION FEDERALE ET REGIONALE

Bien antérieurement à la Charte européenne de l'autonomie locale et aux travaux du Parlement européen, le principe d'autonomie s'ancrait déjà dans les ordres constitutionnels d'Etats membres de l'UE tels que la Belgique¹⁶⁷, l'Allemagne¹⁶⁸ et l'Autriche¹⁶⁹. Toutefois, l'autonomie locale n'est pas l'apanage des seules fédérations (A). Les Etats régionaux vont à leur tour consacrer et développer une véritable culture de l'autonomie (B).

Pour des raisons pratiques, nous limiterons l'étude des Etats fédéraux à l'Allemagne.

A. L'INSCRIPTION DU PRINCIPE D'AUTONOMIE LOCALE EN ALLEMAGNE

En Allemagne, il faut distinguer l'autonomie des *Länder*, tirée de leur nature étatique, de l'autonomie des collectivités locales composées des communes (*Gemeinden*) et des arrondissements (*Landkreise*). L'autonomie des collectivités locales allemandes est une autonomie fonctionnelle (1) qui emportent des conséquences pratiques dans l'organisation territoriale allemande (2).

1. Une autonomie dite fonctionnelle

¹⁶⁷ A partir des articles 41 et 162 de la Constitution, on déduit l'autonomie des institutions provinciales et communales. Rappelons qu'à l'origine, la Belgique était un Etat unitaire, qui au grès des réformes, s'est mutée en fédération.

¹⁶⁸ Article 28 §1 et §2 de la Loi fondamentale.

¹⁶⁹ Article 115 et svt de la Constitution autrichienne.

Si le droit des collectivités locales découle de la compétence législative de chacun des *Land*¹⁷⁰, l'autonomie est prescrite par la loi fondamentale¹⁷¹. Il s'agit d'une autonomie fonctionnelle, à caractère administratif, dans la mesure où elle correspond à des champs de compétences locales, ou attribuées spécifiquement par la loi du *Land*.

Ainsi, l'article 28 de la loi fondamentale, et principalement le §2 énonce :

(1) L'ordre constitutionnel des Länder doit être conforme aux principes d'un Etat de droit républicain, démocratique et social, au sens de la présente Loi fondamentale. Dans les Länder, les arrondissements et les communes, le peuple doit avoir une représentation issue d'élections au suffrage universel direct, libre, égal et secret. Pour les élections dans les arrondissements et communes, les personnes possédant la nationalité d'un Etat membre de la Communauté européenne sont également électrices et éligibles dans les conditions du droit de la Communauté européenne. Dans les communes, l'assemblée des citoyens de la commune peut tenir lieu de corps élu.

(2) Aux communes doit être garanti le droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois. Les groupements de communes ont également le droit d'auto-administration dans le cadre de leurs attributions légales et dans les conditions définies par la loi. La garantie de l'auto-administration englobe également les bases de l'autonomie financière ; ces bases comprennent une ressource fiscale revenant aux communes, qui est assise sur le potentiel économique et dont les communes peuvent fixer le taux de perception.

(3) La Fédération garantit la conformité de l'ordre constitutionnel des Länder avec les droits fondamentaux et avec les dispositions des alinéas 1 et 2.

Autonomie locale et droit d'auto-administration sont ici confondus. Le droit d'auto-administration est une application concrète du principe d'autonomie locale. Et cette transcription fonctionnelle de l'autonomie locale rappelle que les administrations locales

¹⁷⁰ En Allemagne, on dénombre 16 codes des communes et des arrondissements différents. En Autriche, la situation est identique, puisque le législateur de chacun des Länder détermine son droit des communes. La loi fondamentale allemande et la Constitution autrichienne garantissent seulement des caractéristiques générales communes de ces entités administratives.

¹⁷¹ Article 28§2 de la Loi Fondamentale. Le texte évoque un droit d'auto-administration. En Autriche, l'article 116 de la Constitution rappelle que les communes sont des collectivités territoriales ayant droit à une administration autonome. Ce sont également des entités économiques autonomes.

(*Gemeinden* et *Landkreise*) disposent d'une garantie constitutionnelle au maintien et à l'effectivité de ce droit. Toutefois, une limite est posée : leur liberté d'agir ne contrevient pas à la loi fondamentale et plus généralement aux autres lois. Concernant les groupements de communes, leur liberté est définie par leurs attributions légales et les conditions d'exercice fixées par la loi¹⁷².

2. Les conséquences pratiques du droit à l'auto-administration

La commune dispose de la personnalité juridique propre, garantie par la Loi fondamentale. Elle dispose entre autre d'une assemblée délibérante, issue du suffrage universel direct, et d'un organe exécutif –le maire¹⁷³- ; les communes bénéficient plus largement d'un droit d'auto-organisation qui leur permet de procéder par elles-mêmes au recrutement de leur personnel ainsi que des procédures de recrutement à mettre en œuvre. Par ailleurs, la Loi fondamentale les investit de compétences propres : « *toutes les affaires de la communauté locale* ». Encore faut-il comprendre ce que sont les affaires de la communauté locale ! La Cour constitutionnelle (*Bundesverfassungsgericht*) a fait correspondre cette notion à l'ensemble des tâches ayant leur fondement et leurs racines dans la communauté locale ou étant dans un rapport spécial avec elle¹⁷⁴. Toutefois, la plupart des fonctions assumées par les communes reposent principalement sur des chefs de compétences d'origine légale ; l'urbanisme, la gestion de l'eau, la construction et l'entretien des écoles, en sont des exemples. Les communes accomplissent ces fonctions en ne souffrant aucune tutelle ; que ce soit du *Bund* ou du *Land*. Elles sont donc responsables

¹⁷² Les *Kreise* avaient tendance à assumer de responsabilités de plus en plus nombreuses et imparties « naturellement » aux communes. La Cour fédérale a entendu y mettre un coup d'arrêt dans une décision du 28 novembre 1988 dont les considérants ont réaffirmé le droit à l'auto-administration du niveau le plus bas. Voir « Définition et limites du principe de subsidiarité », Communes et Régions d'Europe, n°55, publication du Conseil de l'Europe, 1999.

¹⁷³ Exception faite du *Land* de Hesse où l'organe exécutif est collégial (*Gemeindevorstand*).

¹⁷⁴ BVerfGE 79 127-*rastede*- arrêt cité dans l'article de Bettina Schöndorf-Haubold, « L'émergence d'un droit commun de l'autonomie territoriale en Europe », *RFAP* n°121-122, 2007, pp.203-218 (p.215).

et devront répondre de leurs agissements dans les champs de compétences qui sont les leurs le moment venu¹⁷⁵.

Enfin, les communes bénéficient d'une autonomie financière garantie par la Loi fondamentale. Cette autonomie donne le droit aux communes de lever un nouvel impôt, « *Steuererfindungsrecht* » ; à la condition cependant que ce dernier ait une portée locale, que le législateur du *Land* ait préalablement donné son autorisation, et surtout, qu'il ne corresponde pas à un impôt déjà existant dans la Fédération¹⁷⁶.

Enfin, concernant l'autonomie des arrondissements ou des associations de communes, ces dernières bénéficient également d'un droit d'auto-administration. Néanmoins, ce dernier est constitutionnellement minoré : là où les communes semblent finalement doter de compétences « universelles », les *Landkreise* agissent dans le cadre des attributions légales qui leur ont été préalablement distribuées.

D'autres Etats se sont bâtis sur le paradigme de l'autonomie : les Etats régionaux.

B. L'AUTONOMIE DANS LES ETATS REGIONAUX

L'Italie et l'Espagne sont à l'origine des Etats unitaires. Or, le processus de régionalisation engagé dans ces deux Etats, a modifié la substance même de ces structures

¹⁷⁵ A propos du contrôle juridictionnel de l'action des communes, voir l'article de Andreas Dickhaut, « L'expérience allemande en matière de contrôle de la décentralisation », Colloque International sur le contrôle juridictionnel de la décentralisation, Cotonou, les 3/5 Avril 2000, (*in*) *Les Cahiers de l'Association Ouest Africaine des Hautes juridictions francophones*, 2000, pp.78-82. Consultable sur le site <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/14-3.pdf>

L'auteur fait état des compétences et des différents contrôles de l'action des communes, de leurs groupements, des *Kreise*, etc. Dans les domaines relevant de l'auto-administration, le contrôle juridictionnel se borne à la légalité de l'acte. En revanche, pour les domaines délégués par la loi du land et l'exécution des lois fédérales, le contrôle porte sur la légalité et la fonctionnalité.

¹⁷⁶ Quantitativement, ces « petits » impôts n'ont pas eu une importance majeure. La réforme administrative de 2006 a même supprimé une grande partie de ces impositions locales qui, au final, ne justifiaient pas l'effort administratif fourni au regard des revenus récoltés. Mentionnons tout de même pour l'exemple, l'existence d'un impôt sur les chiens -« *Hundesteuer* »- dans l'ensemble des Länder. Le montant de l'impôt pouvant varier de 20euros l'année à Hambourg, à 140euros l'année à Berlin, tout en considérant la race du canidé.

étatiques. Le principe d'autonomie devient une « *quasi-religion* ». Bien que la Constitution italienne constitue un texte très abouti en matière de reconnaissance du principe d'autonomie locale (1), l'Espagne connaît un processus plus complexe et plus accompli dans la mise en œuvre du principe d'autonomie locale (2).

1. L'Italie, un Etat régional inachevé

C'est très certainement la Constitution italienne de 1947 qui constitue le texte le plus abouti sur la reconnaissance de l'autonomie locale. En effet, le principe d'autonomie figure dans la partie réservée aux principes fondamentaux que l'Italie s'engage à protéger¹⁷⁷. A l'article 5, le texte énonce : *La République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales; réalise dans les services qui dépendent de l'État la plus large décentralisation administrative; adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation*. Cet article laissait entendre que l'Italie pouvait s'engager dans des réformes ambitieuses tendant à une profonde restructuration de l'Italie au lendemain de l'ère Mussolinienne. Malheureusement, les potentialités phénoménales de cet article 5 resteront inexploitées durant une trentaine d'année. Il faudra attendre 1977¹⁷⁸ pour que les premières réformes encourageant la décentralisation ne se réalisent. Pour en revenir au texte constitutionnel, il est remarquable que l'autonomie des

177 Alors que dans la Loi fondamentale allemande, l'autonomie ne figure pas parmi les libertés fondamentales garanties énoncées aux articles 1 à 17.

178 Annamaria Poggi, « Les compétences administratives et réglementaires des régions italiennes », *RFAP*, n°121-122, 2007, pp.99-110. 1977, première décentralisation des compétences administratives de l'Etat vers les Régions. Puis il faudra encore 20 ans pour poursuivre le processus engagé : la loi n°59 de 1997, qui réalise une véritable décentralisation administrative. Cette loi a, plus généralement réformé l'appareil étatique italien : réforme de la présidence du conseil et des ministères ; réorganisation des collectivités ; réforme des instruments d'évaluation et de contrôle de l'activité administrative ; réforme du secteur de la recherche scientifique et technique et enfin, l'achèvement de la réforme de l'emploi public. Cette loi a nécessité la mise en œuvre de nombreux décrets législatifs pour être opérationnelle. Ces nombreuses réformes ont été par la suite entérinées au niveau de la Constitution par la révision constitutionnelle (loi n°3) de 2001 qui modifie considérablement l'article 117 de la Constitution : « [...] Dans toutes les matières qui ne sont pas expressément réservées à la législation de l'État, le pouvoir législatif échoit aux Régions ».

régions¹⁷⁹ (article 114 à 133 de la Constitution italienne) constitue une source de préoccupation importante. Pourtant, ce n'est que depuis 1999¹⁸⁰ que les régions ont considérablement gagné en autonomie¹⁸¹. En effet, selon les termes de l'article 123¹⁸² de la Constitution italienne, les Conseils régionaux disposent désormais du pouvoir d'arrêter leurs propres statuts, sans l'approbation du gouvernement central¹⁸³. Le conseil régional choisit de réglementer son organisation, son fonctionnement interne, le système de désignation du Président du Conseil régional, l'élection du Conseil, etc. Et bien sûr les régions disposent d'un pouvoir législatif. Avant 2001, il s'agissait d'un pouvoir législatif concurrent, strictement encadré par le législateur « central ». Or, depuis les lois constitutionnelles de 2001, le législateur régional dispose d'un domaine de compétences exclusives (mais non énumérées !) : « *Dans toutes les matières qui ne sont pas expressément réservées à la législation de l'État, le pouvoir législatif échoit aux Régions* », (article 117). Il existe toujours des compétences concurrentes. Et les matières qui en relèvent « [échoient] *aux Régions, sous réserve de la fixation des principes fondamentaux, qui relève de la législation de l'État* » (article 117).

¹⁷⁹ Luciani Massimo, Passaglia Paolo, « Italie », Table ronde sur l'autonomie régionale et locale et constitutions, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Vol.II, 2006, pp. 229-284.

¹⁸⁰ Loi constitutionnelle n°1/1999 du 22 novembre 1999 et la loi constitutionnelle n°3/2001 du 18 octobre 2001.

¹⁸¹ Vuillermoz Riccardo, *La Belgique, l'Espagne, L'Italie face à l'intégration communautaire. Quelles adaptations des rapports entre l'État et ses collectivités régionales ?*, Bruylant, Bruxelles, 2003, 798p.

¹⁸² Article 123 : « *Chaque Région a un statut qui, en harmonie avec la Constitution, en fixe la forme de gouvernement et les principes fondamentaux d'organisation et de fonctionnement. Le statut régit l'exercice du droit d'initiative et du référendum sur les lois et sur les mesures administratives de la Région ainsi que la publication des lois et des règlements régionaux. Le statut est adopté et modifié par le Conseil régional par une loi approuvée à la majorité absolue de ses membres, au moyen de deux délibérations successives à un intervalle de deux mois au moins. Cette loi ne requiert pas d'être visée par le Commissaire du Gouvernement.*

Le Gouvernement de la République peut soulever la question de constitutionnalité sur les statuts régionaux devant la Cour constitutionnelle, dans les trente jours suivant leur publication.

Le statut est soumis à référendum populaire si un cinquième des électeurs de la Région ou un cinquième des membres du Conseil régional en font la demande, trois mois au plus après sa publication. Le statut est soumis à référendum populaire n'est promulgué que s'il est approuvé à la majorité des voix valables.

Dans chaque Région le statut règle le Conseil des autonomies locales en tant qu'organe de consultation entre la Région et les collectivités locales ».

¹⁸³ Ce dernier a seulement la possibilité d'exercer un recours auprès de la Cour constitutionnelle dans le délai de trente jours suivant la publication des statuts.

Parallèlement à ce pouvoir législatif, coexiste un pouvoir réglementaire des régions. Toutefois, ce dernier est rigoureusement encadré. Une première limite réside dans le fait que l'Etat central conserve aussi des compétences exclusives dans le domaine réglementaire; et la région se garde également de ne pas empiéter sur les chefs de compétences réglementaires dévolus aux communes, aux provinces et aux villes.

Par ailleurs, la Constitution précise que les communes et les provinces sont également des entités autonomes, au même titre que les régions. Toutefois, la Constitution est beaucoup plus laconique sur ces dernières dans la mesure où l'on renvoie aux régions le soin de légiférer en la matière. Les provinces et les communes disposent de compétences propres, définies d'une part par la législation italienne, et d'autre part, elles profitent de compétences déléguées par les lois régionales. Elles s'administrent par des organes propres, un Conseil élu au suffrage universel direct et un organe exécutif. En 2005, le Parlement italien avait voté un texte allant dans le sens d'une fédéralisation de l'Etat italien¹⁸⁴. Toutefois, le projet n'a pas abouti.

En revanche, l'autre Etat régional, l'Espagne, a connu une évolution plus rapide que l'Italie.

2. L'Espagne, l'autre Etat régional

La Constitution espagnole¹⁸⁵ fonde l'autonomie des Communautés. Le chapitre III de la Constitution espagnole de 1978 se consacre plus généralement aux pouvoirs des

¹⁸⁴ Le Sénat italien se transformait en une chambre représentative des régions ; et les compétences législatives des régions devenaient plus importantes. Cependant, le texte n'a fait l'objet que d'une publication au Journal officielle n°269 du 18 novembre 2005. Un référendum du 25 et 26 juin 2006 a définitivement enterré le projet : 61% des italiens ont refusé de suivre cette proposition de réforme du gouvernement Berlusconi. Voir Michel Fromont, *Droit administratif des Etats européens*, PUF, coll. Thémis, 2006, 364p. (pp.93-94). Massimo Luciani, Paolo Passaglia, "Italie", Table ronde sur l'autonomie régionale et locale et constitutions, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Vol.II, 2006, pp. 229-284.

¹⁸⁵ Constitution espagnole du 29 décembre 1978, article 2 : "*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y*

« *Comunidades autónomas* ». Cette autonomie est de nature politique¹⁸⁶, et pas seulement administrative comme celle des collectivités locales. En effet, l'autonomie en Espagne est double.

On distingue l'autonomie régionale, caractérisant l'autonomie des *Comunidades autónomas*. Quant à l'autonomie locale, elle dispose d'une envergure plus limitée et caractérise l'autonomie des *municipios y provincias*. L'autonomie des Communautés autonomes recouvre l'autonomie normative (les Communautés autonomes ont un pouvoir normatif, tant législatif que réglementaire)¹⁸⁷ ; une autonomie d'organisation (elles arrêtent leur statut ; en accord avec les *Cortes Generales* –Parlement du Royaume d'Espagne-) ¹⁸⁸ ; une autonomie fonctionnelle (qui leur permet de créer des organes afin d'assurer les fonctions définies dans leurs statuts) ; enfin, une autonomie financière (les communautés sont en situation d'assumer financièrement l'exécution de leurs compétences -article 156 de la Constitution espagnole-).

garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”

186 Le tribunal constitutionnel espagnol se réfère à l'existence d'un pouvoir législatif comme critère distinctif de l'autonomie des Communautés. Voir par exemple la décision du tribunal constitutionnel espagnol STC 4/1981, cons.10 *del extracto* : “*Es la Ley, en definitiva, la que concreta la autonomía de cada tipo de entes de acuerdo con la Constitución; cons.11 La Constitución contempla la necesidad de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación, tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa, como respecto de los entes locales*”.

187 Article 148 de la Constitution espagnole.

188 Pour l'élaboration du statut, article 146 de la Constitution espagnole. Pour le contenu de ces statuts : article 147. Toutefois, la jurisprudence constitutionnelle espagnole a donné une interprétation extensive à l'article 147-2, « *les statuts d'autonomie devront contenir [...] d): les compétences assumées dans le cadre établi par la constitution et les bases pour le transfert des services correspondant a ces compétences* ». Le tribunal constitutionnel a ainsi considéré que le législateur national ne peut en aucun cas intervenir pour définir le cadre d'organisation institutionnelle des Communautés. En revanche, cette interdiction ne vaut pas pour le législateur autonome, qui a pu parfois, créer *ex lege* des organes alors même que les statuts ne prévoyaient pas une telle possibilité. Cependant, le législateur autonome est limité par le statut d'autonomie lui-même : l'autonomie comporte en elle-même sa propre limite. La communauté autonome appartient à un « ensemble », l'Etat espagnol, unitaire ; par conséquent, l'autonomie ne peut conduire à anéantir le principe d'unité, qui est pris en compte dans l'élaboration des statuts. Ainsi, le législateur autonome ne peut excéder les limites fixées par le statut de la Communauté et a fortiori, ce qu'exige la Constitution espagnole. Voir STC 36/1981 du 12 novembre 1981 : le pays basque espagnol souhaitait ériger une inviolabilité parlementaire. Ceci allait bien au-delà de ce que prévoyait le statut du Pays Basque espagnol et la Constitution espagnole ; et fut censuré par le tribunal constitutionnel.

Quant à l'autonomie locale, la Constitution n'a pas oublié de préciser que les *municipios y provincias* bénéficient également d'un statut d'autonomie (articles 140-142). Toutefois, il s'agit d'une autonomie « minimale » : l'autonomie est ici encadrée soit par le législateur national, soit par le législateur autonome. Afin de rendre effective l'autonomie locale, les deux législateurs s'entendent sur un fait : faire en sorte que les communes et provinces soient à même d'assurer « *les affaires qui affectent leurs propres intérêts et leur attribuer des compétences en fonction des caractéristiques de l'activité publique et de la capacité de gestion des organes locaux* »¹⁸⁹. Ces collectivités locales sont ainsi dotées de compétences propres attribuées par la loi, ou par délégation de l'Etat ou des Communautés autonomes. C'est ainsi qu'en 1994 est partie une initiative originale de la Fédération municipale des communes et des provinces : « *el Pacto local* ». Ce pacte local (appelé également deuxième décentralisation) entend « *apporter des réponses à l'insuffisance des instruments juridiques nécessaires à définir positivement et rendre efficace, le contenu concret des compétences, que l'autonomie locale réclame pour la gestion de ses intérêts propres* »¹⁹⁰. Ce pacte a eu une profonde incidence sur l'aménagement des compétences entre le niveau régional et local. Il se proposait de délimiter les matières et les fonctions étatiques et autonomiques qui pouvaient être attribuées aux institutions locales et d'apporter les moyens financiers et humains afin de rendre effective la réforme. Il suscita des réformes en 1999¹⁹¹ qui introduisirent une légitimation de l'intervention des niveaux locaux : ces derniers se sont vus octroyés la possibilité de soulever des conflits pour la défense des institutions locales devant le tribunal constitutionnel, une meilleure répartition des compétences, la participation à des organismes consultatifs de l'Etat, etc¹⁹². Le rôle de ce *pacte local* a été salué dans une recommandation du Congrès¹⁹³ : « *Note que le « Pacto local » lancé en 1996 sur l'initiative de la FEMP a produit des premiers résultats significatifs de consolidation de la vie démocratique des collectivités locales* ». Toutefois, il « *peine à en produire sur le plan des compétences* ». Ce que la doctrine espagnole

189 Juan fernando Duran Alba, « Espagne » p.174, Table ronde sur l'autonomie régionale et locale et constitutions, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Vol.II, 2006, pp.163-186.

190 Llovet (Font I), "El gobierno local, entre el Estado autonómico y la Unión europea: hacia el Pacto local", *Autonomías*, n°20/1995, p.115.

191 Lois 7/1999, 8/1999, 9/1999, 10/1999 et 11/1999 du 21 avril 1999.

192 Alba Nogueira Lopez, « Dévolution de compétences du niveau régional vers le niveau local », *RFAP*, n°121-122, pp.161-174 (pp.168-169).

193 Recommandation n°121 (2002) du 14 novembre 2002.

confirme : López Menudo souligne qu'il « s'agit de mesures purement juridiques qui n'impliquent pas de dépenses pour l'Etat, ni de transfert de moyens, ni de coût pour la commune. Elles n'impliquent pas de déplacement de compétences, de sorte qu'il n'y a pas, à proprement parler, de décentralisation »¹⁹⁴. En fait, ce manque d'ambition dans la décentralisation de compétences vers les communes résulterait du fait que l'autonomie constitutionnellement garantie s'opposerait à ce phénomène en raison de l'interdiction constitutionnelle de transférer des compétences d'Etat ou des Communautés autonomes¹⁹⁵.

De manière générale, l'autonomie en Espagne a abouti à une forme d'Etat très « régionalisé », voire « ultra-régionalisé » si l'on considère l'adoption du nouveau statut de la Catalogne¹⁹⁶ qui lui consacre une quasi-constitution. Ce mouvement semble se confirmer si l'on considère que déjà d'autres Communautés autonomes s'engagent à réformer leurs statuts (Andalousie, îles Baléares, Aragon, Castille-la-Manche, Castille-Leon et les Canaries).

Passée cette brève présentation de l'état de l'autonomie locale dans les Etats fédéraux et les Etats régionaux, la constitutionnalisation de ce principe apparaît moins aisée dans certains Etats de l'UE. C'est le cas notamment de l'Etat français.

§ 2. L'AUTONOMIE LOCALE A LA CONQUETE DES ETATS CENTRALISES, L'EXEMPLE DU CAS FRANÇAIS

La France, Etat de tradition centralisatrice, constitue l'un des pays qui eut le plus de répugnance à reconnaître l'existence de l'autonomie locale¹⁹⁷. Cela explique en partie la

¹⁹⁴ Francisco López Menudo, professeur de Droit public à la Faculté de Droit de Sevilla. Cité dans l'article d'Alba Nogueira Lopez, *op.cit.* p.169.

¹⁹⁵ Alba Nogueira Lopez, *op.cit.* p.169.

¹⁹⁶ Loi organique 6/2006 du 19 juillet 2006 qui conduit au renforcement des compétences de la Catalogne. Certains auteurs se posent la question de savoir s'il n'existe pas plutôt un « ultra » fédéralisme : Pierre Subra de Bieusses, « Un Etat unitaire ultra fédéral, l'Espagne », *Pouvoirs*, n°124, 2008, pp.19-34.

¹⁹⁷ Joyau Marc, *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises. Essai sur la liberté du pouvoir normatif local*, LGDJ, coll. *Bibliothèque de droit public*, Paris, 1998, 362p.

ratification tardive de la Charte européenne de l'autonomie locale¹⁹⁸. En effet, le terme « autonomie » revêt un sens précis : c'est le « droit de se gouverner librement »¹⁹⁹. Ainsi, l'autonomie locale, fondement d'un « gouvernement local »²⁰⁰ constitue une configuration beaucoup trop éloignée des traditions constitutionnelles et jacobines de cet Etat. La méfiance à l'égard du terme *autonomie* a conduit à lui préférer l'expression de « libre administration » des collectivités locales (A). Pourtant, depuis 2003, des brèches sont entrouvertes de parts et d'autres : l'expérimentation et l'adoption de statut particulier pour certaines collectivités locales méritent d'être rapportées comme autant de preuves allant dans un sens favorable à l'expansion de l'autonomie locale (B).

A. DE LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES FRANÇAISES

« Libre » suggère l'autonomie tandis qu' « administration » rétablit cette liberté dans un cadre restreint : l'appareil administratif. Ainsi, la notion de « libre administration » restitue la forme administrative de l'intervention et des actions des collectivités territoriales françaises ; elle indique aussi le degré limité de liberté auquel peuvent prétendre ces collectivités.

A priori, la libre administration semblait être cantonnée dans un domaine purement organisationnel de l'appareil étatique français. Or, en 1979, le Conseil constitutionnel a révélé²⁰¹ le principe constitutionnel de libre administration (1). Dès lors, l'élaboration d'un

198 Loi n°2006/823 du 10 juillet 2006 autorisant l'approbation de la Charte.

199 L'autonomie caractérise également le lien unissant les Etats fédérés au système fédéral.

200 Jean Marie Pontier, « Charte européenne de l'autonomie locale : enfin ? », *AJDA* 2006, p.1577.

201 Dans cette décision, le Conseil constitutionnel ne rattache formellement le principe de libre administration à aucun article spécifique de la Constitution. Ce qui a mené certains auteurs à y voir une véritable œuvre créatrice du Conseil, dès lors que, dans sa rédaction d'alors, l'article 72.2 était suffisamment ambigu (notamment dans son articulation avec l'article 34) pour que le principe de libre administration puisse n'apparaître que comme un principe de valeur législative. Voir Christian Autexier, « L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République », *RDP* 1981, pp.581-620 (p.603).

véritable droit constitutionnel des collectivités territoriales françaises²⁰² s'est enclenchée (2).

1. La constitutionnalisation du principe de libre administration

Le Conseil constitutionnel n'a pas découvert la libre administration, il ne fait que révéler un principe déjà connu de l'ordre juridique français (a). Il définit alors le contenu de ce principe, sans oublier de lui fixer des limites (b). La libre administration ne peut conduire à remettre en cause les traditions jacobines héritées de la Révolution.

a. La mise en lumière du principe de libre administration

Le principe de libre administration²⁰³ n'était pas une inconnue du système institutionnel français. L'article 87 de la Constitution du 27 octobre 1946 énonçait déjà le principe : « *Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel. L'exécution des décisions de ces conseils est assurée par leur maire ou leur*

²⁰² Longtemps la doctrine a cherché à distinguer les collectivités territoriales (énoncées à l'article 72 de la Constitution) des collectivités locales (article 34 de la Constitution). Les auteurs étaient parvenus à reconnaître trois sortes –ou cercles- de collectivités : les collectivités territoriales de rang constitutionnel (énoncées à l'article 72 : les communes, les départements et les TOM –à l'époque-) ; les collectivités territoriales créées par la loi selon les termes de l'article 72 – de rang législatif, il est envisageable alors que le législateur décide de les faire disparaître- ensuite apparaît un troisième cercle : les établissements publics territoriaux (tels que les syndicats de communes, etc.), le tout constituant les collectivités locales. Ainsi, les communes, départements, TOM, et autres collectivités créées par la loi dans les termes de l'article 72 sont à la fois des collectivités territoriales et des collectivités locales. Alors que les Etablissements publics territoriaux sont seulement des collectivités locales. La distinction n'a plus de sens aujourd'hui : la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 ayant supprimé l'expression de collectivité locale dans la constitution. Pour un aperçu des débats doctrinaux, voir Louis Favoreu, « Chronique de jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RDJ* 1976, pp.229-240, Christian Autexier, *op.cit.* p. 587-594 ; Louis Favoreu, « Décentralisation et Constitution », *RDJ* 1982, pp. 1259-1287 (p.1279).

²⁰³ La notion de libre administration est, comme il a pu être dit, plus prometteuse que précise ; ce qui explique l'entreprise jurisprudentielle accomplie par le Juge constitutionnel français afin d'en définir les contours et le contenu de la libre administration. Voir Jean Boulouis, « Commentaire des décisions du Conseil constitutionnel », *AJDA* 1982, p.304.

président ». Toutefois, cette inscription par le constituant de 1946 ne revêtait qu'un aspect symbolique²⁰⁴. Les collectivités territoriales désignées (communes et départements) bénéficiaient d'une clause générale de compétences, reconnue par les lois de 1871 et 1884²⁰⁵ ; pour le reste, seules les variations dans l'intensité de la tutelle d'État pesant sur les collectivités expliquaient les compétences qu'elles pouvaient être amenées à exercer.

La Constitution du 4 octobre 1958 reprend à son tour le principe de libre administration en termes à peu près identiques, à l'article 72, al.2²⁰⁶ : « *Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi* ». A l'époque, la libre administration apparaissait être une formule creuse²⁰⁷, peu encline à générer une autonomie, telle qu'on l'entend aujourd'hui. A priori, sa portée ne pouvait être générale et absolue. En effet, si l'article 72 de la Constitution semblait octroyer un brevet de constitutionnalité à la libre administration ; l'article 34 parvenait à « déclasser » l'amplitude constitutionnelle du principe, en énonçant que le législateur détermine les principes fondamentaux régissant la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. C'est dans ce contexte nébuleux que le Conseil constitutionnel a créé la surprise par sa décision rendue le 23 mai 1979²⁰⁸ et qui reconnaît pour la première fois, la valeur constitutionnelle de la libre administration des collectivités territoriales : « *le législateur n'a méconnu ni le principe de séparation des pouvoirs, ni les dispositions constitutionnelles qui le mettent en œuvre ou qui consacrent la libre administration des collectivités territoriales* » (cons. 9). La libre administration rejoint

204 Jurisclasseur Collectivités territoriales, Fasc. 23, Statut constitutionnel – exercice de la libre administration, 02/2004.

205 La loi du 10 Aout 1871 donne au département le statut de collectivité territoriale. Le conseil général est reconnu compétent pour les affaires d'intérêt départemental, mais il ne dispose pas du pouvoir de décision dans tous les domaines. La loi du 5 avril 1884 dite grande loi municipale, traite indistinctement des petites et grandes communes. Cette loi aménage un régime uniforme reposant sur des principes généraux d'organisation, de tutelle et de compétences des communes.

206 Article 72, al. 2, dans sa version initiale.

207 « *Le terme libre administration ne désigne du point de vue constitutionnel, aucun concept et reste un terme vague et vide (privé de référence) dont la fonction est de transposer au niveau administratif l'idéologie politique de la démocratie représentative* », Michel Troper, « Libre administration et théorie générale du droit, le concept de libre administration », J. Moreau et G. Darcy (dir.), *in La libre administration des collectivités locales*, Economica et Presses universitaires Aix Marseille (PUAM), 1984, p.162.

208 Décision n°79-104 DC du Conseil constitutionnel, du 23 mai 1979, Territoire de Nouvelle Calédonie : Rec. Cons. const., p. 27. – V. comm. L. Favoreu : RD publ. 1979, p. 1695. – V. aussi Cons. const., 5 janv. 1988, déc. n° 87-231 DC : Rec. Cons. const., p. 7.

ainsi l'ensemble des normes de référence à partir desquelles le Conseil contrôle la loi. Cette jurisprudence marque le coup d'envoi d'une « constitutionnalisation²⁰⁹ » progressive des collectivités territoriales en France, à travers notamment la portée du principe de libre administration. D'ailleurs, le Conseil constitutionnel n'ayant jamais donné de définition précise, dans une décision unique, on rappellera à ce sujet le mot du Doyen Vedel, caractérisant les contours du principe de libre administration « *par le pointillé bien plutôt que par une ligne pleine* »²¹⁰.

b. L'encadrement du principe de libre administration

Le Conseil Constitutionnel a tout d'abord cherché à préserver le principe de libre administration des atteintes du pouvoir réglementaire en faisant du législateur le gardien de sa mise en œuvre²¹¹. Puis, par la suite, il a cherché à préserver la libre administration contre la loi, dans l'hypothèse où elle est toujours susceptible de lui porter atteinte²¹².

209 Bertrand Faure, « Existe-t-il un pouvoir local en droit constitutionnel français ? », *RDP* 1996, p.1539 ; Bertrand Faure, « Le rôle du juge constitutionnel dans l'élaboration du droit des collectivités locales », *Pouvoirs* 2001, n°99, pp. 117-133.

210 George Vedel, « Le droit au logement et le principe de libre administration des collectivités locales », *Pouvoirs locaux*, n° 8, mars 1991, p. 18.

211 Christian Autexier, *op.cit.* p. 605. Voir par exemple la décision du Conseil Constitutionnel n° 90-274 du 29 mai 1990, publication JO 1er juin 1990, p.6518 ; George Vedel, « A la lumière de la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel. Le "droit au logement" et le principe de la libre administration des collectivités locales », *Pouvoirs locaux*, 1990 (7), p. 85 ; « Le droit au logement et le principe de la libre administration des collectivités locales », *Pouvoirs locaux*, 1991(8), p. 16. Le législateur peut toujours imposer de nouvelles obligations aux collectivités locales, sous réserve que ces dernières répondent à un intérêt général : voir en ce sens, la décision du Conseil constitutionnel n°2006-543 DC du 30 novembre 2006, cons.29 ; pourtant, la décision n°2007-548DC du 22 février 2007, loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'intérêt national de la Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier des affaires de la Défense. Selon Gérard Marcou, le Conseil constitutionnel serait revenu sur l'étendue de la libre administration des collectivités territoriales en privilégiant le législateur.

212 Quatre lois ont fait l'objet d'une censure pour violation du principe de libre administration – CC, 20 janv. 1984, déc. n° 83-168 DC, Fonction publique territoriale : Rec. Cons. const., p. 38. – 20 janv. 1993, déc. n° 92-316 DC, Prévention de la corruption : Rec. p. 14. – 14 janv. 1999, déc. n° 98-407 DC, Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux : Rec. p. 21. – 7 déc. 2000, déc. n° 2000-436 DC, Loi SRU : Rec. p. 176).

Afin de mettre le législateur en mesure d'assurer à la fois le rôle de mise en œuvre de la liberté d'administration tout en veillant à ne pas y contrevenir, encore fallait-il avoir une idée exacte du contenu de la libre administration. Le Juge constitutionnel a par conséquent déterminé ce contenu et apporté les limites.

La libre administration comporte à la fois une autonomie institutionnelle et fonctionnelle²¹³. L'autonomie institutionnelle suppose l'existence de conseils élus²¹⁴. Le suffrage local constitue bien un suffrage *politique*²¹⁵ et non administratif, dans la mesure où l'on prend en considération le fait que l'électeur local est d'abord un citoyen, membre d'une seule et même Nation.

L'autonomie fonctionnelle découle des *attributions effectives* mises à la disposition de ces conseils élus²¹⁶. Ils ont une capacité réelle de décision qui leur permet de prendre toutes les mesures nécessaires à la gestion de leurs propres affaires. Pour cela, ils disposent des moyens financiers nécessaires à l'exercice de leurs attributions²¹⁷.

Le Conseil a également posé des limites « supérieures » à la libre administration. Le principe d'indivisibilité du territoire de la République, le respect des prérogatives de l'Etat et le principe d'égalité s'opposent à ce que les collectivités territoriales françaises s'imposent comme des entités juridiques autonomes. Elles n'ont pas d'attributions étatiques ; ce qui implique qu'elles n'ont pas le pouvoir d'édicter des lois, ni de rendre justice ou encore de mener des relations internationales²¹⁸. De plus, il n'existe aucune hiérarchie entre les collectivités infra-étatiques de l'Etat; et leurs actes sont susceptibles de contrôle (contrôle de légalité) afin de s'assurer qu'elles n'abusent pas des pouvoirs qui leur ont été confiés.

213 L. Touvet, J. Ferstenbert, C. Cornet, *Les grands arrêts du droit de la décentralisation*, Dalloz, 2001, 2ème édition, p.5.

214 Décision n°90-280 DC du 6 décembre 1990.

215 Décisions n°82-146 DC du 18 novembre 1982 et n°92-308 du 9 avril 1992.

216 Décisions n°85-196 du 8 août 1985 ; n° 87-241 DC du 19 janvier 1988.

217 Décisions n°91-298 DC du 24 juillet 1991 ; n°98-405 DC du 29 décembre 1998 ; n°2000-432 DC du 12 juillet 2000.

218 Conseil constitutionnel, décision n°2000-435 du 7 décembre 2000.

Ainsi, si la libre administration revêt certains des aspects de l'autonomie²¹⁹, entendue au sens de la Charte européenne de l'autonomie locale, cette autonomie demeure une autonomie administrative²²⁰, fonctionnelle, dans la mesure où aucun pouvoir à caractère constitutionnel, législatif ou juridictionnel n'a été confié aux régions françaises, aux départements ou encore aux communes.

2. Les apports de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 fixe définitivement le processus de décentralisation dans l'ordre juridique français. La décentralisation devient une caractéristique de l'Etat français et se constitutionnalise (a). Elle emporte de nombreuses conséquences dont celle de consacrer un pouvoir réglementaire aux collectivités territoriales (b).

a. La décentralisation élevée au rang constitutionnel

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a permis à la France de se mettre en conformité avec ses obligations inhérentes à la Charte européenne sur l'autonomie locale²²¹. Tout d'abord, elle élève la décentralisation au rang constitutionnel, au même titre que le principe d'égalité ou encore d'indivisibilité. Elle consacre l'ancrage constitutionnel de la région²²² et des collectivités à statut particulier²²³. Elle aménage des procédures

219 « Dans l'autonomie locale les collectivités locales existent par elles-mêmes, le pouvoir central est tenu de les reconnaître. L'autonomie locale est la reconnaissance d'une sorte de « gouvernement local », alors que la libre administration (forme constitutionnelle de la décentralisation « à la française »), n'est pas la libre réglementation, encore moins la libre organisation », Jean Marie Pontier, « Charte européenne de l'autonomie locale : enfin ? », *AJDA* 2006, p.1577.

220 Qui bénéficie d'une protection constitutionnelle.

221 Ce qui explique que la France a considéré qu'elle pouvait enfin ratifier la Charte européenne de l'autonomie locale.

222 Toutefois, le texte de l'article 72 fait cas d'une ambiguïté. En consacrant le rang constitutionnel de la région, commune, département et collectivités à statut particulier et collectivité d'outre mer, cette

relevant traditionnellement des démocraties directes : le droit de pétition (article 72-1 al.1) et le référendum local (article 72-1, al.2). En ce sens, la loi de révision constitutionnelle semble aller plus loin que les exigences de la Charte européenne sur l'autonomie locale en matière de rapprochement du citoyen. La libre administration (article 72 al.3) bénéficie d'une protection constitutionnelle ; toutefois, la loi de 2003 ne fait que reprendre la jurisprudence constitutionnelle en la matière. Elle consacre également l'autonomie financière des collectivités territoriales en introduisant un nouvel article : l'article 72-2²²⁴. Auparavant, le texte constitutionnel se révélait muet sur la question de l'autonomie financière de ces collectivités. Le Conseil constitutionnel estimait que les collectivités bénéficiaient d'une « *liberté de dépenser* »²²⁵. Toutefois, le juge constitutionnel va progressivement modifier son raisonnement : les recettes vont intégrer la sphère de la libre administration des collectivités territoriales²²⁶. Le législateur ne peut diminuer les ressources globales ou réduire la part des recettes fiscales des collectivités sans entraver

disposition laisse entendre que la loi pourra toujours défaire ces collectivités : « *Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa* ». De sérieuses précisions devront éclaircir cette hypothèse. Le rapport dit Ballardur, rendu le 5 mars 2009, propose des pistes pour parfaire la réforme territoriale de la France. Notamment, il fait cas d'une éventuelle fusion des régions (rapportant le nombre de 22 régions métropolitaines à 15) qui serait permise par l'économie même du texte de l'article 72 de la Constitution.

223 Il s'agit de la ville de Paris qui constitue à la fois, une commune et un département ; la région Ile de France, qui dispose de compétences et de ressources supplémentaires ; Lyon et Marseille bénéficient également d'un statut similaire à Paris : en raison de l'étendue géographique et de la densité démographique, ces villes sont divisées en arrondissements. La collectivité dont le statut retient particulièrement l'attention est celui de la Corse, modifié dernièrement par la loi du 22 janvier 2002.

224 Article 72-2 de la Constitution : « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre. Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

225 Peu importe l'origine des ressources : qu'ils s'agissent de ressources provenant d'une fiscalité locale ou de ressources d'Etat, la libre administration souffrirait alors d'entrave dès lors que la collectivité ne disposait plus de ressource suffisante lui permettant d'engager des dépenses nécessaires à son fonctionnement.

226 Voir la décision du Conseil constitutionnel n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000, n°2000-442 DC du 28 décembre 2000.

leur libre administration, à moins d'envisager un système de compensation. Cependant, cette jurisprudence n'étant pas suffisamment protectrice, le constituant a jugé nécessaire de préciser que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre* » (article 72-2 al.3). Cette disposition introduit deux nouveautés : l'existence de ressources propres qui représentent une part déterminante de l'ensemble des ressources dont elles sont dotées. Les discussions ont porté sur ce qu'il était convenu d'entendre par « part déterminante ». Le constituant ne fait que reprendre la jurisprudence en la matière²²⁷ : « *que la première de ces conditions exige que la part déterminante garantisse « la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées* » ; *que la seconde fixe un seuil minimal correspondant au niveau constaté au titre de l'année 2003* » (cons.11 de la décision n° 2004-500 DC). Cependant, il faut craindre une diminution de l'autonomie financière des collectivités territoriales dans la mesure où la tendance actuelle en Europe, comme en France, semble privilégier le financement des collectivités par la technique des impôts partagés²²⁸ ; et entraîner, de fait, une diminution du pouvoir fiscal des collectivités.

Le texte constitutionnel ne précise rien sur la capacité des collectivités à gérer librement leurs personnels.

b. La consécration d'un pouvoir réglementaire

²²⁷ Décision n°2004-500 du 29 juillet 2004, loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Voir notamment, Robert Hertzog, « Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : précisions et complications », *AJDA* 2004 (36), pp.2003-2012 ; Jean Eric Schoetl, « L'autonomie financière des collectivités territoriales devant le Conseil constitutionnel », *Les Petites Affiches* 13 août 2004, (162), pp.12-21.

²²⁸ « *On parle d'impôt partagé quand les recettes correspondantes sont redistribuées entre échelons territoriaux différents et/ou entre collectivités d'un même échelon. Le pourcentage d'un impôt partagé qui revient à un échelon territorial et les modalités d'attributions aux différentes collectivités d'un échelon donné sont fixés par la législation nationale* », (in) *Limites de la fiscalité locale, péréquation financière et méthodes de calcul des dotations, Communes et Régions d'Europe*, n°65, p.9.

Enfin, la loi constitutionnelle de 2003 affirme l'existence d'un pouvoir réglementaire des collectivités territoriales : l'article 72 al.3 : *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.* Ce pouvoir réglementaire des collectivités a suscité de nombreuses questions : fallait-il l'envisager comme un pouvoir réglementaire autonome et concurrent au pouvoir réglementaire de l'article 21 de la Constitution ? Ou bien doit-il être considéré comme résiduel par rapport à ce dernier ?

Le juge constitutionnel a tranché cette question : « *Considérant qu'aux termes de l'article 21 de la Constitution : "Le Premier ministre (...) assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire (...)" ; que, toutefois, l'article 72 de la Constitution dispose : "Les collectivités territoriales de la République (...) s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi" ; que ces dispositions permettent au législateur de confier à une catégorie de collectivités territoriales le soin de définir, dans la limite des compétences qui lui sont dévolues, certaines modalités d'application d'une loi ; que, cependant, le principe de libre administration des collectivités territoriales ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques et, par suite, l'ensemble des garanties que celles-ci comportent dépendent des décisions de collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire de la République ;* »²²⁹. Ce pouvoir réglementaire local existe. En revanche, son champ d'application est extrêmement encadré : les collectivités l'exercent dans le champ des compétences qui est le leur (elles « *disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* » article 72, al.3) ; et sous réserve de ne pas faire dépendre l'exercice d'une liberté publique à ce pouvoir réglementaire qui conduirait à une mise en œuvre inégale de ces libertés. La loi constitutionnelle de 2003 ne remet nullement en cause cette interprétation. La « *réforme constitutionnelle a une portée juridique essentiellement*

²²⁹ Décision n°2001-454 DC du 17 janvier 2002, loi relative à la Corse ; voir Jean Eric Schoettl, « Le Conseil constitutionnel et le statut de la Corse » *AJDA* 2002 p.100 ; Michel Verpeaux, *RFDA* 2002, p.459. Pour les décisions antérieures, voir les décisions n° 83-160DC du 19 juillet 1983, où le Conseil constitutionnel refuse toute possibilité d'auto-organisation aux collectivités territoriales ; n°94-358 DC du 26 janvier 1995 où le CC invalide la notion de collectivité « chef de file » contenue dans la loi n°95-115 d'orientation pour l'aménagement du territoire.

symbolique »²³⁰. Ce pouvoir réglementaire demeure par conséquent résiduel²³¹, même s'il est possible d'espérer qu'à l'avenir, le législateur sera plus permissif à l'égard des collectivités territoriales pour l'utilisation de ce pouvoir²³².

En dépit du maintien de la souveraine unité de l'Etat, la loi constitutionnelle de 2003 ouvre des brèches permettant aux collectivités de caresser l'espoir d'obtenir toujours plus d'autonomie.

B. LES ENTORSES CONSTITUTIONNELLES AU PRINCIPE D'UNITE DE L'ÉTAT

La France est un Etat unitaire et son territoire est indivisible²³³. Les collectivités territoriales constituent des divisions administratives qui appartiennent à ce « tout », sans remettre en cause la souveraine unité de l'Etat. La loi, symboliquement, assure la cohérence de ce territoire en s'y appliquant de manière identique. Unique et souveraine, la loi garantit et pérennise l'unité de l'Etat. Elle est la même pour tous et ne souffre aucune exception.

Pourtant, certaines particularités du territoire de l'Etat méritent une attention particulière et justifie parfois que l'on déroge à cette unité du pouvoir législatif. Bien avant la révision constitutionnelle de 2003, des *expériences* avaient été menées, laissant davantage d'autonomie à certaines collectivités. Aujourd'hui, la Constitution a intégré ces

230 Pierre Laurent Frier, « Le pouvoir réglementaire local : force de frappe ou puissance symbolique », *AJDA* 2003, p.563.

231 Sur la question du pouvoir réglementaire local, voir notamment, Jean Mary Auby, « Le pouvoir réglementaire des autorités des collectivités locales », *AJDA* 1984, pp.468-477 ; Bertrand Faure, « La crise du pouvoir réglementaire : entre ordre juridique et pluralisme institutionnel », *AJDA* 1998, pp.547-552 ; Bertrand Faure, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, LGDJ-Montchrestien, coll. *Bibliothèque de droit public*, 1998, 329p.

232 Cf. Pierre Laurent Frier, *op.cit.* p.559.

233 L'indivisibilité, c'est le principe selon lequel l'Etat et son territoire ne peuvent être morcelés par l'effet de conquêtes, sécessions et autres aliénations et démembrements, cf. Gérard Cornu (sous la dir.) *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF 2002, XVIII-941p. Pour une analyse plus critique, Olivier Beaud, *La puissance de l'Etat*, PUF, 1994, 512p. Voir également, Félicien Lemaire, *Le principe d'indivisibilité de la République*, Rennes, PUR, 2010, 290p.

possibilités, en veillant toujours à la préservation de l'unité de l'Etat. L'expérimentation fait donc son entrée dans la Constitution (1). Ce fut aussi l'occasion de revoir et de revisiter le statut des collectivités d'outre mer et des collectivités *dites* à statut particulier (2).

1. L'expérimentation locale

L'expérimentation a fait l'objet d'un encadrement rigoureux. Cette technique est d'apparition récente en France²³⁴ (a) et a fait l'objet d'une consécration constitutionnelle lors de la révision de la Constitution en 2003 (b).

a. Les expérimentations sous surveillance stricte

Auparavant, la jurisprudence tant administrative que constitutionnelle avait limité le champ d'action de l'expérimentation dans la mesure où conceptuellement, l'expérimentation s'oppose vigoureusement à la conception rousseauiste de la loi. Concept scientifique, empirique, l'expérimentation se conçoit comme une expérience, une sorte de « droit à l'essai »²³⁵ où la collectivité expérimente à son échelle des solutions aux problèmes rencontrés dans le champ territorial de ses compétences.

234 L'expérimentation a connu des applications bien avant sa reconnaissance dans le texte constitutionnel. Dans des domaines spécialisés, tels l'environnement, les technologies de l'information, etc. où elle a reçu un accueil plutôt favorable, mais sous l'impulsion de l'Etat. En revanche, l'expérimentation dans le domaine des collectivités locales s'est révélée plus problématique. Des arguments tant sociologiques (soupçons rendant compte d'une incompétence et de l'aventurisme des instances nationales à l'encontre des exécutifs locaux) que juridiques (principe d'égalité et d'unité) s'opposaient à une telle reconnaissance. A partir de la fin des années 90, la jurisprudence constitutionnelle entrouvre des brèches laissant à l'expérimentation l'espoir d'être consacrée, sous réserve de l'intervention du constituant. Voir l'article de Jean Marie Pontier, « L'expérimentation locale », *La revue administrative*, n°320, 2001, pp.169-177.

235 C. Mamontoff, « Réflexions sur l'expérimentation du droit », *RDP* 1998, p.358. « *Un droit à l'essai - celui fait pour tester une situation- est un droit à durée déterminée, un droit qui n'a pas pour objectif de durer mais simplement de tester un phénomène pendant un certain temps. Il établit une période expérimentale et par conséquent il a un terme* ».

Si cette liberté répond aux préceptes de la subsidiarité, elle ne peut être entièrement tolérée en France. Car cette attitude porte une atteinte grave au principe d'égalité. Laisser les collectivités territoriales agir en lieu et place du pouvoir central conduirait à constater l'existence de solutions très diversifiées et amplifierait à termes, les inégalités du territoire. Les collectivités, en fonction de leur emplacement géographique, de leur démographie, de leurs richesses, de leur dynamisme, etc. ne rencontrent pas les mêmes difficultés et ne répondront pas de manière identique aux problèmes locaux. En fait, le rapport *Mauroy* remis en 1999 au Premier ministre de l'époque, Lionel Jospin, s'il se montrait favorable à la mise en place d'une telle technique, il évoquait les écueils à éviter impérativement. L'expérimentation ne peut être possible qu'à la condition qu'elle soit conçue comme la préfiguration d'une généralisation. « *Elle ne saurait se transformer en une décentralisation à la carte susceptible de remettre en cause les principes d'égalité, de solidarité et des libertés publiques* »²³⁶.

Le Conseil d'Etat a admis de manière restrictive des cas *dits* d'expérimentation administrative ou réglementaire : il n'y a pas d'atteinte au principe d'égalité dès lors que l'expérimentation justifie de limites dans le temps et l'espace et qu'il existe un motif impérieux d'intérêt général²³⁷.

Concernant les expérimentations législatives, le Conseil constitutionnel s'est révélé plus sévère en la matière. Afin de considérer conforme une expérimentation législative, le CC exige la réunion de quatre conditions : un terme fixé (dans le texte même) ; un caractère temporaire de la loi ; il existe une évaluation des effets ; enfin, la pérennisation éventuelle du dispositif est subordonnée à l'adoption de loi ultérieure²³⁸. L'atteinte au principe d'égalité est temporaire ; mais cette atteinte peut toujours être « réparée ». En effet, l'évaluation (bilan) révèle les réussites comme les échecs qui inspireront soit la généralisation de la norme à l'échelle nationale ; soit le retour à la situation antérieure qui

²³⁶ Voir le rapport « Refonder l'action publique locale », Rapport au Premier ministre, La Documentation française, coll. Rapports officiels, Paris, 2000, 192p.

²³⁷ En matière d'expérimentation administrative, voir les avis du Conseil d'Etat des 24 juin 1993, section des travaux publics, Rapport public 1993, Etudes et documents 1993, La Documentation française, n°45, p.338 ; et l'avis du CE du 11 octobre 2002, *Les petites affiches*, 21 octobre 2002, p.4.

²³⁸ Voir par exemple les décisions n°93-322 DC du 28 juillet 1993, loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ; n° 93-329 DC du 13 janvier 1994, loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privé par les collectivités territoriales.

marque la fin de l'expérimentation. Toutefois, en dépit des vertus incontestées de l'expérimentation, elle comporte indiscutablement un risque, que les détracteurs de l'expérimentation n'ont pas oublié de faire remarquer : la sécurité juridique des administrés est menacée. En effet, que faire lorsqu'une situation juridique est née sous l'empire d'une expérimentation locale, et que cette dernière n'est pas reconduite parce qu'elle arrive au terme de la période expérimentale, sans de généralisation de la norme ?

Le Conseil constitutionnel n'envisageait pas seulement les expérimentations comme des atteintes au seul principe d'égalité, mais aussi comme une atteinte au principe de compétence du législateur. La décision portant sur le statut de la Corse en 2002 a retenu l'attention. Si le pouvoir réglementaire est reconnu aux collectivités territoriales et est ainsi sauvé de la censure du juge constitutionnel, les habilitations législatives permettant à la collectivité de déroger aux dispositions législatives en vigueur au regard des spécificités corses ont fait l'objet d'une invalidation²³⁹.

La persistance à maintenir ce principe d'expérimentation dans l'ordre juridique français reçoit plusieurs explications : il existe une raison politique à ce besoin : *pour convaincre le citoyen de la pertinence des réformes avant une application générale* ; une raison sociologique : *en raison de la variété des situations issues du développement économique, social et culturel* ; enfin, une raison technologique : *pour permettre au droit de s'adapter aux mutations rapides dans les secteurs*²⁴⁰.

L'expérimentation constitue désormais une nouvelle voie, un mode alternatif pour tester de nouveaux processus d'adaptation de la norme nationale. Il ne s'agit pas de remettre en cause la substance de la norme ; il s'agit de confier au niveau le plus proche du citoyen la possibilité d'adapter la norme nationale en fonction de ses caractéristiques propres,

²³⁹ Loi du 22 janvier 2002 récrivait l'article L.4424-2 du code général des collectivités locales qui définit les attributions de l'Assemblée territoriale de Corse, notamment ses compétences normatives. En fait, la loi consacrait une sorte de « pouvoir législatif » à l'Assemblée territoriale de Corse : l'assemblée demandait au gouvernement que le législateur l'autorise à procéder à des expérimentations comportant des dérogations aux règles nationales en vigueur. Toutefois, cette habilitation était strictement encadrée, au point même de se demander où se situer le pouvoir législatif local soi disant offert à la collectivité de Corse. Toujours est-il que le CC a censuré ces dispositions dans la mesure où le législateur procéderait à une délégation de compétences non prévue par la Constitution, (cons.20). Voir Michel Verpeaux, « Le nouveau statut de la Corse », *RFDA* mai-juin 2002, pp.459-469 ; Bertrand Faure, « La décentralisation normative à l'épreuve du Conseil constitutionnel », *RFDA* mai-juin 2002, pp.469-473.

²⁴⁰ Conseil d'Etat, *Le principe d'égalité*, Rapport public 1996, Etudes et Documents, n°48, La Documentation française, p.51 et svt.

caractéristiques locales. L'expérimentation doit permettre la réalisation d'une adéquation entre l'exigence de l'application uniforme de la norme et de sa mise en cohérence aux besoins immédiats des citoyens. Puis à partir des expériences autorisées (contrôle de légalité des actes issus de l'expérimentation²⁴¹), les résultats indiquent s'il est nécessaire de poursuivre la démarche²⁴² et de l'étendre à l'échelle nationale. L'intérêt de la démarche réside factuellement dans l'hypothèse de l'extension future de l'expérience à l'échelle nationale.

b. La consécration constitutionnelle de l'expérimentation

En raison de la frilosité du Conseil constitutionnel à propos des expérimentations²⁴³, c'est le constituant lui-même qui est venu inscrire dans la lettre de la Constitution, l'expérimentation. Les articles 37 et 72 s'enrichissent de nouvelles dispositions :

– Article 37-1 : *La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.*

– Article 72 al.4 : *Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.*

La première disposition concerne ce qu'il est convenu d'appeler *l'expérimentation transfert* ; et la seconde, *l'expérimentation dérogation*.

241 Le contrôle des actes issus de l'expérimentation relève du ressort du Juge administratif.

242 Un bilan est dressé. Il évalue le rapport coût/qualité des services rendus, l'articulation entre l'organisation de la collectivité et les services de l'Etat, les incidences financières et locales. L'expérimentation est proche de l'évaluation, à la différence que

243 En 1994, le Conseil constitutionnel avait admis l'expérimentation dans la décision n°93-322 loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (cons.9). Toutefois, l'expérimentation concernait ici les établissements universitaires. Or, comparer un établissement universitaire et une collectivité telle que la Corse appelle une différence de traitement.

L'expérimentation transfert appelle moins de remarque que *l'expérimentation dérogation*. En effet, il s'agit du pouvoir législatif (ou réglementaire) qui prévoit la possibilité d'un recours à des dispositions expérimentales. Les conditions d'exercice de cette expérimentation semblent moins étroites que celles relevant de l'article 72, al.4. D'une part, il n'est pas besoin de faire appel à une loi d'habilitation autorisant l'autorité de la collectivité territoriale à procéder à des dérogations. D'autre part, elles concernent des domaines d'application qui visiblement seront balisés par la loi (ou le règlement). L'article 72 al.4 constitue en revanche l'innovation majeure de la révision constitutionnelle de 2003. Est-ce pour autant la consécration d'un véritable droit à l'expérimentation ? Ceci n'est pas certain²⁴⁴. Ce pouvoir d'expérimentation est subordonnée à la loi (ou le règlement). Les collectivités territoriales demandent la possibilité d'une dérogation, dont le cadre est strictement défini : une loi organique, suivie de l'adoption d'une loi ordinaire (ou d'un décret) aménage le champ des dérogations demandées par la collectivité. Ne peuvent être en cause ni l'exercice d'une liberté fondamentale, ni celui d'un droit constitutionnel garanti. La dérogation doit relever du champ de leurs compétences et comporte un objet strictement défini et une durée limitée²⁴⁵.

Ainsi, l'expérimentation normative, bien que reconnue, n'en demeure pas moins subordonnée à un certain nombre d'aléas. Le législateur devra faire l'objet d'une vigilance rigoureuse, sous peine de tomber sous la censure du Juge constitutionnel : il ne peut aller en deçà de sa compétence (incompétence négative) et laisser une marge de manœuvre trop importante dans les dérogations accordées aux collectivités territoriales (ou leurs

²⁴⁴ Il s'agit davantage d'une acceptation de l'expérimentation, d'une reconnaissance plutôt qu'une consécration d'un véritable droit à l'expérimentation. Pour l'instant, nous ne bénéficions pas assez de recul pour constater l'utilisation qui est faite de cette technique par les collectivités territoriales. Jean Marie Pontier, « L'expérimentation locale et les collectivités locales », *La Revue administrative*, n°320, 2001, pp.169-177 ; « La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales », *AJDA*, 29 septembre 2003, pp.1715-1723 ; Jean François Brisson, « Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales », *AJDA* 2003, pp.529 et svt. « *La Constitution ne consacre pas de droit à l'expérimentation, puisque le processus est entièrement contrôlé par le législateur (pour l'expérimentation législative) et par le gouvernement (pour l'expérimentation réglementaire), qu'eux seuls décident de la possibilité ou non d'une expérimentation* », Cf. Jean Marie Pontier, *op.cit.* *AJDA* 2003, p.1717.

²⁴⁵ Jean Marie Pontier, « La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales », *AJDA* 29 septembre 2003, pp.1715-1723. L'auteur va même jusqu'à douter de l'existence d'un droit à demander à bénéficier de l'expérimentation, dans la mesure où seules quelques collectivités seront autorisées par la loi à expérimenter et le gouvernement en fixe la liste. Ceci amenuise considérablement la portée de l'expérimentation consacrée dans la lettre de la Constitution.

groupements) désireuses d'éprouver de nouveaux modes de gouvernance. La prise en compte des réalités locales, réalités de terrain, est toujours bonne pour élargir le champ des compétences des collectivités les plus proches du citoyen. Toutefois, tant dans la jurisprudence constitutionnelle que le constituant en 2003, la forme « unitaire » de l'Etat doit être préservée.

La décentralisation a alors pour limite le principe d'unité de l'Etat²⁴⁶. Même si aujourd'hui, il est possible de constater que l'Etat décentralisé se rapproche dangereusement de sa « limite d'élasticité²⁴⁷ ».

L'expérimentation ne constitue pas la seule expression d'une autonomie locale. En France, des collectivités territoriales bénéficient d'un élargissement considérable de compétences, laissant entrevoir un quasi pouvoir autonome.

2. La différenciation appliquée aux collectivités ultramarines françaises

Longtemps, la France a fait preuve d'un réel éparpillement institutionnel à propos de ces territoires d'outre mer : départements, régions, collectivités à statut particulier, etc. qui présentaient une disparité de statuts et de régimes juridiques. Or, la révision du 28 mars 2008 a également contribué à clarifier la carte de la France ultramarine. La loi distingue ces collectivités selon qu'elles relèvent de l'article 73 de la Constitution (a) ou bien de l'article 74 (b).

²⁴⁶ « *L'Etat en France, c'est la Nation et c'est la République et il n'y a pas d'autre vérité historique ou sociologique que le droit constitutionnel puisse durablement méconnaître* », Olivier Gohin, « Quel nouveau droit constitutionnel des collectivités territoriales », *RDP* n°1/2, 2002, pp.450-457 (p.457).

²⁴⁷ En science physique, la limite d'élasticité constitue « la zone rouge » atteinte par un matériau soumis à l'exercice de contrainte, et qui commence à se déformer de manière irréversible.

a. Les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution française

L'article 73 nouveau de la Constitution est relatif aux régions et aux départements d'outre mer²⁴⁸ : il s'agit de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion. Les lois et règlements nationaux sont applicables de plein droit²⁴⁹. Ces collectivités sont tenues par le principe d'identité législative (principe). Toutefois, il est possible que le département ou la région²⁵⁰ d'outre mer demande à adapter l'application des lois en raison des caractéristiques et des contraintes particulières présentes sur son territoire (article 73, al.1). Dans cette hypothèse, la collectivité demande l'adaptation dans des domaines qui relèvent de ses compétences. Dans d'autres circonstances, elles demandent l'adaptation sur des domaines qui relèvent de la loi (article 73 al.4). En raison de leurs spécificités, elles doivent pouvoir moduler les applications législatives qui seraient

248 Dans la décision n°82-147 DC du 2 décembre 1982, loi portant adaptation de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion, le CC a distingué les DOM des TOM au considérant 4 : le statut des départements d'outre-mer doit être le même que celui des départements métropolitains sous la seule réserve des mesures d'adaptation que peut rendre nécessaires la situation particulière de ces départements d'outre-mer ; que ces adaptations ne sauraient avoir pour effet de conférer aux départements d'outre-mer une "organisation particulière", prévue par l'article 74 de la Constitution pour les seuls territoires d'outre-mer. Puis le CC marque un infléchissement par la décision n° 84-174 DC du 25 juillet 1984, loi relative aux compétences des régions de Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion : (cons.5) que les articles 72 et 73 de la Constitution n'excluent pas la possibilité pour des collectivités territoriales créées par la loi de faire l'objet de mesures d'adaptation. Ainsi, le CC valide l'hypothèse que les départements d'outre mer présentent des caractéristiques qui les distinguent des départements de métropole. Par conséquent, il est admis de leur appliquer des règles différentes (décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, loi d'orientation pour l'outre mer, cons.5). La révision de mars 2003 consacre l'entrée des ROM (région d'outre mer), conséquence logique de la reconnaissance constitutionnelle de la région dans le texte de 1958.

249 Par conséquent, le droit de l'Union européenne trouve également à s'appliquer. Pour s'en convaincre, il suffit de lire cette disposition conjointement avec l'article 299 §2 TCE issue du traité d'Amsterdam : « Les dispositions du présent traité sont applicables aux départements français d'outre-mer, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries ». Toutefois, il est nécessaire de prendre en compte les caractéristiques et contraintes naturelles et structurelles rencontrées dans ces territoires lointains.

250 Ce sont à la fois des DOM et des ROM. La révision constitutionnelle de 2003 permet de fusionner les DOM et ROM. Toutefois, cette fusion ne peut se faire sans le consentement préalable des électeurs de la collectivité concernée (art.72-4 de la Constitution). Sur le fondement de l'article 72-4 al.2 de la Constitution, la Guadeloupe et la Martinique ont eu à répondre, le 7 décembre 2003 de l'opportunité ou pas, de fonder les deux collectivités, DOM et ROM, en une seule assemblée délibérante. Approuvez-vous le projet de création en [Guadeloupe et Martinique] d'une collectivité territoriale demeurant régie par l'article 73 de la Constitution, et donc par le principe de l'identité législative avec possibilité d'adaptations, et se substituant au département et à la région dans les conditions prévues par cet article ? Les guadeloupéens ont rejeté ce projet à plus de 70% des voix ; en Martinique, le projet a été rejeté à une courte majorité : 50.48%.

inadaptées à leur situation. Ce deuxième cas de figure offre alors une voie inédite aux collectivités d'outre mer qui disposent dès lors d'un pouvoir de déroger au droit applicable, à l'exclusion de certains domaines clairement identifiés et dont la liste donnée n'apparaît pas être exhaustive²⁵¹. Quelque soit le domaine des compétences concerné, la loi d'habilitation ne peut en aucun cas permettre à une collectivité de déroger à une liberté fondamentale ou un droit constitutionnellement garanti.

Enfin, soulignons la réserve constitutionnelle émise sur la Réunion (article 73 al.5) : si cette dernière le désire, elle peut toujours fusionner son statut de DOM et ROM ; toutefois, le principe d'identité législative qui trouve également à s'appliquer sur son territoire, ne souffre aucune possibilité d'adaptation contrairement à la Guadeloupe ou à la Martinique. A l'initiative du Sénateur maire de Saint André de la Réunion, Jean Paul Virapoullé²⁵², l'amendement n°85²⁵³ a été introduit dans la révision constitutionnelle, annihilant toutes chances à la Réunion d'adapter les lois et règlements en dehors du champ des compétences de la collectivité. La Réunion se trouve, en somme privée de l'application de l'article 73 al. 3 et 4. La raison d'être de cet amendement résulterait de l'interprétation faite d'un discours prononcé par Jacques Chirac à Champ Fleuri (La Réunion) le 18 mai 2001 : « *chaque collectivité d'outre mer a droit au respect de sa liberté de choix, y compris celle de garder son statut actuel, et ne doit pas se trouver entraînée dans des évolutions qui ne seraient pas souhaitées explicitement par sa population. A cet égard, la Réunion a choisi de rester dans son statut départemental actuel et ce choix doit être respecté* »²⁵⁴.

251 Article 73 al.4 : « *Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique* ».

252 L'amendement au projet de loi constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République fut déposé le 6 novembre 2002 par Jean Paul Virapoullé et Anne Marie Payet, tous deux sénateurs de la Réunion, suivi du sénateur de Seine et Marne, Jean Jacques Hyst.

253 Voir D. Chassagne, « Débat sur la décentralisation hier soir au Sénat. L'amendement Virapoullé adopté », *Le Quotidien de la réunion*, 29 novembre 2002, p.10.

254 Jean Yves Faberon, Jacques Ziller, *Le droit des collectivités d'outre mer*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, coll. Manuel, 2007, p.186.

A l'inverse de l'article 73 où les collectivités sont liées par le principe d'identité législative, l'article 74 se prononce en faveur de la spécialité législative qui résulte des particularités présentes dans les collectivités d'outre mer – les *COM*²⁵⁵ -.

b. Les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution

L'appellation *COM* rassemble toutes les collectivités qui ne ressortent pas de l'article 73 de la Constitution et regroupent des collectivités au statut souvent très épars. Pour autant, elles ne constituent pas « une auberge espagnole »²⁵⁶. Cette catégorie regroupe des collectivités au statut différencié auxquelles on fait correspondre une dynamique commune : le statut *de base* énonce les conditions d'application des lois et règlements selon le principe d'assimilation ou de spécialité législative. Ensuite, il est toujours susceptible d'évolution, au regard des particularités de la collectivité jusqu'à parvenir à l'autonomie totale. Relève ainsi de l'article 74, des collectivités qui font l'objet d'une simple déconcentration jusqu'aux collectivités en situation de quasi-autonomie. Toutes ont fait l'objet de l'adoption d'un *statut particulier*²⁵⁷ qui tient compte de chacune de leurs

255 Il s'agit de Mayotte, Saint Pierre et Miquelon, saint Martin, saint Barthélemy, Wallis et Futuna, la Polynésie française, la Nouvelle Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Toutefois, concernant Mayotte, suite à la consultation référendaire de la population du 29 mars 2009 (95,2 % de votes favorables), elle deviendra en 2011 un département d'outre-mer de la République française régi par l'article 73 de la Constitution.

256 Jean Pierre de Lisle, « Réflexions sur les évolutions constitutionnelles des outre-mers français », *AJDA* 2002, p. 1275.

257 Mayotte : 1976, collectivité à statut particulier, puis la loi n°2001-616 du 11 juillet 2001 en a fait une collectivité départementale. La loi constitutionnelle de 2003 ayant classé cette collectivité parmi les collectivités d'outre mer, la loi organique n°2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre mer a organisé son statut. Saint Pierre et Miquelon : TOM en 1946, puis DOM en 1976. La loi n° 85-695 du 11 juin 1985 en a fait une collectivité à statut particulier, jusqu'à ce que la loi organique de 2007 ait organisé son statut de collectivité d'outre mer. Saint Barthélemy et Saint Martin sont d'anciennes communes de la Guadeloupe. La révision constitutionnelle de 2003 permettait qu'une partie d'un DOM puisse changer de statut. La consultation de la population de ces deux îles, le 7 décembre 2003, a démontré leur désir de se séparer de la Guadeloupe. Leurs statuts ont ensuite été aménagés par la loi organique de 2007. Wallis et Futuna qui a désormais un statut proche de l'administration directe, dispose aujourd'hui d'un député et d'un sénateur. La Polynésie française a fait l'objet de plusieurs statuts : en 1977, elle bénéficiait de l'autonomie administrative et financière ; en 1984, de l'autonomie interne (révisée plusieurs fois en 1990 et 1995) ; en 1996, l'autonomie est renforcée. Toutefois, la révision constitutionnelle offre des perspectives nouvelles à la Polynésie pour creuser davantage l'autonomie qui s'est concrétisée par l'adoption d'un nouveau statut :

particularités. Le statut définit les conditions d'application de la loi et du règlement, les compétences qui pourront être transférées à la collectivité (sauf celles énoncées par l'article 73 al.4), les règles d'organisation et de fonctionnement du régime électoral, ainsi que les conditions de consultation des institutions quand il s'agit d'adopter les dispositions législatives ou réglementaires qui devront faire l'objet d'une adaptation au regard des spécificités de la collectivité.

Concernant les collectivités qui bénéficient d'une autonomie plus « poussée » - la Polynésie française²⁵⁸ par exemple - la loi organique détermine les conditions dans lesquelles le Conseil d'Etat exerce son contrôle juridictionnel²⁵⁹. La collectivité d'outre mer peut décider de modifier une loi qui serait postérieure à l'entrée en vigueur de son statut, à la condition qu'elle soit saisie et qu'elle ait fait constater par le Conseil constitutionnel que cette loi intervenait dans le champ de ses compétences²⁶⁰. Les nécessités locales justifient la prise de mesure par la collectivité dans des domaines identifiés par la Constitution : l'accès à l'emploi, le droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle, la protection du patrimoine foncier. Parfois, la collectivité participe à l'exercice de compétences propres à l'Etat, mais sous son contrôle, dans le

loi organique n°2004-192 suivie le même jour d'une loi ordinaire n°2004-193 du 27 février 2004 portant organisation du statut de la Polynésie. Enfin, notons une mention spéciale pour les COM de Nouvelle Calédonie et des TAAF : ce sont des collectivités dites sui generis. Pour la première, elle fait l'objet d'un titre spécifique de la Constitution (XIII). S'agissant des TAAF, la loi statutaire du 6 Aout 1955 a été modernisée par la loi organique de 2007 qui rattache les îles éparses : Bassas de India, Europa, Juan de Nova, les Glorieuses et Tromelin. Ces îles n'avaient jamais fait l'objet de statut particulier ; il s'agit pour l'essentiel d'îles très peu peuplées, voire désertiques ou présentant un intérêt écologique.

258 La Polynésie française a été la première collectivité d'outre mer à voir adopter son statut suite à la révision constitutionnelle de 2003, par la loi organique n°2004-192 suivie d'une loi ordinaire n°2004-193 du 27 février 2004. Selon le statut, la Polynésie française constitue le seul « pays d'outre mer au sein de la République ». Toutefois, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2004-490 du 12 février 2004, a fait savoir que cette désignation n'emportait aucun effet de droit (cons.13) ; voir François Luchaire, « La Polynésie française devant le Conseil constitutionnel », *RDP* 2004 (6), pp.1727-1737 ; Jean Eric Schoettl, « Un nouveau statut pour la Polynésie française après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 », *RFDA* 2004 (2), pp.248-272.

259 Le CE exerce un contrôle juridictionnel sur certains types d'actes de l'Assemblée de la Polynésie française. L'article 140 de la loi organique du 27 février 2004 affirmait la compétence du CE concernant le contrôle des « lois du pays ». Le CC, dans sa décision n°2004-490 DC du 12 février 2004 avait fait savoir que les « lois du pays » avaient bien un caractère administratif, car elles procèdent des délibérations d'une assemblée (cons.90).

260 Ainsi les compétences des collectivités d'outre mer à statut d'autonomie sont protégées contre les interventions intempestives du législateur par une procédure de déclassement devant le Conseil constitutionnel ; Olivier Gohin, « L'outre mer dans la réforme constitutionnelle de la décentralisation », *RFDA* juillet-août 2003, p. 682.

respect des libertés publiques. L'Assemblée délibérante devra être consultée concernant les modalités de fonctionnement de la collectivité ou encore, si jamais le statut devrait être modifié. Enfin, l'article 74-1 laisse toujours au gouvernement la possibilité d'étendre, dans les matières relevant des compétences de l'Etat, des dispositions législatives applicables en métropole, ou encore de les adapter, à l'organisation particulière de la collectivité ; à la condition que la loi n'ait pas exclu cette éventualité²⁶¹. Cette disposition réduit la portée de la spécialité normative des collectivités d'outre mer. En effet, le pouvoir central peut toujours avoir recours au mécanisme simplifié d'une nouvelle catégorie d'ordonnances issues de l'article 74-1 de la Constitution²⁶².

Concernant la Nouvelle Calédonie²⁶³, ce territoire n'est pas une collectivité d'outre mer comme les autres, dans la mesure où il fait l'objet d'un titre spécifique de la Constitution (titre XIII). En fait, il s'agirait d'une collectivité *sui generis*²⁶⁴. Elle présente des caractères autonomiques plus poussés que dans les Etats *dits* autonomiques –Espagne, Italie- du fait de l'existence d'une citoyenneté calédonienne ; des « lois du pays »²⁶⁵ qui sont

261 L'article 74-1 al.2 : « *Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication* ».

262 Le mécanisme des ordonnances de l'article 38 de la Constitution exige l'habilitation du législateur préalablement à la prise de l'ordonnance qui est aussi enfermée dans un délai. Toutefois, le législateur peut interdire le recours à cette catégorie d'ordonnances.

263 L'histoire de la Nouvelle Calédonie est riche de rebondissements. Pour un aperçu historique, voir Jean Yves Faberon, Jacques Ziller, *Le droit des collectivités d'outre mer*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, coll. Manuel, 2007, pp.346-358. Des mêmes auteurs : *Les outre-mers entre décentralisation, intégration européenne et mondialisation*, RFAP n° 101, 2002. L'accord de Nouméa du 5 mai 1998 (JO, 27 mai 1998, p.8039) a été constitutionnalisé par la loi constitutionnelle n°98-610 du 20 juillet 1998. Le statut de la Nouvelle Calédonie a été défini par une loi organique n°99-209 et une loi ordinaire n°99-210 du 19 mars 1999 (voir les décisions du Conseil constitutionnel n°99-409 DC et 99-410 DC du 15 mars 1999). La Nouvelle Calédonie bénéficie notamment de la compétence d'édicter des normes de valeur législative : les « lois de pays ». Il est prévu que la population soit consultée entre 2014 et octobre 2018 sur l'indépendance de la Nouvelle Calédonie. Voir article 217 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999.

264 Voir les conclusions du Commissaire du gouvernement, Stéphane Verclytte, sur la décision du CE, section, 13 décembre 2006, *Genelle*, RFDA 2007, pp.18 et svt. « *Tel n'est pas le cas, en revanche, de la Nouvelle Calédonie dont, plus généralement, les traits fondamentaux se distinguent de ceux qui caractérisent les collectivités territoriales de l'article 72, et en font une collectivité sui generis, sans équivalent à ce jour en droit français* ».

265 Les lois de pays portent sur douze matières relevant normalement de la compétence législative ; voir article 99 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle Calédonie.

véritablement des actes législatifs, soumis à l'examen du Conseil Constitutionnel (contrairement aux lois de pays en Polynésie qui demeurent du ressort du CE). Le statut « constitutionnalisé » de la Nouvelle Calédonie lui confère un caractère politique, et non administratif contrairement aux autres collectivités d'outre mer dont les statuts relèvent de la compétence du législateur. Un réel partage de souveraineté s'opère entre la France et la Nouvelle Calédonie²⁶⁶ en attendant son éventuelle accession à la pleine souveraineté.

Ainsi, les nouvelles dispositions issues de la révision constitutionnelle de 2003 ont constitutionnalisé un droit des collectivités territoriales françaises, en proposant parfois des situations originales portant des atteintes, tantôt timides, tantôt importantes au principe d'unité et d'indivisibilité de la République. Ces atteintes, tant qu'elles ne remettent nullement en cause le territoire (exceptée la Nouvelle Calédonie qui, à terme, devrait acquérir son indépendance), permettent aux collectivités de disposer d'une autonomie plus large qui dépasse initialement le cadre fixé par la libre administration.

Les collectivités locales de l'UE ont, globalement, gagné des pouvoirs et des compétences, sous l'effet de la rencontre de deux mouvements parfois antagonistes : la construction européenne et la régénération des identités régionales dans certains Etats de l'UE. Ces forces centrifuges guident les collectivités locales sur la voie de l'autonomie qui se traduit tantôt par le droit à la décentralisation pour les unes, tantôt un droit à la régionalisation pour les autres.

Toutefois, en dépit de ces réformes ambitieuses, l'Etat demeure une constante invariable et incontestable de la construction européenne.

²⁶⁶ Le statut constitutionnel de la Nouvelle Calédonie dépasse largement le simple cadre d'un transfert de compétences à destination de ce territoire ultramarin. En fait, parler d'une souveraineté partagée s'avère juridiquement appropriée au regard des compétences nombreuses concédées par la France (article 22 de la loi organique n°99-209) et qui anticipent de l'éventuelle scission de ce territoire. La « souveraineté partagée » figurait déjà dans l'accord de Nouméa en 1998. Cette expression a été reprise : voir notamment Jean Yves Faberon, « La Nouvelle Calédonie, pays à souveraineté partagée », *RDP* 1998, pp. 645 et svt ; Pascal Clément, rapport de l'Assemblée nationale n°376 relatif au projet de loi constitutionnelle adoptée par le Sénat portant sur l'organisation décentralisée de la République et la proposition de loi relative à l'exercice des libertés locales, novembre 2002, p.40.

CHAPITRE II.

ENTRE L'UE ET LE LOCAL, L'ÉTAT ECRAN

Partant du postulat que les collectivités locales de l'Union européenne acquièrent de plus en plus d'autonomie dans leur ordre national, ce phénomène génère-t-il, pour autant, des incidences sur l'ordonnement de l'Union européenne ?

D'un point de vue institutionnel, les collectivités locales ne sont pas des acteurs de l'Union européenne. Ces entités infra-étatiques obéissent aux seuls impératifs de leurs ordres constitutionnels respectifs et « subissent » le système de l'Union européenne et ses politiques plutôt qu'elles n'y participent.

Ainsi, les Etats sont et restent les seuls acteurs de la construction européenne²⁶⁷.

Cependant, cet acquis semble remis en cause depuis les deux dernières décennies. L'introduction des principes de subsidiarité, puis de cohésion²⁶⁸ dans les traités de l'UE font pressentir aux collectivités infra-étatiques des Etats membres la possibilité de s'affirmer et de se faire reconnaître un rôle dans la poursuite de la construction de l'Union européenne. Par ailleurs, cette implication naissante des niveaux locaux offrirait en contrepartie, une légitimité accrue à l'Union européenne : une meilleure « *lisibilité, efficacité, transparence et démocratie de l'action communautaire et des enjeux européens en général, cela passe par une plus grande implication des collectivités régionales et locales [...]* »²⁶⁹.

Les collectivités locales de l'Union européenne auraient alors une fonction utilitaire pour l'Union européenne : « *Les régions et les collectivités locales sont de par leur nature plus proches des citoyens que tout autre niveau de décision et exécutent chaque jour le plus grand nombre de décisions communautaires, introduisant ainsi l'Europe dans la vie de leurs collectivités* »²⁷⁰.

²⁶⁷ « *L'édifice européen est et doit demeurer une union d'Etats* », rapport du groupe de travail « Gouvernance à plusieurs niveaux : articulation et mise en réseaux des différents niveaux territoriaux », groupe 4C, rapporteur : J-C. Leygues, rapport effectué dans le cadre du livre blanc sur la gouvernance, Chantier n°1, *Accroître la qualité du débat public européen*, Mai 2001, p.6.

²⁶⁸ L'Acte unique européen de 1986 introduit la subsidiarité dans le chapitre Environnement. Puis le traité de Maastricht reconnaît le principe comme un principe régulateur des compétences partagées entre les Etats et l'Union européenne. Quant au principe de cohésion, il apparaît aussi sous l'empire du traité de Maastricht –cohésion économique et sociale-. Aujourd'hui, ce principe s'est vu adjoindre un troisième volet territorial.

²⁶⁹ Rapport du groupe de travail « Gouvernance à plusieurs niveaux : articulation et mise en réseaux des différents niveaux territoriaux », groupe 4C, *op.cit.* p.6.

²⁷⁰ Avis du Comité des Régions, 10 octobre 2002, *La voie vers une Constitution pour les citoyens européens*.

Ainsi, le monopole des Etats membres dans la conduite des affaires concernant l'Union européenne se déliterait-il ?

A l'origine, des garde-fous préservait les Etats de l'immixtion de l'ordre communautaire dans leurs affaires intérieures. Aussi, si une implication plus appuyée des collectivités locales est souhaitée par l'ordre de l'Union européenne, l'Union ne peut pas contraindre juridiquement ses Etats à opérer dans ce sens²⁷¹. Les Etats constituent un « écran » entre l'Union européenne et les collectivités locales. Et les Etats entendent bien conserver une emprise sur leurs autorités infra-étatiques en dépit de l'imprégnation européenne de ces dernières. Les niveaux locaux tentent alors d'affirmer leur liberté pour échapper au joug de l'Etat (*Section I*).

En effet, si les collectivités locales insistent tant à se faire reconnaître dans l'ordre de l'Union européenne, c'est bien parce qu'elles endurent de plus en plus les contraintes de la réglementation européenne. Si les Etats sont les destinataires d'obligations de l'Union européenne, par le truchement de leur organisation interne, ils font supporter à leurs autorités infra-étatiques l'exécution de ces dernières. Par ricochet, les collectivités locales appliquent et respectent le droit de l'UE, générant pour elles des coûts parfois considérables. Dès lors, elles apparaissent comme des « quasi-sujets » de l'Union européenne, qui met à mal l'écran maintenu par les Etats (*Section II*).

- Section I – Entre le principe d'autonomie institutionnelle et le principe de subsidiarité, l'Etat écran
- Section II – Un écran étatique mis à mal ? Les collectivités locales, des quasi-sujets du droit de l'Union européenne

²⁷¹ La conception fonctionnaliste de la construction européenne privilégiait une démarche sectorielle, axée sur les domaines économiques. Ainsi, l'organisation constitutionnelle et administrative des Etats n'entraînait pas dans les champs d'application des traités de l'UEs. Elles continuent de relever du pouvoir souverain des Etats.

SECTION I.

ENTRE LE PRINCIPE D'AUTONOMIE INSTITUTIONNELLE ET LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITE, L'ÉTAT ÉCRAN

Le système de l'Union européenne n'envisage que l'Etat pour unique interlocuteur. Le système institutionnel ainsi mis en place, ne reconnaît pas les institutions locales en tant qu'acteur de la construction européenne. Ces dernières relèvent de l'identité nationale propre à chacun des Etats membres²⁷² ; et, par conséquent, il n'appartient pas à l'UE de s'immiscer dans les affaires intérieures de ses sujets. Cette non-ingérence résulte d'une contrepartie issue de l'obligation pour les Etats à ne pas contrevenir aux réalisations des buts du traité, ainsi que d'assurer l'exécution de leurs obligations découlant des traités²⁷³. Ce principe de loyauté (ou coopération loyale) est alors compensé par le principe d'autonomie institutionnelle, sur lequel se fonde « l'écran » entre l'Union européenne et les collectivités locales.

Le principe d'autonomie institutionnelle²⁷⁴ garantit à ces derniers une certaine liberté dans la manière de mettre en œuvre le droit de l'Union européenne dans leur ordre interne.

²⁷² Article 4 §.2 TUE : « L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre ».

²⁷³ Article 4 §.3 TFUE : « En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités. Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union. Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union ».

²⁷⁴ La Cour l'a rappelé à plusieurs reprises : CJCE, 15 décembre 1971, *International Fruit Company e.a.* aff. 51-54/71, point 4 : « [...] lorsque les dispositions du traité ou de règlements reconnaissent des pouvoirs aux Etats membres ou leur imposent des obligations aux fins de l'application du droit communautaire, la question de savoir de quelle façon l'exercice de ces pouvoirs et l'exécution de ces obligations peuvent être confiés par les Etats à es organes déterminés relève uniquement du système constitutionnel de chaque Etat ». CJCE, 28 février 1991, *Commission c/ RFA*, aff. C-131/88, point 71 : « [...] Chaque

Les Etats sont libres quant au choix et à la manière de répartir ou non leurs obligations issues de l'ordre de l'UE sur des entités déconcentrées ou décentralisées. Cependant, les Etats qui confient à leurs collectivités le soin de faire appliquer le droit de l'Union européenne, ne s'exonèrent pas de leur responsabilité à l'égard de l'Union européenne dans la mise en œuvre de leurs obligations. De même, les collectivités locales s'engagent à ne pas contrevenir aux engagements de leur Etat à l'égard de l'Union européenne (§.1)

La situation de ces entités n'est pas aisée. D'une part, elles supportent de nouvelles contraintes issues des réglementations européennes ; d'autre part, certaines d'entre elles assistent à la fuite de leurs compétences dans le giron européen sans pouvoir s'y opposer. Le principe de subsidiarité a alors été introduit dans le système de l'Union afin de réguler l'exercice de certaines compétences (domaine des compétences partagées). Les niveaux locaux ont alors recherché un moyen de développer leur autonomie au contact de la subsidiarité qui constitue toujours un principe aux contours ambigus et aux potentialités non encore totalement exploitées (§.2)

- §.1 – Les collectivités locales à travers le prisme des Etats
- §.2 – L'impact du principe de subsidiarité

§ 1. LES COLLECTIVITES LOCALES A TRAVERS LE PRISME DES ETATS

Les collectivités locales, composantes de l'ordonnement intérieur des Etats, sont, d'un point de vue organisationnel, des exécutantes des obligations communautaires incombant à leur Etat²⁷⁵.

État membre est libre de répartir, comme il le juge opportun, les compétences sur le plan interne et de mettre en œuvre une directive au moyen de mesures prises par les autorités régionales ou locales. Cette répartition de compétences ne saurait cependant le dispenser de l'obligation d'assurer que les dispositions de la directive soient traduites fidèlement en droit interne ».

²⁷⁵ Pougnaud Pierre, *Les collectivités locales et l'Europe*, Levrault Berger, Paris, coll. *Administration locale*, 1992, 208p. ; Adeline-Peix Marie, « Les incidences de la construction européenne sur les collectivités locales », Les notes bleues de Bercy, n°156, 1999, p.1-6. ; Biancarelli Jacques, « La Communauté et les collectivités locales », *RFAP* 1988, n°48, pp. 557-571 ; Biancarelli Jacques, « La Communauté

Cette perception réduit considérablement la place à accorder à ces acteurs. Elles dépendent entièrement des règles d'organisation et de répartition des compétences propres à chacun des Etats ; et le système de l'Union européenne est institutionnellement privé de tout moyen pour infléchir les Etats dans un sens plus favorable à une prise en compte sérieuse de ces entités. A l'origine, le système de l'Union européenne apparaissait indifférent à l'égard de l'organisation interne de ses Etats (A) ; cependant, il finit par faire supporter aux acteurs infra-étatiques les obligations communautaires supportées normalement par les seuls Etats (B).

A. L'INDIFFERENCE TRADITIONNELLE DU DROIT DE L'UNION EUROPEENNE A L'EGARD DE L'ORGANISATION INTERIEURE DES ETATS MEMBRES

Le droit est sans effet sur l'organisation constitutionnelle et administrative des Etats membres. Cette neutralité rend impossible toute ingérence communautaire (1). Les Etats bénéficient en quelque sorte d'une immunité organisationnelle de leur ordonnancement intérieur. Toutefois, cette immunité trouve une limite. Elle ne peut leur servir à justifier de comportements contraires au système de l'UE sous couvert de leur autonomie institutionnelle. Ainsi, cette liberté des Etats est strictement encadrée (2).

1. Une ingérence européenne impossible

Cette non-ingérence résulte d'une indifférence générale à l'égard des structures étatiques (a). Elle conduit à reconnaître un principe d'autonomie institutionnelle, garant de la liberté des Etats de s'organiser selon leurs traditions constitutionnelles (b).

européenne et les collectivités locales : une double dialectique complexe », *RFAP* 1991, n° 60, pp. 515-527.

a. Une indifférence générale à l'égard des structures étatiques

Si les Etats s'engagent à ne pas nuire à l'action de l'UE, en contrepartie les Etats demeurent libres de leur organisation administrative et constitutionnelle.

De fait, l'UE est composée d'Etats aux structures internes très variées : des Etats fédéraux, ou encore des Etats fortement régionalisés, cohabitent avec des structures fondamentalement différentes, tels des Etats parfois très fortement centralisés. Ces différences de structure ne doivent pas venir troubler l'application des actes établis par l'ordonnancement européen²⁷⁶. L'UE ne se soucie pas de la forme de l'Etat et l'UE envisage l'Etat en tant qu'entité unique qui constitue le seul acteur et partenaire de la construction européenne. S'agissant de l'application des normes adoptées sous l'empire de l'UE, l'Etat opère des choix : soit l'Etat les applique lui-même (par des mécanismes de représentation), soit il décide de les faire appliquer par ses composantes, en leur octroyant, à des degrés divers, des chefs de compétences en la matière.

Cette liberté n'est alors conditionnée que par la seule obligation pour l'Etat de veiller - dans l'hypothèse où il décide de déléguer l'exécution des normes européennes aux autorités infra-étatiques-, à ce que ces dernières s'exécutent dans le respect de ses obligations communautaires, sous peine de voir engager sa responsabilité.

Cette indifférence générale à l'égard de l'organisation interne des Etats est la contrepartie des principes directeurs présents dans le système de l'UE et dégagés très tôt par la jurisprudence communautaire afin de discipliner les ordres nationaux : aux cotés des principes de primauté et d'effet direct²⁷⁷ qui régissent les rapports entre les normes communautaires et nationales ; le principe de coopération loyale²⁷⁸ et le principe

²⁷⁶ Voir les Etudes de l'*Annuaire de Droit européen*, vol. II, 2004, pp.5-256, et notamment, Anne Levade, « Quelle identité constitutionnelle nationale préserver face à l'Union européenne ? », *Annuaire de Droit européen*, vol. II, 2004.

²⁷⁷ CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ E.N.E.L.* aff. 6/64, consacre le principe de primauté. CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff.26/62, consacre le principe d'effet direct.

²⁷⁸ Article 4 §.3 TUE évoque la coopération loyale. Cela comporte notamment l'obligation –dite de résultat- pour les Etats membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour l'exécution de leurs obligations communautaires. Enfin, cela comporte aussi une obligation de moyen, à savoir que les Etats facilitent l'accomplissement des obligations inhérentes à la Communauté. Ils ne doivent sous aucun prétexte entraver l'action de la Communauté.

d'autonomie institutionnelle²⁷⁹ qui préserve les Etats de toute immixtion du système de l'UE. Selon ce principe, les Etats demeurent libres de désigner comme ils l'entendent, les autorités et d'organiser les procédures devant mettre en œuvre leurs obligations communautaires, et selon des méthodes propres²⁸⁰ à chaque organisation étatique.

L'étendue et les limites de ce principe seront définies par le juge communautaire qui, tout en veillant au respect de l'organisation interne des Etats, a construit un véritable arsenal juridique pour s'assurer que les Etats se conformeraient aux obligations découlant de la construction européenne.

b. Le principe d'autonomie de l'organisation des Etats membres

Selon ce principe, le niveau européen n'est pas habilité à intervenir dans l'organisation interne des Etats membres. Ce principe d'autonomie institutionnelle est généralement associé au principe d'autonomie procédurale qui permet aux Etats, lors de l'application du droit de l'UE de le mettre en œuvre selon les règles de leur ordre national. Les Etats déterminent les organes qui seront compétents pour appliquer le droit de l'Union européenne. Ils envisagent librement l'étendue de leurs compétences, ainsi que les procédures à emprunter, sans que le système européen soit autorisé à interférer.

A cet effet, la Cour de justice de l'UE a encadré le respect du principe de l'autonomie institutionnelle qui s'impose à l'ordre européen :

Dans un arrêt du 15 décembre 1971, la Cour rappelle « [...] lorsque les dispositions du traité ou des règlements reconnaissent des pouvoirs aux Etats membres ou leur imposent des obligations aux fins de l'application du droit communautaire, la question de savoir de

279 Joël Rideau, « Le système institutionnel communautaire et les formes des Etats membres », in C. Bidégaray (éd.), *L'Etat autonome : forme nouvelle ou transitoire en Europe ?*, p.157 et suivant.

280 Nous verrons que le droit de l'UE a eu pour conséquences de faire évoluer les structures étatiques, notamment en favorisant une décentralisation plus marquée dans l'ensemble des Etats. Voir Jean Bernard Auby, « L'Europe et la décentralisation », *Revue française de la décentralisation* 1995, n°1, p.16.

quelle façon l'exercice de ces pouvoirs peuvent être confiés par les Etats a des organes internes déterminés, relève uniquement du système constitutionnel de chaque Etat »²⁸¹.

La question des titulaires des compétences et des modalités d'exécution du droit de l'Union européenne dans l'ordre interne relève exclusivement de l'organisation constitutionnelle de l'Etat. Le choix de confier des compétences à des collectivités pour l'exécution des règles communautaires, relèvent bien exclusivement de l'Etat.

En 1990, la Cour revient préciser le principe de l'autonomie institutionnelle :

« Il incombe à toutes les autorités des États membres, qu'il s'agisse d'autorités du pouvoir central de l'État, d'autorités d'un État fédéré ou d'autres autorités territoriales, d'assurer le respect des règles du droit communautaire dans le cadre de leurs compétences. En revanche, il n'appartient pas à la Commission de se prononcer sur la répartition des compétences opérée par les règles institutionnelles de chaque État membre et sur les obligations qui, dans un État doté d'une structure fédérale, peuvent incomber respectivement aux autorités fédérales et aux autorités des États fédérés. Elle ne peut que contrôler si l'ensemble de mesures de surveillance et de contrôle établi selon les modalités de l'ordre juridique national est suffisamment efficace pour permettre une application correcte des prescriptions communautaires »²⁸².

Après le rappel du devoir de non ingérence de l'UE dans l'organisation constitutionnelle des Etats, la seule opportunité offerte à l'UE de s'immiscer dans les affaires de l'Etat est celle de vérifier que les règles européennes ont bien été appliquées selon des procédures efficaces qui n'entravent pas le bon fonctionnement du système communautaire.

²⁸¹ Arrêt du 15 décembre 1971, aff. 51-54/71, *International Fruit Co*, rec. 1971, p.1116. Voir note de Vlad Constantinesco, *Journal de droit international* 1973, pp.523-527

²⁸² CJCE, 12 juin 1990, *Allemagne contre Commission*, aff. C-8/88, rec. I-2321.

2. Un encadrement européen étroit du principe d'autonomie institutionnelle

Si l'ordre européen se garde de toute ingérence dans l'organisation de ses Etats membres, ce principe est opérant sous la seule réserve que les Etats respectent leurs engagements communautaires. Si ces derniers contreviennent à leurs obligations, ils ne pourront pas invoquer leur organisation constitutionnelle pour dégager leur responsabilité (a). En revanche, la Cour de justice reconnaît que le respect de l'autonomie de l'organisation institutionnelle s'étend aussi aux entités infra-étatiques, sous réserve du respect de conditions strictement encadrées par la Cour (b).

a. Un principe d'autonomie inopérant en cas de non-respect des obligations communautaires

Le principe d'autonomie institutionnelle n'a, en soi, pas une valeur absolue comparée à la primauté ou à l'effet direct²⁸³. Ainsi, l'autonomie institutionnelle serait un principe de second rang qui va supporter un encadrement très étroit, aménageant un droit de regard du niveau européen sur ce qui se passe à l'intérieur des Etats, sous peine de sanction, si jamais ce dernier en vient à contrevenir à ses obligations communautaires.

En effet, un Etat qui décide de confier l'application d'une réglementation européenne à ses autorités infra-étatiques, ne pourra pas échapper à une mise en cause de sa responsabilité sous prétexte qu'il en a délégué l'exécution à cette entité. Cette autorité le représente et l'engage valablement devant les institutions de l'Union. En cas de manquement à l'une de ses obligations, l'Etat ne peut pas se retrancher derrière la

283 « Il convient toutefois de remarquer que ces principes n'ont pas une valeur égale dans la mesure où l'autonomie institutionnelle ne peut être opposée au jeu de la primauté et de l'effet direct du droit communautaire et apparaît donc comme un principe second que tendent, par ailleurs, à remettre en cause les indications croissantes données par les institutions communautaires, et en particuliers la Cour de Justice des Communautés européennes, sur les modalités de l'exercice par les Etats du rôle qui leur est assigné par le système institutionnel communautaire »

collectivité qui serait à l'origine de ce manquement²⁸⁴. Dans la mesure où il constitue le garant du respect du droit de l'UE²⁸⁵, en cas de violation ou de manquement à l'une de ses obligations commises par l'un de ses corps constitués, il fera l'objet d'un recours en manquement²⁸⁶ devant le juge communautaire :

« Chaque Etat membre est libre de répartir, comme il le juge opportun, les compétences sur le plan interne et de mettre en œuvre une directive au moyen de mesures prises par les autorités régionales ou locales. Cette répartition de compétences ne saurait cependant le dispenser de l'obligation d'assurer que les dispositions de la directive soient traduites fidèlement en droit interne »²⁸⁷.

Ainsi, l'Etat doit veiller à prévenir tout risque de manquement à ses obligations sur son territoire. Si jamais des violations venaient à être commises, le système des traités veille à ce que ce dernier prenne toutes les dispositions nécessaires pour faire cesser le manquement, à défaut de quoi, l'Etat risque d'encourir des sanctions pécuniaires²⁸⁸.

Cette mise en cause exclusive des Etats membres résulte des traités eux-mêmes qui s'inspirent largement de la volonté de garantir la « neutralité » de du système de l'UE à l'égard de l'organisation interne des Etats. Ce souci général de « neutralité »²⁸⁹ permet de

²⁸⁴ CJCE, 10 juin 2004, *Commission c/ Italie*, aff. C-87/02, rec. I-5975, ou encore, CJCE, 1^{er} avril 2008, *Wallonie c/ Gouvernement Flamand*, aff. C-212/06, rec. I-1683.

²⁸⁵ *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, Etude adoptée le 23 octobre 2003 par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, La Documentation Française, 114p. L'Etat est responsable exclusivement de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne. En cas de violations ou manquements commis par ses collectivités locales, ce dernier n'est nullement exonéré de cette responsabilité. L'étude insiste sur la nécessité de privilégier des moyens efficaces pour prévenir de tels comportements, tout en poursuivant l'amélioration de l'arsenal juridique visant à les faire cesser.

²⁸⁶ L'action en manquement est prévue par les articles 258 à 260 du TFUE. Cette procédure permet de faire constater le manquement d'un Etat à l'une de ses obligations communautaires.

²⁸⁷ CJCE, 28 février 1991, *Commission contre RFA*, aff. C-131/88.

²⁸⁸ L'article 260 §2 a révélé l'efficacité de la procédure en manquement. Dans l'hypothèse où un Etat a fait l'objet d'un arrêt constatant un manquement à ses obligations communautaires, ce dernier dispose d'un délai pour prendre les mesures qui s'imposent en vue de faire cesser le manquement. Or, si la Commission estime qu'en dépit de l'arrêt constatant le manquement, l'Etat ne s'est toujours pas conformé à ses obligations communautaires, elle peut saisir la Cour de justice qui pourra alors prononcer une sanction pécuniaire –versement d'une somme forfaitaire ou paiement d'une astreinte- à partir des estimations fondées par la Commission.

²⁸⁹ Voir l'étude réalisée par le Conseil d'Etat, *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, p.15 : « Ce principe de la mise en cause exclusive des Etats membres en droit communautaire, qui résulte des traités eux-mêmes, est inspiré par un souci de « neutralité » à l'égard de l'organisation interne de chaque Etat membre et d'efficacité ».

considérer de la même manière tous les Etats composant l'UE. Au niveau de l'UE, il présente l'avantage majeur d'avoir un interlocuteur unique qui endosse la responsabilité des actions de ses corps constitués sans avoir à rechercher qui est le véritable coupable du manquement à une obligation communautaire.

Par ailleurs, c'est dans le cadre d'un autre contentieux que la Cour de justice examine plus intuitivement l'organisation institutionnelle de ses Etats membres.

b. L'encadrement de l'autonomie des entités infra-étatiques des Etats membres

Lors de contentieux suspectant l'octroi d'aides d'Etat par des entités infra-étatiques, la Cour de justice s'est intéressée à l'organisation institutionnelle de ses Etats membres.

Les affaires *Portugal c/ Commission*²⁹⁰ et *UGT de la Rioja*²⁹¹ portaient chacune sur des mesures d'exonération fiscale adoptées par des entités infra-étatiques²⁹². Dans ces affaires, la Cour a recherché si les mesures en cause conduisaient nécessairement à favoriser certaines entreprises ou certaines productions par rapport à d'autres, et donc si elles avaient un caractère sélectif. Or, pour apprécier le critère de sélectivité des mesures litigieuses, la Cour a alors considéré que « *le cadre de référence ne doit pas nécessairement être défini par l'ensemble du territoire national de l'Etat membre concerné* ²⁹³ ». Dès lors, une collectivité qui disposerait de suffisamment d'autonomie sur son seul territoire, peut

²⁹⁰ CJCE, 6 septembre 2006, *Portugal c/ Commission*, aff. C-88/03, rec. I-7115.

²⁹¹ CJCE, 11 septembre 2008, *UGT-Rioja*, aff. C-428/06 à C-434/06, rec. I-6747.

²⁹² Dans la première affaire, les Açores avaient adopté des mesures de réduction des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et morales ayant leur résidence fiscale aux Açores et exerçant certaines activités financières. Dans la seconde affaire, les territoires historiques Vizcaya, Álava et Guipúzcoa - collectivités autonomes et formant ensemble la Communauté autonome du Pays basque- ont adopté, en se fondant sur leurs compétences, un certain nombre de mesures fiscales. Notamment, le taux de l'impôt sur les sociétés fixé à 32,5 % pour les sociétés établies sur leur territoire respectif est inférieur à celui fixé par l'Etat espagnol (35 %). De plus, les territoires historiques ont adopté des réglementations particulières pour le traitement fiscal de certains investissements qui ne connaissent pas de pendant en droit fiscal espagnol.

²⁹³ Point 57 de l'arrêt C-88/03.

constituer le cadre géographique de référence. « *Dans un tel cas, une réglementation qui favorise de la même manière toutes les entreprises localisées dans la région des Açores constitue une mesure générale non sélective qui ne remplit pas les critères d'une aide d'État* ²⁹⁴ ». La Cour est alors conduite à examiner si l'autorité infra-étatique est suffisamment autonome par rapport au pouvoir central pour prendre ces mesures ²⁹⁵.

La Cour se fonde alors sur une triple autonomie :

_ L'autonomie institutionnelle. L'entité est dotée sur le plan constitutionnel, d'un statut politique et administratif distinct du gouvernement central ²⁹⁶.

_ L'autonomie procédurale selon laquelle l'entité exerce des pouvoirs suffisamment autonomes. L'autorité infra-étatique prend une décision sans que le gouvernement central puisse intervenir directement sur son contenu ²⁹⁷.

_ Enfin, l'autonomie économique et financière. Il faut s'assurer que les conséquences financières des réductions fiscales ne sont pas compensées par des concours ou subventions en provenance d'autres régions ou du gouvernement central. L'autorité, à l'origine de la mesure, assume les conséquences économiques et financières ²⁹⁸. Ce dernier critère apparaît comme le plus restrictif car il appelle l'examen de méthodologies comptables et de données économiques souvent complexes. Si l'existence de relations financières entre l'entité infra-étatique et le pouvoir central n'empêche pas forcément la reconnaissance de l'autonomie économique ²⁹⁹, elle ne doit pas conduire à compenser les effets des mesures prises par les autorités infra-étatiques. La cour rappelle que seul

²⁹⁴ Conclusions de l'Avocat général Juliane Kokott présentées le 8 mai 2008 sur les affaires C-428/06 à C-434/06.

²⁹⁵ Point 58 de l'arrêt C-88/03 : « *il ne saurait être exclu qu'une entité infra-étatique dispose d'un statut de droit et de fait la rendant suffisamment autonome par rapport au gouvernement central d'un État membre pour que, par les mesures qu'elle adopte, ce soit cette entité et non le gouvernement central, qui joue un rôle fondamental dans la définition de l'environnement politique et économique dans lequel opèrent les entreprises* ».

²⁹⁶ Point 67 de l'arrêt C-88/03.

²⁹⁷ Point 67, *op.cit.* L'arrêt *UGT de la Rioja* rappelle que l'existence de procédure de concertation ne retire rien au caractère indépendant de la mesure prise par l'autorité infra-étatique du moment qu'à l'issue de la procédure d'est bien l'autorité infra-étatique qui rend la mesure et non le gouvernement central. Ces procédures de concertation sont parfois utiles pour prévenir d'éventuels conflits entre l'autorité infra-étatique et l'autorité nationale (point 96).

²⁹⁸ Point 67 et 68, *op.cit.*

²⁹⁹ Arrêt *UGT de la Rioja*, *op.cit.* Point 123 et svt.

l'examen concret des flux financiers entre l'Etat et l'autorité infra-étatique permet d'établir la nature « *occulte* » de la compensation (point 133 de l'arrêt *UGT de la Rioja*). Dans le cas où la compensation sera révélée, la mesure serait alors constitutive d'une aide d'Etat risquant de tomber sous le coup des règles de concurrence de l'UE.

Si l'autonomie institutionnelle s'étend aussi à certaines autorités infra-étatiques³⁰⁰, il n'en demeure pas moins que toutes les entités infra-étatiques ont l'obligation, par ricochet, de respecter les engagements issues des traités de l'UE et contractés par leurs Etats respectifs.

B. DES COLLECTIVITES LOCALES RESPECTUEUSES PAR RICOCHET DES OBLIGATIONS DE L'UNION EUROPEENNE

L'intensité des transferts de compétences au profit de l'UE et la technicité du droit de l'UE ont obligé les collectivités locales à s'intéresser de plus en plus aux normes issues du système de l'UE et leur mise en œuvre. Dans la mesure où elles en assurent l'application, les collectivités locales sont confrontées directement à une obligation générale de mise en œuvre et de conformité (1). Dès lors qu'elles apparaissent comme des « obligées » du système de l'UE, n'est-il pas envisageable de leur imputer une responsabilité dans la mise en œuvre du droit de l'UE ? (2)

1. Une obligation générale de mise en œuvre du droit de l'Union européenne

La Cour de justice de l'UE a reconnu aux collectivités locales une obligation générale de mise en œuvre du droit de l'UE. Il est impossible pour les collectivités locales de se

³⁰⁰ Les autorités qui satisfont la « triple autonomie ».

retrancher derrière l'écran étatique pour se dédouaner d'un comportement de leur Etat qui aurait porté atteinte à une obligation issue des traités de l'UE. Ainsi, un premier arrêt, *Von Colson et Kaman* de 1984³⁰¹ affirme : « *Il convient, toutefois, de préciser, que l'obligation des Etats membre, découlant d'une directive, d'atteindre le résultat prévu par celle-ci, ainsi que leur devoir en vertu de l'article 5 du traité de prendre toutes mesures générales ou particulière propres à assurer l'exécution de cette obligation, s'impose à toutes les autorités de l'Etat [...]* » (point 26 de l'arrêt). Par conséquent, cette obligation s'impose aux autorités locales. L'arrêt *Constanzo* de 1989³⁰² va encore plus loin. Le point 31 de l'arrêt souligne : « *il résulte que, lorsque sont remplies les conditions requises par la jurisprudence de la Cour pour que les dispositions d'une directive puissent être invoquées par les particuliers devant les juridictions nationales, tous les organes de l'administration, y compris les autorités décentralisées, telles les communes, sont tenues de faire application de ces dispositions* ». Sans revenir sur la jurisprudence traditionnelle de la Cour qui reconnaît l'invocabilité des directives par les particuliers devant leur juge national³⁰³, il serait juridiquement absurde de ne pas soumettre les autorités publiques d'un Etat membre aux mêmes obligations de ce dernier³⁰⁴. Ainsi, « *on ne peut admettre, pour l'application du droit communautaire que l'Etat fasse écran entre les institutions communautaires et les*

³⁰¹ CJCE, 10 avril 1984, *Von Colson et Kaman*, aff. 14/83, Rec.p.1891.

³⁰² CJCE, 22 juin 1989, *Constanzo*, aff. 103/88, Rec.p.1861. La société Constanzo avait été écartée dans la procédure d'adjudication de travaux d'aménagement du stade de football de la ville de Milan, qui se préparait à accueillir les championnats du monde de Football de 1990. La Cour est saisie, à titre préjudiciel, d'une demande d'interprétation de l'article 29§5 de la directive du Conseil du 26 juillet 1971 portant coordination des procédures de passation de marchés publics de travaux, ainsi que de l'interprétation de l'article 189 al. 3 du Traité.

³⁰³ Si les dispositions d'une directive apparaissent suffisamment inconditionnelles et précises, alors les particuliers pourront s'en prévaloir devant leur juge national dès lors que leur Etat n'aurait pas transposé cette directive dans le délai qui lui était imparti, ou encore, qu'il aurait procédé à une transposition incorrecte de cette même directive. Voir les arrêts de principe en la matière : CJCE, 19 janvier 1982, *Becker*, aff. 8/81, Rec.p.53, point 25 ; CJCE 26 février 1986, *Marshall*, aff. 152/84, Rec.p.723, point 46.

³⁰⁴ La France a été condamnée par la Cour de justice, 15 décembre 2004, aff. C-172/04, pour défaut de transposition dans les délais d'une directive relative à la mise en décharge des déchets (Directive 1999/31/CE dont le délai de transposition avait été fixé au 16 juillet 2001). Suite à cette condamnation, la Commission européenne a engagé une nouvelle procédure pour inexécution de l'arrêt ; la loi française 2005-1319 du 26 octobre 2005 a mis fin à la procédure. La France avait avancé des difficultés d'ordre interne pour expliquer la non transposition de la directive dans le délai imparti. Or, la Cour fait remarquer, au point 13 : « *De plus, selon une jurisprudence également constante, un Etat membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier le non-respect des obligations et délais prescrits par une directive* ». (Voir, notamment, arrêt du 10 avril 2003, *Commission/France*, C-114/02, Rec. p. I-3783, point 11).

collectivité locales »³⁰⁵. La jurisprudence de la Cour a poursuivi et approfondi son raisonnement ; en effet, la Cour a reconnu la possibilité d'invoquer une directive non transposée ou mal transposée en vue d'obtenir des dommages et intérêts « à l'encontre d'un organisme qui, quelle que soit sa forme juridique, a été chargé en vertu d'un acte de l'autorité publique d'accomplir, sous le contrôle de cette dernière, un service d'intérêt public et qui dispose, à cet effet, de pouvoirs exorbitants par rapport aux règles applicables dans les relations entre les particuliers »³⁰⁶. Dès lors, n'importe quel organisme, personne publique ou privée dotée de prérogatives de puissance publique, devra satisfaire aux obligations communautaires dès que les compétences de ces derniers évoluent dans un domaine où le droit de l'UE a vocation à régir. Cependant, c'est l'arrêt *Haim II*³⁰⁷ qui finalise la question de la responsabilité des collectivités publiques en matière d'application du droit de l'UE.

La Cour avait déjà eu l'occasion de se prononcer nettement sur le principe de responsabilité des Etats membres pour violation du droit de l'UE³⁰⁸, mais jusque là, elle ne s'était pas encore prononcée sur le cas d'une violation imputable à une collectivité locale.

2. Les prémices d'une responsabilité des collectivités locales en cas de violation du droit de l'Union européenne

Le 4 juillet 2000, la Cour de justice de l'UE a eu l'opportunité d'étendre le principe dégagé en 1991 aux collectivités locales. La Cour était saisie de plusieurs questions préjudicielles, dont celle de savoir *si le droit communautaire s'oppose à ce que la responsabilité qui incombe à un organisme de droit public de réparer les dommages causés aux particuliers par des mesures qu'il a prises en violation du droit communautaire*

³⁰⁵ Yves Galmot et Jean Claude Bonichot, « La Cour de Justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national », *RFDA* 1988, p.20.

³⁰⁶ CJCE, 12 juillet 1990, *Foster*, aff. 188/89, Rec. p.I-3313, point 22 ; Enrico Traversa, *Rev. Trim. Dr.eur.* 1991, p.431.

³⁰⁷ CJCE, 4 juillet 2000, *Haim*, aff. C-424/97, Rec. p. I-5148, Denys Simon, *Europe* 2000, n°289.

³⁰⁸ Nous rappellerons ici la jurisprudence Francovitch et Bonifaci, aff. Jointes C-6/90 et C-9/90, du 19 novembre 1991. Les arrêts Brasserie du pêcheur et Factortame, aff. Jointes C-46/93 et C-48/93 du 5 mars 1996 viendront préciser les critères pour mettre en œuvre cette responsabilité.

*puisse être engagée en plus de celle de l'Etat membre lui-même*³⁰⁹. Les faits se déroulaient en Allemagne où M. Haim, ressortissant italien, dentiste de profession, s'était vu refuser son inscription au registre professionnel par l'association des dentistes mutualistes de Rhénanie du Nord (la « KVN » Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein) sous prétexte que ce dernier n'avait pas accompli les formalités nécessaires pour exercer sa profession en Allemagne. Il faut dire que le parcours de ce ressortissant italien est quelque peu original. Titulaire d'un diplôme de dentiste obtenu en Turquie en 1946 où il exerce jusque dans les années 80, il décide par la suite d'exercer en Allemagne, à titre privé et obtient « l'approbation ». Son diplôme turc bénéficiant de la reconnaissance mutuelle en Belgique, il exerce alors comme dentiste conventionné à Bruxelles. Et en 1988, il demande alors à la KVN son inscription au registre professionnel pour obtenir son conventionnement par une caisse maladie. L'association lui refuse l'agrément prétextant que la reconnaissance mutuelle de son diplôme turc dans un autre Etat membre que l'Allemagne ne permettait pas une telle dérogation. Après une première décision³¹⁰ qui avait permis à M. Haim de s'inscrire au registre professionnel des dentistes, ce dernier n'en est pas resté là et entendait obtenir réparation en raison du manque à gagner généré par le refus de la KVN de l'inscrire au registre, en violation de la directive du Conseil du 25 juillet 1978 relative à la reconnaissance mutuelle des diplômes de l'art dentaire. Ainsi, il actionne la KVN devant le juge allemand afin d'obtenir réparation. La KVN est un organisme de droit public et la question qui se pose réellement était celle de savoir si l'association pouvait être poursuivie directement pour violation du droit de l'Union européenne.

La Cour n'innove pas mais prolonge le raisonnement qu'elle avait construit en 1991, dans la jurisprudence *Francovitch et Bonifaci*. Après un rappel de l'état de la jurisprudence qui reconnaît que les Etats membres puissent voir leur responsabilité engagée pour violation du droit de l'Union européenne, la Cour rappelle :

27 [...]il incombe à chacun des Etats membres de s'assurer que les particuliers obtiennent réparation du préjudice que leur cause le non-respect du droit communautaire, quelle que soit l'autorité publique auteur de cette violation et quelle que soit celle à

³⁰⁹ CJCE, *Haim II*, *op.cit.* point 25.

³¹⁰ CJCE, 9 février 1994, *Haim* (C-319/92, Rec. p. I-425, ci-après l'«arrêt Haim I»). A la suite de cet arrêt, il obtient son inscription par une décision du 4 janvier 1995.

laquelle incombe en principe, selon le droit de l'Etat membre concerné, la charge de cette réparation (arrêt du 1er juin 1999, Konle, C-302/97, Rec. p. I-3099, point 62).

28 Les Etats membres ne sauraient, dès lors, se décharger de cette responsabilité ni en invoquant la répartition interne des compétences et des responsabilités entre les collectivités qui existent dans leur ordre juridique interne ni en faisant valoir que l'autorité publique auteur de la violation du droit communautaire ne disposait pas des compétences, des connaissances ou des moyens nécessaires.

29 Il ne résulte toutefois pas de la jurisprudence citée aux points 26 et 27 du présent arrêt que la réparation des dommages causés aux particuliers par des mesures d'ordre interne prises en violation du droit communautaire doit nécessairement être assurée par l'Etat membre lui-même pour que ses obligations communautaires soient remplies.

30 En effet, s'agissant des Etats membres à structure fédérale, la Cour a déjà jugé que, si les modalités procédurales existant dans l'ordre interne permettent une protection effective des droits que les particuliers tirent de l'ordre communautaire sans qu'il soit plus difficile de faire valoir ces droits que ceux qu'ils tiennent de l'ordre juridique interne, la réparation des dommages causés aux particuliers par des mesures d'ordre interne prises en violation du droit communautaire ne doit pas nécessairement être assurée par l'Etat fédéral pour que les obligations communautaires de l'Etat membre concerné soient remplies (arrêt Konle, précité, points 63 et 64).

31 Cela vaut également pour les Etats membres, qu'ils soient à structure fédérale ou non, dans lesquels certaines tâches législatives ou administratives sont assumées de façon décentralisée par des collectivités territoriales investies d'une certaine autonomie ou tout autre organisme de droit public juridiquement distinct de l'Etat. Dans ces Etats membres, la réparation des dommages causés aux particuliers par des mesures d'ordre interne prises en violation du droit communautaire par un organisme de droit public peut donc être assurée par celui-ci.

32 Le droit communautaire ne s'oppose pas non plus à ce que la responsabilité qui incombe à un organisme de droit public de réparer les dommages causés aux particuliers par des mesures qu'il a prises en violation du droit communautaire puisse être engagée en plus de celle de l'Etat membre lui-même.

Le juge de l'UE rappelle un principe -depuis longtemps établi- que les Etats membres doivent réparer les préjudices causés aux particuliers quand ils sont le produit d'une violation du droit de l'UE; peu importe que ces derniers aient pour auteur une collectivité publique et que ce soit à cette autorité qu'il revient, du point de vue du droit national, la charge de réparer les personnes ; le droit de l'UE se moque de la répartition interne des compétences ou des responsabilités entre l'Etat et ses collectivités, ou encore, le droit de l'UE ne se soucie aucunement de savoir si les autorités publiques disposaient ou non de la compétences pour agir, ou avaient les connaissances nécessaires. Ces arguments ne peuvent être recevables, car ils compromettent considérablement l'esprit et le système des traités qui investissent les Etats membres d'obligations, de responsabilités et de missions. Or, considérer ces « excuses » purement nationales pour faire échapper la mise en jeu de leur responsabilité porterait atteinte à l'équilibre des traités.

Ensuite, le juge rappelle que dans les Etats à structure fédérale, la réparation des dommages issus de mesures internes prises en violation du droit de l'Union européenne, ne doit pas être nécessairement assurée par l'Etat fédéral pour que ce dernier satisfasse à ses obligations communautaires. Ce raisonnement peut donc être étendu à tous les Etats, structure fédérale ou non. En effet, le juge rend compte que les collectivités publiques sont amenées à appliquer de manière décentralisées un certain nombre de tâches – législatives ou administratives- et qu'elles sont parfois investies d'une autonomie ; ou encore, des organismes publics juridiquement distincts de l'Etat assument ces différentes obligations. Par conséquent, rien n'interdit que la collectivité en cause soit actionnée pour réparer le préjudice. Le juge renvoie alors le soin aux juridictions nationales d'établir le régime de responsabilité des collectivités en cas de violation du droit de l'UE qui leur serait imputable³¹¹.

³¹¹ Au nom du principe d'autonomie institutionnelle et procédurale, il appartient à chaque ordre national d'établir un régime de responsabilité au regard de leur ordre constitutionnel et culture juridique. Point 33 de l'arrêt Haim II, « *dès lors que les conditions de la responsabilité d'un État membre pour violation du droit communautaire sont réunies, c'est dans le cadre du droit national de la responsabilité qu'il incombe à l'État de réparer les conséquences du préjudice causé, étant entendu que les conditions fixées par les législations nationales en matière de réparation des dommages ne sauraient être moins favorables que celles qui concernent des réclamations semblables de nature interne [principe d'équivalence] et ne sauraient être aménagées de manière à rendre, en pratique, impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation [principe d'effectivité] (arrêts précités Francovich e.a., points 41 à 43, et Norbrook Laboratories, point 111) ».*

Dès lors, la responsabilité européenne des collectivités locales rencontrent un fondement communautaire. Toutefois, il appartiendra à chaque ordre national d'établir les prémices de cette responsabilité dès lors qu'elles manqueront aux obligations communautaires, normalement imputables à leur Etat.

Les collectivités locales subissent de plus en plus une pression européenne. Bloquée par l'écran étatique, leur marge de manœuvre apparaît très réduite. Dans la mesure où elles ne constituent toujours pas des acteurs de la construction européenne, comment parviennent-elles à s'affirmer dans le système de l'Union européenne ?

§ 2. L'IMPACT DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE

Le principe de subsidiarité, introduit tardivement par l'article 3B du traité de Maastricht³¹², est un principe cardinal du droit de l'Union européenne qui commande la répartition des compétences partagées par l'UE et les Etats membres. A priori, les acteurs infra-étatiques ne sont pas concernés par cette disposition puisqu'originellement, elle régulaient les niveaux d'intervention : soit le niveau communautaire, soit le niveau national³¹³. Toutefois, la philosophie et l'instrumentalisation de la subsidiarité ont répondu à un certain nombre de souhaits des collectivités locales. Dans la perspective d'une conception démocratique de la subsidiarité, les niveaux locaux sont naturellement désignés comme des niveaux d'intervention proches du citoyen européen qu'il faut en priorité favoriser.

³¹² Article 5 §.3 TUE : « *En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* ». Le traité de Lisbonne consacre l'extension du principe aux rapports UE/EM/collectivités locales et régionales.

³¹³ La subsidiarité est tantôt vecteur de décentralisation dès lors que l'on procède à une lecture combinée de l'ancien article 5 TCE avec l'article 1 TUE : « [...] *les décisions sont prises [...] le plus possible du citoyen* ». Tantôt, le principe est vecteur de centralisation, au profit de l'UE. Jean Luc SAURON, « La mise en œuvre retardée du principe de subsidiarité », *RMCUE* Paris, n°425, novembre-décembre 1998, pp.645-656.

Dès lors, le principe est instrumentalisé (A) afin de consolider le pouvoir régional et local dans l'Union européenne. Une conception démocratique du principe de subsidiarité se dessine et conduit à concevoir la subsidiarité à l'intérieur des Etats membres, tout en respectant leur identité nationale³¹⁴. Or, si dans certains Etats membres, on constate l'existence d'une tradition de la subsidiarité dans les rapports entre l'Etat central et ses subdivisions, dans d'autres, elle est inexistante, ce qui ne facilite pas sa mise en œuvre (B).

A. L'INSTRUMENTALISATION DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE DANS LE SYSTEME DE L'UNION EUROPEENNE

Les racines du principe de subsidiarité puisent leurs sources dans des traditions politiques et philosophiques anciennes³¹⁵ que l'ordonnement de l'UE a intégrées malgré lui. Cependant, la subsidiarité forgée « à la mode communautaire » ne rend pas totalement compte des préceptes philosophiques anciens qui sous-tendaient le principe³¹⁶. Sous l'empire de l'Union européenne, le principe de subsidiarité passe d'une « vie cachée » à une « vie publique »³¹⁷ (1). Toutefois, la « communautarisation » du principe apparaît éloignée de ses préceptes originels. Le principe s'étoffe progressivement en s'enrichissant d'une dimension parfois étrangère à sa philosophie (2).

³¹⁴ Cf. le nouvel article 5 TUE, *op.cit. supra*.

³¹⁵ A partir d'Aristote, le concept de subsidiarité se forge. Toutefois, la doctrine sociale de l'Eglise catholique octroie au principe son sens moderne. Pour un aperçu historique de la conceptualisation du concept, voir Frédéric Baudin Cuillière, *Principe de subsidiarité et bonne administration*, LGDJ, Paris, 1995, p.8. Voir également, l'étude préparée pour le Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR), « Définition et limites du principe de subsidiarité », Communes et régions d'Europe, n°55, 1998, p. 11.

³¹⁶ Préservation de l'autonomie et devoir d'assistance. Voir Jean Louis Clergerie, *Le principe de subsidiarité*, Editions Ellipses, coll. « Le droit en questions », 1997, 128p.

³¹⁷ Voir Melchior Wathelet, « Propos liminaires », in *Le principe de subsidiarité*, Francis Delpérée, Bruxelles, éditions Bruylant, 2002, pp.17-45.

1. Le passage d'une vie cachée à une vie publique

« Depuis des millénaires, les peuples européens se réfèrent à l'idée de subsidiarité comme M. Jourdain faisait de la prose, c'est-à-dire à leur insu »³¹⁸. Les traités originaires trahissaient la présence du principe de subsidiarité sans pour autant la nommer (a). La mise en lumière de ce principe ne sera pas un gage de bonne compréhension de ce principe (b).

a. Les empreintes de la subsidiarité dans les traités originaires

La présence du principe de subsidiarité est trahie par certaines dispositions des traités originaires. Notamment les anciens articles 235 (devenu article 352 TFUE³¹⁹) et 100 (devenu article 115 TFUE³²⁰) sont souvent cités par la doctrine ; ou encore l'article 116 du traité de Rome (abrogé par le traité de Maastricht) qui énonce : « pour toutes les questions qui revêtent un intérêt particulier pour le marché commun, les Etats membres ne mènent plus, à partir de la fin de la période de transition, qu'une action commune dans le cadre des organisations internationales de caractère économique ».

A l'époque, l'ex article 235 a été à l'origine d'une polémique.

Sur le fondement de cette disposition, la Communauté européenne a capté des compétences dans des domaines qui échappaient a priori à la compétence communautaire. Cette captation de compétences se justifiait alors par la réalisation des objectifs du

³¹⁸ Cf. Chantal Million Delsol, déjà cité.

³¹⁹ « Si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen, adopte les dispositions appropriées. Lorsque les dispositions en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen ».

³²⁰ « Sans préjudice de l'article 114, le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur ».

Traité³²¹. La polémique est venue du recours parfois intensif de cette disposition qui évinçait les Etats membres³²². Alors que l'idée sous-jacente de l'ex article 235 était de combler une lacune du traité communautaire pour pallier une difficulté nouvelle, non envisagée par le traité, la doctrine y a vu l'introduction d'un antécédent du principe de subsidiarité³²³ et la consécration des compétences subsidiaires. Cette procédure d'adaptation devait permettre -à l'époque- à la Communauté de suivre les évolutions du marché intérieur, en agissant selon les besoins, dans la mesure où l'action répondait à un objectif du traité et que le traité communautaire n'avait pas prévu la compétence. Si plusieurs limites encadraient l'utilisation de l'ex article 235, le développement constant du marché intérieur a permis d'étendre les compétences de la CEE en dehors de domaines purement économiques. Et l'appréciation de la nécessité de l'action étant laissée à la discrétion du législateur européen, le contrôle de la CJCE était rendu presque inopérant.

Quant à l'ex article 100 (devenu article 115 TFUE), cette disposition devait permettre au Conseil d'adopter des directives visant le rapprochement des législations nationales dans le but que ces dernières ne portent pas atteinte au bon fonctionnement du marché commun. Si l'idée de suppléance animait la substance de l'ex-article 100 (et continue de l'animer), dans la pratique, les exigences du vote à l'unanimité pour adopter une directive ont considérablement empêché l'adoption d'actes communautaires à partir de cette base juridique.

Globalement, c'est l'idée de suppléance qui s'inscrivait dans les traités originaires. Et jusque dans les années 80, elle a permis de renforcer l'ordonnancement communautaire. Cette subsidiarité « cachée » est par conséquent une subsidiarité « amputée » ou encore, une subsidiarité qui ne s'applique que dans un sens : donner à l'échelon supérieur la possibilité de suppléer le niveau inférieur. Ainsi, la CEE a gagné des compétences au détriment des Etats membres, justifiées par les exigences de construction et de bon

³²¹ Le recours à l'article 235 TCEE - dans les années 70- a permis la mise en place de nouvelles politiques de l'UE, telles que la politique régionale et celle de l'environnement.

³²² H. Lesguillons, « L'extension des compétences de la CEE par l'article 235 », AFDI 1974, pp.886 et svt. Ou encore, G. Olmi, « La place de l'article 235 CEE dans le système des attributions de compétences à la Communauté », *Mélanges Dehousse*, Bruxelles, 1979, pp.279 et svt ; Jean Raux, « Le recours à l'article 235 en vue de la conclusion d'accords externes », *Mélanges P.H. Teitgen*, Pédone, 1984, pp.47 et svt.

³²³ Guy Isaac et M. Blanquet, *Droit communautaire général*, Armand Colin, 8ème éd. pp. 37 et svt.

fonctionnement du marché intérieur. Cependant, la crainte d'un super Etat européen se profilant, la subsidiarité s'est matérialisée dans les traités communautaires.

b. La concrétisation de la subsidiarité dans les traités de l'Union européenne

Sans la nommer, l'Acte unique européen marque le passage de la « vie cachée » à la « vie publique » de la subsidiarité³²⁴ en consacrant la politique communautaire de protection de l'environnement³²⁵. La Communauté ne peut intervenir en matière d'environnement que dans la mesure où les objectifs de la politique « *peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres pris isolément* ». La suppléance de la Communauté est confirmée dès lors que les Etats membres ne sont pas à même d'assurer une protection efficace de l'environnement. Prémices du test de l'efficacité comparative ? Cette disposition de l'AUE a provoqué des interrogations au sein de la doctrine³²⁶. C'est le traité de Maastricht qui introduit officiellement la subsidiarité³²⁷. Elle est alors censée réguler la répartition des compétences partagées entre l'Union et les Etats membres. Or, cette introduction ne s'est pas produite sans heurt : certains Etats y ont

³²⁴ Le principe de subsidiarité est cité explicitement pour la première fois en 1975, dans un rapport de la Commission au Conseil européen sur l'Union européenne (Bull. CE suppl. 5/75 pp.10-11). A partir des années 80, le terme est régulièrement repris par la Commission, sous la présidence de J. Delors, dans de nombreux rapports et discours (rapport sur l'UEM, 12 avril 1989, Bull. CE 7/89, discours de J. Delors du 17 octobre 1989 lors de l'ouverture de la 40ème année académique du Collège d'Europe de Bruges, Bull. CE 1989/10). Le Parlement européen a, durant cette période, adopté des rapports et résolutions, toujours en faveur de la subsidiarité (voir la résolution sur le principe de subsidiarité, JOCE n°C231, 17 septembre 1990 ; voir également le projet de constitution présenté en 1984 – projet « *Spinelli* »-, adopté par le Parlement européen, JOCE n°C77, 19 mars 1984).

³²⁵ L'article 130 R §.4, abrogé par le traité de Maastricht.

³²⁶ K. Lenaerts et P. Van Ypersele, « Le principe de subsidiarité et son contexte : étude de l'article 3B du Traité CE », *CDE* 1994, p.3 ; Claude Blumann, « Compétence communautaire et compétence nationale », in J.-C. Masclet (dir.), *La Communauté européenne et l'environnement*, Colloque d'Angers de la CEDECE, *Doc. Fr.*, 1997, p.63 et svt.

³²⁷ L'article 3B issu du Traité de Maastricht : « *La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont transférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions des objectifs de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité* »

vu l'intégration d'un principe d'essence éminemment fédérale (France, Allemagne) ; tandis que d'autres y ont vu un outil empêchant la fuite des compétences vers l'ordre de l'UE (Royaume Uni, Danemark).

En fait, ces deux interprétations ne sont pas contradictoires. En raison de l'ambiguïté récurrente du principe de subsidiarité, il ne favorise en soi, ni la concentration des compétences au profit d'une structure centrale, ni la concentration des compétences au profit des structures décentralisées³²⁸. C'est un principe dynamique qui favorise en priorité l'intervention des niveaux les plus « capables ». Si l'Etat membre n'est pas capable d'agir, l'UE supplée l'incapacité des Etats. L'esprit qui domine le principe apparaît simpliste. Or, il va se révéler difficile à mettre en œuvre. Le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, a dû ajouter au traité CE, un protocole sur l'application du principe de subsidiarité, qui constitutionnalise en quelque sorte le principe de subsidiarité³²⁹ dans le système de l'UE.

2. Etoffer le principe de subsidiarité dans le système de l'Union européenne

Le principe de subsidiarité, conçu à l'origine pour réguler les compétences partagées entre l'UE et les Etats membres, a posé des difficultés de mise en œuvre. En raison d'une conception communautaire originellement évasive (a), le principe va s'enrichir d'une dimension démocratique qui offre alors des opportunités d'application jusque là méconnues (b).

328 J. Ph. Derosier, « la dialectique centralisation/décentralisation. Recherche sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité », *RID comp.*, 2007.

329 Le protocole reprend l'essentiel des éléments figurant dans l'accord interinstitutionnel du 28 octobre 1993 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur les procédures de mise en œuvre du principe de subsidiarité, (JOCE n°C 329, 6 décembre 1993, Europe, n°1857 du 4 novembre 1993). Il prend également en compte des éléments qui figuraient aussi dans les conclusions du Conseil européen de Birmingham du 16 octobre 1992 (bull. CE 1992/10) et du Conseil européen d'Edimbourg des 11 et 12 décembre 1992 (Bull. CE 1992/12) ; enfin, le protocole s'inspire également de la communication de la Commission du 27 octobre 1992 au Conseil et au Parlement européen sur le principe de subsidiarité (COM(1992) 1990 final, 27 octobre 1992, *RTD eur.* 1992.728).

a. Une conception communautaire originellement évasive

Le principe de subsidiarité n'a vocation à s'appliquer qu'en présence de compétences partagées. L'intervention de la Communauté est *subsidaire* et doit offrir une valeur ajoutée par rapport à celle qu'aurait pu fournir l'Etat. L'ancien article 5 TCE (devenu article 5 TFUE) ne définissait pas le principe³³⁰ mais donnait seulement des critères d'application qui ont été complétés par le protocole n°30 sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité et de proportionnalité (adopté lors du traité d'Amsterdam). Deux critères permettent l'évaluation du niveau compétent d'intervention : celui de l'efficacité comparative (caractérisé par l'insuffisance du niveau étatique) et le critère de valeur ajoutée (l'action communautaire procure un avantage manifeste pour la réalisation des objectifs du traité communautaire). Toutefois, faut-il les entendre comme des critères alternatifs ou cumulatifs ? La seule insuffisance de l'Etat justifie-t-elle à elle seule, l'intervention de la Communauté ? Ou bien, la Communauté devra-t-elle rapporter la preuve de la nécessité et du bien fondé de son action aux lieux et place de l'Etat ? L'appréciation de ces critères restant subjective et soumise à la volonté du législateur communautaire dont la marge de manœuvre apparaissait importante, des efforts d'éclaircissement ont été apportés par le protocole sur le principe de subsidiarité et de proportionnalité adopté parallèlement au traité d'Amsterdam. Le problème d'articulation des critères allait-il être résolu ? Le protocole n'offre, pour ainsi dire, que des orientations, des lignes directrices dans la manière de faire appliquer le principe de subsidiarité³³¹. Le

³³⁰ Le nouvel article 5 TUE n'offre toujours pas de définition de la subsidiarité. Il se réfère aux mêmes critères d'application ; et le protocole n°2 sur la subsidiarité et la proportionnalité a été adjoint au traité de Lisbonne. Il reprend les acquis de l'ancien protocole n°30 et introduit un système d'alerte en cas de violation du principe de subsidiarité. Article 8 du protocole : *La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif, du principe de subsidiarité formés, conformément aux modalités prévues à l'article 230 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, par un Etat membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci. Conformément aux modalités prévues audit article, de tels recours peuvent aussi être formés par le Comité des régions contre des actes législatifs pour l'adoption desquels le traité sur le fonctionnement de l'Union prévoit sa consultation.* Le nouveau protocole prend également en compte la dimension régionale et locale dans l'application de la subsidiarité (article 2).

³³¹ « *Le principe de subsidiarité donne une orientation pour la manière dont ces compétences doivent être exercées au niveau communautaire. Le principe de subsidiarité est un principe dynamique qui devrait être appliqué à la lumière des objectifs énoncés dans le traité. Il permet d'étendre l'action de la Communauté, dans les limites de ses compétences, lorsque les circonstances l'exigent et, inversement,*

principe de subsidiarité, tel qu'il a été conçu, vise à protéger la compétence nationale. Ce qui impliquait pour le niveau communautaire la charge de justifier son intervention chaque fois qu'elle s'estimait la « plus capable » à agir aux lieux et place des Etats³³². Elle justifiait alors son intervention en appuyant sur l'avantage procuré. « *En d'autres termes, la règle doit être : autonomie des Etats membres autant que possible, intervention communautaire autant que nécessaire*³³³ ». Le corollaire à la nécessité de l'action communautaire est celui de la proportionnalité³³⁴. Dénommé parfois principe « d'interdiction de l'excès³³⁵ », le principe de proportionnalité exige que l'action de la communauté soit la moins contraignante possible, dictée par l'objectif poursuivi. Il permet d'ajuster l'intensité de l'action.

Toutefois, le principe de subsidiarité va être complété. Cette technique de répartition des compétences partagées s'enrichit d'un volet « démocratique » qui envisage que les décisions de l'UE soient prises au plus près des citoyens européens.

b. La subsidiarité combinée à la démocratie

Une dimension démocratique a progressivement imprégné la subsidiarité. La conception organisationnelle est alors alourdie par l'adjonction d'un volet démocratique issue de la lecture combinée de l'article 5 TCE et de l'article 1 TUE qui dispose que les « *décisions sont prises au niveau le plus proche du citoyen* ». Pour répondre à l'euroessimisme

de la limiter et d'y mettre fin lorsqu'elle ne se justifie plus », Voir le protocole n°30 sur l'application du principe de subsidiarité et de proportionnalité, point 3.

332 Dès 1993, la Commission européenne présente chaque année un rapport « Mieux légiférer » où elle fait notamment le point sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

333 Philippe Brault, Guillaume Renaudineau, François Sicard, *Le principe de subsidiarité*, coll. Les études de la Documentation française, La Documentation française, 2005, 111p. (p.93).

334 Florence Chaltiel, « Le principe de subsidiarité dix ans après le traité de Maastricht », *RMCUE* n°469, juin 2003, p.369.

335 Philippe Brault, Guillaume Renaudineau, François Sicard, *op.cit.* p.93.

ambiant et au spectre du déficit démocratique³³⁶ qui sévit à partir des années 70, la subsidiarité s'enrichit de ce nouveau volet³³⁷ afin de prendre les décisions le plus près possible du citoyen.

Or, cette conception émergente de la subsidiarité « démocratisée » est contestable. Le soubassement démocratique est étranger à la subsidiarité. La subsidiarité est un principe qui vise l'efficacité d'action et non la légitimité démocratique. Selon cette perception, les hypothèses d'intervention de la Communauté seraient alors très limitées, et condamnerait à terme l'intégration européenne, puisque le niveau européen est réputé moins démocratique que le niveau étatique. L'association de la subsidiarité comme outil œuvrant à la restauration des bases démocratiques de l'Europe déforme en fait la perception du principe de subsidiarité. La démocratie implique que les normes adoptées par les décideurs sont en adéquation avec leurs destinataires, les citoyens. Et pour être rendue possible, la démocratie repose sur un système de représentation qui ne s'identifie pas à de la proximité. Le déficit démocratique de l'UE renvoie, non pas à un problème de répartition des compétences, mais à un problème de légitimité du processus décisionnel européen. Ce qui appelle d'autres réflexions. De même, la subsidiarité ne s'identifie pas automatiquement à la proximité. C'est un principe dynamique qui légitime l'intervention du niveau supérieur dès que les circonstances commandent son concours.

A partir de cette version démocratisée de la subsidiarité, des perspectives d'association des niveaux locaux à la subsidiarité sont reconnues. Sous la bannière du Comité des Régions, les niveaux locaux et régionaux, par définition plus proches du citoyen, s'identifient comme les niveaux d'intervention les plus capables et tentent de s'imposer en dépit de l'ignorance initiale des traités originaires à leur égard.

³³⁶ Le rapport sur l'Union européenne, dit rapport « Tindemans », commandé par le Sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974 et rendu public le 29 décembre 1975, mettait en lumière la désaffection des européens à l'égard de la construction communautaire dans les années 70 : « *l'opinion européenne a perdu au cours des ans un fil conducteur, le consensus politique de nos pays sur les raisons que nous avons d'entreprendre cette œuvre commune, les caractéristiques que nous voulons lui donner. [...] Le citoyen européen ne ressent pas en 1975 les motifs de la construction européenne exactement de la même manière qu'en 1950* ». Le rapport « Herman », rendu à la suite de l'adoption du Traité de Maastricht le 9 février 1994, souligne que « *La construction européenne ne va plus de soi. Le désenchantement, le scepticisme voire l'hostilité, ont fait suite à la confiance et à l'espoir* ».

³³⁷ « *La complexité des rouages communautaires, la confusion des pouvoirs et des responsabilités, l'opacité de la législation communautaire, l'illisibilité du texte du Traité lui-même, rien n'a favorisé le soutien populaire à l'entreprise européenne* ». Extraits du rapport « Herman ».

B. UNE SUBSIDIARITE RENOVEE DANS LE SYSTEME DE L'UNION EUROPEENNE

La dynamique d'efficacité apparaît délaissée au profit d'une dynamique de légitimité. La subsidiarité s'inscrit désormais dans la logique de proximité, de rapprochement du citoyen européen. Dès lors, une nouvelle ère s'ouvre autour du principe. La subsidiarité devient un vecteur de démocratie qui s'instrumentalise au bénéfice des niveaux locaux. Il peut se définir comme une technique de gouvernement de l'UE (1). Le traité de Lisbonne, en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2009, a repris certaines des avancées proposées notamment par le Comité des Régions (2).

1. La subsidiarité, technique de gouvernement de l'Union européenne³³⁸ ?

La construction européenne, jugée parfois trop élitiste, est à la recherche d'un nouveau mythe³³⁹ pour son achèvement. Les échecs du projet de constitution pour l'Europe ont révélé l'impératif de « conscientisation » de la population à la pensée européenne et par la même, la recherche d'une technique de gouvernement de l'UE.

La conception fonctionnaliste de l'UE a démontré ses limites. Dans une Union à 27, il faut revoir en profondeur le mode de fonctionnement et de prise de décision de l'UE. La subsidiarité est alors devenue le cheval de bataille du Comité des régions qui, à partir de 1995, souhaite étendre les effets de la subsidiarité : « *Le principe de subsidiarité implique que les pouvoirs publics n'interviennent pas lorsque les citoyens peuvent agir de manière suffisante et efficace. Il établit en outre une gradation entre les pouvoirs publics, en ce sens que les niveaux supérieurs n'interviennent que lorsque les niveaux inférieurs ne*

³³⁸ Discours prononcé par Michel Delebarre, Président du Comité des Régions, 2006/2008, le 18 avril 2006 lors de la Conférence européenne sur la subsidiarité. « *C'est la méthode que l'UE a collectivement choisie comme technique de gouvernement pour établir et assurer une relation de qualité entre les acteurs politiques et les citoyens* ».

³³⁹ « *L'Europe s'est construite à travers des « mythes » mobilisateurs, dont le dernier a été l'euro; quel doit être le prochain mythe européen ?* », Table ronde *Construire l'Europe politique : 50 propositions pour l'Europe de demain*, présidée par Dominique Strauss Kahn, Avril 2004, 116 p. (p.i).

*peuvent agir de manière satisfaisante*³⁴⁰ ». Le Comité des Régions propose que la subsidiarité se comprenne « *non seulement comme critère d'exercice des compétences partagées entre l'Union et les États membres, mais également comme critère de partage des compétences et des responsabilités entre tous les niveaux de gouvernement représentés au sein de l'Union européenne* »; or, certains niveaux régionaux sont dotés de compétences importantes et bénéficient parfois d'une représentation au niveau de l'UE³⁴¹. La subsidiarité doit privilégier les niveaux les plus proches du citoyen ; et par conséquent, les niveaux locaux sont les premiers intéressés dans la mise en œuvre du principe. Toutefois, rappelant que l'UE concentre des Etats aux organisations très disparates, le principe de subsidiarité doit demeurer un principe flexible, qui s'adapte en fonction des différentes traditions et organisations des Etats membres. Par ailleurs, sa mise en œuvre exige de la transparence et de la lisibilité pour s'assurer de la légitimité des actions prises tant au niveau le plus proche du citoyen qu'au niveau de l'UE.

Au moment de la révision portant sur le Traité de l'UE, le Comité des Régions a lancé un appel en faveur de la subsidiarité³⁴² : il rappelle que la subsidiarité concerne tous les niveaux d'administration, y compris les collectivités locales ; le principe s'applique aux relations UE/Etats membres et devrait également impliquer les collectivités locales dans ce processus. Selon le Comité des Régions, le Traité communautaire a une conception restreinte de la subsidiarité qui est corrigée par le principe de proximité³⁴³, issu du traité sur l'UE (art.1). Le Comité des Régions procède à un véritable plaidoyer en faveur de la subsidiarité qui se veut tantôt principe régulateur des compétences partagées : « *afin de protéger, d'une part, les compétences nationales, régionales et locales ou d'impliquer, d'autre part, une démonstration du bien-fondé de l'intervention communautaire* » (point 3.2.1 de l'avis 302/98). Tantôt, un principe rénovateur dans la mesure où il appelle la mobilisation des Etats et de leurs niveaux infra-étatiques dans la mise en œuvre des

³⁴⁰ Avis CdR 136/95 sur la révision du Traité sur l'UE et du traité instituant la Communauté européenne, rapporteur Pujol I Soley, 21 avril 1995, JOCE du 2 avril 1996, n° C 100, p.1.

³⁴¹ Voir *Titre II, Chapitre I, Section II*.

³⁴² Avis CdR 302/98 fin, 11 mars 1999, « Vers une véritable culture de la subsidiarité ! Un appel du comité des régions », JOCE du 14 juillet 1999, n° C 198, p.73.

³⁴³ C'est un principe qui, dans la lettre des traités, est antérieur à l'introduction de la subsidiarité. Il est aujourd'hui reconnu comme une composante incontestée de la subsidiarité.

politiques de l'UE. Il favorise le dialogue, la collaboration entre les différents niveaux d'administration.

Toujours selon la conception du Comité des Régions, la subsidiarité serait la clé de tous les problèmes rencontrés par l'UE. Le principe devient alors un instrument qui exécute une balance entre le « trop d'Europe » et le « moins d'Europe ». Si l'efficacité sous-tend toujours la dynamique de la subsidiarité, elle est désormais enrichie d'une dimension démocratique, dont la finalité est de répondre à l'objectif du « mieux d'Europe »³⁴⁴.

2. Les apports des conférences intergouvernementales de 2004 et 2007

Dans la perspective d'un élargissement sans précédent de l'UE, il fallait réformer les traités communautaires. La feuille de route fixée à Laeken³⁴⁵ portait un intérêt particulier à la place à venir de la subsidiarité dans le système de l'UE.

A partir des travaux de la Convention, le principe devient un principe politique de l'UE³⁴⁶ dont la vocation est de réguler les compétences partagées entre l'UE et les Etats, tout en veillant au respect des compétences des collectivités infra-étatiques. Le traité de Lisbonne a entériné cette version de la subsidiarité et l'article 5 §.3 TUE énonce : « *En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* ».

Ainsi, le principe de subsidiarité s'applique en veillant à ce qu'aucune collectivité locale ne soit privée de l'exercice de ses compétences. Le principe s'élargit. Si, et seulement si

³⁴⁴ Cf. Michel Delebarre, *op.cit. supra*.

³⁴⁵ Voir la Déclaration de Laeken du 15 décembre 2001, Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Laeken (14 et 15 décembre 2001): Annexe I: Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne, dans Bulletin de l'Union européenne, 2001, n° 12, p. 20-25.

³⁴⁶ Article I-11 §.1 « *Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences* ». Le traité de Lisbonne reprend dans les mêmes termes cette disposition à l'article 5 TUE (version consolidée).

l'échelon local –et plus seulement l'échelon national- ne permet pas d'assumer une action de manière satisfaisante, alors le niveau européen prend le relai et intervient. La subsidiarité est un principe directeur qui définit une frontière dynamique entre les compétences de l'UE et celles des Etats membres, tout en tenant compte qu'à l'intérieur des Etats membres, certains niveaux infra-étatiques peuvent eux aussi prétendre agir.

Cependant, le nouvel article 5 TUE ne constitue pas *per se* un bouleversement fondamental dans la mesure où il confirme l'association implicite des niveaux locaux déjà connue à partir de la lecture combinée des anciens articles 5 TCE et article 1 TUE. Certes, il reconnaît les acteurs infra-étatiques dans le corps même du traité sur l'UE alors que les traités originaires ne les mentionnaient pas. Cependant, quel crédit doit-on accorder à cette reconnaissance ? Si le principe de subsidiarité ouvre aux acteurs infra-étatiques des opportunités d'action dans la mise en œuvre du droit de l'UE, encore faut-il préciser que tous les niveaux locaux ne sont pas concernés. L'article 4 §.2 TUE contrarie les espoirs d'une reconnaissance européenne totale des niveaux locaux. Ces derniers ne peuvent être appréhendés qu'au travers de leur Etat. Ils constituent une part de l'identité nationale. Si les structures politiques et constitutionnelles d'un Etat n'offre pas des compétences expresses dans la mise en œuvre du droit de l'UE par ses collectivités, ces dernières ne peuvent réclamer un droit d'intervention en lieu et place de l'Etat ou de l'UE.

Malgré la reconnaissance des collectivités locales et régionales dans le traité de l'UE, l'Etat demeure le seul sujet du droit de l'UE, et l'écran étatique se maintient. Toutefois, la justification de cet écran est de plus en plus difficile à défendre.

SECTION II.

UN ECRAN ETATIQUE MIS A MAL ?

LES COLLECTIVITES LOCALES, DES QUASI-SUJETS DU DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

Les collectivités locales constituent des « prolongements » de l'Etat³⁴⁷ et par conséquent, elles sont soumises au respect des obligations communautaires contractées par celui-ci. En effet, par le truchement de l'organisation interne des Etats, « *le droit communautaire impacte tous les échelons locaux, tant dans le champ économique qu'en dehors* »³⁴⁸. Toutefois, la qualité de sujet du droit de l'UE ne peut être octroyée aux entités infra-étatiques. Si pour la bonne application du droit de l'UE, son utilité, son efficacité et son uniformité, les niveaux locaux se voient reconnaître un rôle actif³⁴⁹, ils « *apparaissent comme des sujets mineurs, essentiellement contraints, de droit communautaire*³⁵⁰ ».

Ce sont ces entités qui supportent la mise en œuvre du droit de l'UE et se soumettent, par ricochet à son respect (§.1). Comme tout sujet appartenant à un ordre juridique digne de ce nom, les collectivités, en contrepartie des obligations qui leur sont imposées,

³⁴⁷ « *Le juge communautaire a décidé de n'apercevoir, dans l'action des collectivités locales, que la main de l'Etat membre. Elles sont donc appelées à exécuter le droit communautaire dans leurs domaines de compétences au même titre que lui* », Grégoire Verdeaux, « Les collectivités locales face à l'Europe », (in) *Les collectivités locales en mutation, Cahiers Français* n°293, La Documentation française, Paris, pp. 33-40 (p.34).

³⁴⁸ Emmanuel Auber, « Les collectivités locales, des quasi sujets de droit communautaire ? », LPA 2008, n°72, p.3.

³⁴⁹ C'est un paradoxe : les collectivités locales, sujets subordonnés à leur Etat appliquent le droit national et communautaire chaque fois que celui-ci s'impose. En cas de non transposition d'une directive communautaire –ou de mauvaise transposition–, la collectivité devra écarter la norme nationale contraire au bénéfice de la norme communautaire. Le droit de l'Union européenne offre ainsi aux niveaux infra-étatiques une opportunité de pallier les carences de l'Etat, au nom de l'efficacité du droit de l'Union européenne.

³⁵⁰ Emmanuel Auber, *op. cit.* p.3.

disposent de droits : des droits financiers³⁵¹ et des droits contentieux³⁵². Or, le « droit au juge » des collectivités locales n'est pas uniforme. Tantôt presentées comme la personnification de l'Etat, tantôt considérées comme des requérants ordinaires, l'accès des collectivités locales au prétoire des juridictions de l'UE apparait aléatoire (§.2). Ainsi, cet accès plutôt limité au juge de l'UE des collectivités locales confirme qu'elles ne sont pas des sujets à part entière de l'UE. Finalement, elles supportent les obligations et les contraintes inhérentes à la pression européenne sans jamais prétendre à un statut équivalent à celui des Etats, sujets de l'Union. Dès lors, elles sont des « quasi-sujets³⁵³ » de l'Union européenne.

- §.1 – Le droit de l'Union européenne supporté par les collectivités locales
- §.2 – Le droit limité au juge des collectivités locales

§ 1. LE DROIT DE L'UNION EUROPEENNE SUPPORTE PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

L'extension des compétences de l'UE au fil des ans, a multiplié les interférences entre le droit de l'UE et les collectivités locales. A titre principal, le droit de l'Union européenne affecte quatre domaines où les collectivités locales tiennent un rôle direct dans son application. Cela concerne les marchés publics, les aides d'Etat, la fonction publique et dernièrement l'environnement. Toutefois, ces domaines sont loin d'être exhaustifs car l'extension des compétences de l'UE intéresse très largement l'ensemble des obligations des collectivités locales.

³⁵¹ Cette question des droits financiers sera abordée dans la deuxième partie de l'étude.

³⁵² Pierre Alexis Feral, « Communauté européenne, Comité des régions et collectivités territoriales françaises. Une triple dynamique institutionnelle, juridique et politique », (*in*) George Vandersanden (dir.), *L'Europe et ses régions. Aspects juridiques*, Editions de L'Université de Bruxelles, coll. Etudes européennes, 1997, 185p. (pp.77-127)

³⁵³ Emmanuel Auber estime qu'elles sont des « quasi-sujets » dans la mesure où les contraintes supportées par les collectivités ne sont pas compensées par des droits suffisamment étendus, *op.cit.* p.3.

Alors que les collectivités locales se plient à l'application des règles de concurrence (A), les nouvelles contraintes environnementales (B) font peser sur elles des charges très lourdes. De même, la fonction publique territoriale cède devant les exigences de la libre circulation (C).

A. LA DIFFUSION DU DROIT DE L'UNION EUROPEENNE DANS LES CHAMPS D'ACTIVITE ECONOMIQUE DES COLLECTIVITES LOCALES

L'Etat répercute sur ses collectivités l'application et le respect du droit de l'UE qui irrigue de plus en plus les affaires des collectivités locales. L'introduction d'une dose de *concurrence efficace*³⁵⁴ dans les affaires des collectivités locales a considérablement impacté ces dernières (1). L'autre pan considérablement affecté par l'application des règles de la concurrence de l'UE concerne le domaine des aides publiques (2).

1. Les règles et principes de la concurrence applicables aux contrats et marchés des collectivités locales

Les collectivités locales, sous couvert de la puissance publique, jouissaient autrefois d'un traitement privilégié par rapport aux opérateurs privés. Cependant, sous la pression du droit de l'UE, les collectivités locales ont progressivement perdu cette qualité de partie privilégiée ou de « super-partie » dès lors qu'elles intervenaient dans un champ économiquement reconnu par le droit de l'UE comme concurrentiel.

³⁵⁴ « La concurrence non faussée visée aux articles 3 et 85 du traité CEE implique l'existence sur le marché d'une concurrence efficace (*workable competition*), c'est-à-dire de la dose de concurrence nécessaire pour que soient respectées les exigences fondamentales et atteints les objectifs du traité et, en particulier, la formation d'un marché unique réalisant des conditions analogues à celles d'un marché intérieur. Cette exigence admet que la nature et l'intensité de la concurrence puissent varier en fonction des produits ou services en cause et de la structure économique des marchés sectoriels concernés », CJCE, 25 octobre 1977, *Metro c/ Commission*, aff.26/76, rec. p.1875.

Le principe de concurrence est un principe cardinal³⁵⁵ de la construction européenne auquel peu de secteurs peuvent échapper. Par conséquent, le droit européen de la concurrence veille scrupuleusement, par un arsenal juridique complexe³⁵⁶, à ce que la concurrence entre les différents opérateurs sur un marché soit efficace et effective, le tout en préservant le marché d'altérations qui affecteraient les conditions de concurrence. Ces altérations, souvent le fait des opérateurs économiques privés³⁵⁷, peuvent également provenir des interventions des Etats³⁵⁸ eux-mêmes, ou par le truchement de leurs collectivités ou groupements, et violent ce que la Commission a appelé le « principe d'équité économique »³⁵⁹ qui consiste à préserver l'égalité des chances entre les opérateurs économiques en les soumettant aux mêmes conditions de concurrence, sans en privilégier aucun.

Dans le quotidien des collectivités locales, les interventions économiques sujettes à l'application du droit de la concurrence concernent principalement la passation des marchés publics³⁶⁰, mais pas seulement³⁶¹.

³⁵⁵ A l'origine, les traités communautaires préféraient évoquer une concurrence non faussée plutôt qu'une libre concurrence qui renvoie à une conception beaucoup trop libérale. Or, la concurrence non faussée ne se rattachant à aucun modèle économique connu, il fallait caractériser la concurrence non faussée en dehors de tout modèle commun. Dans un premier temps, une définition doctrinale de l'économiste Jack RUEFF en 1958 a été donnée : "*La concurrence non faussée correspond à un laissé faire limité par des interventions qui lui laisse la chance d'être moralement acceptable et politiquement acceptée*". Mertens DE WILMARS en 1985 a achevé la définition en disant que "*La concurrence non faussée est compatible avec une économie de marché libérale et avec une économie mixte*". Toutefois, la CJCE a donné une définition juridique de la concurrence non faussée et qui n'a jamais été remise en cause : c'est une concurrence efficace "c'est à dire la *dose de concurrence nécessaire pour que soient respectées les exigences fondamentales et atteints les objectifs du traité et en particulier la formation d'un marché unique réalisant les conditions analogues à celles d'un marché intérieur*". CJCE, 25 octobre 1977, *Metro SABA I*, aff. 26/76, rec. p.1875.

³⁵⁶ Les règles communes sur la concurrence : articles 101 à 109 TFUE. La législation de l'UE a contaminé de nombreux pans d'activités économiques. Notamment, les marchés publics qui concernent directement les collectivités locales chargées d'appliquer les règles communautaires dans ce domaines : les directives 92/50/CEE du Conseil du 18 juin 1992 portant sur la coordination des procédures de passation de marché public de service, la directive 93/37/CEE du Conseil du 14 juin 1993 portant sur la coordination des procédures de passation de marchés publics de travaux, la directive 93/38/CEE du Conseil du 14 juin 1993 portant sur la coordination des procédures de passation de marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications.

³⁵⁷ Le contentieux des ententes (article 101TFUE) et des abus de position dominante (article 102 TFUE) constituent un large pan de la politique *antitrust* de l'UE.

³⁵⁸ Les aides d'Etat, articles 107 à 109 TFUE.

³⁵⁹ 9ème rapport sur la concurrence (1979), p.10.

³⁶⁰ En 2004, un paquet législatif a été adopté : directives n°2004/17/CE et 2004/18/CE du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Ces directives fondent dans un texte unique les directives communautaires des années 80,

Les marchés publics ont été en priorité visés car le système de l'UE souhaitait combattre certaines pratiques dans les administrations des Etats peu enclines à la bonne application des normes communautaires et où régnait une certaine opacité³⁶² dans les procédures de passation des marchés publics -dont le poids financier représente une part importante du PIB de l'UE³⁶³-. Par conséquent, il apparaissait nécessaire de décloisonner ces marchés et d'introduire les principes directeurs de la concurrence ; c'est-à-dire la non-discrimination, l'égalité de traitement et la libre circulation. La jurisprudence de l'UE déduira de ces principes cardinaux, l'exigence de transparence et de publicité, ainsi que la reconnaissance mutuelle³⁶⁴.

Ainsi, les soumissionnaires doivent concourir dans des conditions égales de mise en concurrence. La publicité des avis des marchés publics à travers l'UE a considérablement été facilitée, en empruntant les nouvelles technologies d'information et de communication³⁶⁵. La refonte des directives « marchés publics » en 2004 s'est accompagnée de l'établissement de formulaires standardisés pour faciliter la publication d'avis dans le cadre des procédures de passation de marchés publics conformément aux directives 2004/17/CE et 2004/18/CE³⁶⁶. Pour les soumissionnaires, le droit de l'UE a également procédé à des clarifications. L'adoption du règlement (CE) n°2195/2002³⁶⁷

ainsi que la jurisprudence communautaire. Ainsi, le Code français des marchés publics du 1er Août 2006 a été adopté pour se mettre en conformité avec le cadre européen ainsi arrêté.

³⁶¹ Ce ne sont pas les seuls secteurs. Il s'agit seulement des secteurs qui comportent le plus de risques de condamnation pour violation du droit de l'Union européenne. Les services publics locaux, les situations de monopôles publics, etc. sont autant de domaines drainés par le droit de l'UE auxquels les collectivités locales doivent se soumettre.

³⁶² Il s'agit de la reconnaissance de certaines pratiques orchestrées par les entreprises elle-même ou en connivence avec l'administration : la carte de visite –la moins répréhensible en soi- les actes de couverture, les offres de complaisance.

³⁶³ Le montant des marchés publics représente 16,3% du PIB de l'UE, source : Commission européenne.

³⁶⁴ CJCE, 25 avril 1996, *Commission c/ Belgique*, aff. C-87/94, rec. I-2043 ; CJCE, 14 octobre 2004, *Commission c/ France*, aff. C-340/02, rec. I-9845.

³⁶⁵ Le SIMAP –système d'information pour les marchés publics européens- donne accès aux informations les plus importantes en matière de marchés publics en Europe. Les adjudicateurs déposent leurs avis par l'intermédiaire d'un outil en ligne *enotices*. Les avis seront publiés sur *TED – Tenders Electronic Daily-*, application contrôlée par le SIMAP. Voir http://simap.europa.eu/index_fr.htm Transparence, équité et interopérabilité sont les principes directeurs qui permettent de mettre les opérateurs dans des conditions identiques de mise en concurrence.

³⁶⁶ Règlement (CE) 1564/2005 de la Commission du 7 septembre 2005, *JO L* n°257 du 01/10/2005.

³⁶⁷ Règlement (CE) n°2195/2002 du Parlement européen et du Conseil du 5 novembre 2002 relatif au vocabulaire commun pour les marchés publics.

constitue un progrès et un confort pour le libellé des avis en instituant un vocabulaire commun pour les marchés publics. Certes, la nomenclature des différentes sortes de marchés publics (sous forme de codes) proposés par les pouvoirs adjudicateurs des Etats membres et/ou les instances européennes, peut apparaître complexe. Néanmoins, elle n'ôte en rien à son utilité : les opérateurs économiques peuvent proposer des offres en toute connaissance de cause.

Quant au paquet législatif de 2004 portant sur la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, il compile les précédentes directives³⁶⁸ en la matière, ainsi que les acquis de la jurisprudence de l'UE³⁶⁹. Les collectivités locales sont des « pouvoirs adjudicateurs³⁷⁰ » à part entière ; dès lors, elles doivent se soumettre aux règles de l'UE en vigueur lors de la passation de marchés publics : publicité préalable, recours aux procédures d'appel d'offres, de normes, etc. Plus généralement, les contrats passés par les collectivités locales, au-delà des marchés publics où existe une réglementation communautaire spécifique, se conforment aux principes de transparence et de non-discrimination³⁷¹. Toutefois, le droit de l'UE admet que dans certaines hypothèses la passation d'un contrat échappe au régime communautaire en vigueur. Il s'agit des fameuses prestations *in house*, applicables aux relations entre une collectivité publique et un organisme qui lui est rattaché. Les procédures de passation d'un marché public s'appliquent normalement et « *il ne peut en aller autrement que dans*

³⁶⁸ *Op.cit. supra.*

³⁶⁹ Voir notamment, CJCE, 7 décembre 2000, *Teleaustria & Telefonadress*, aff. C-324/98, rec. I-10745. La *Telekom Austria* (entreprise publique) a publié dans le journal officiel autrichien une invitation à lui soumettre des offres en vue de l'obtention d'une concession de service public pour la fabrication et la publication de répertoires des abonnés au téléphone imprimés et susceptibles d'utilisation électronique. Des questions préjudicielles ont été posées par l'Office fédéral des adjudications à la Cour pour déterminer si cette concession de service public échappait au champ d'application de la directive 93/38/CEE portant coordination des procédures de passation de marché public dans des secteurs spécifiques : eau, énergie, transport et télécommunications. Après avoir établi que le législateur communautaire entendait faire échapper les concessions de service public du champ d'application de la directive 93/38, la Cour rappelle qu'il existe une obligation générale de transparence et de non-discrimination issue du traité qui n'exonère pas les concessions de service public du respect de cette dernière.

³⁷⁰ Directive 89/440/CEE du Conseil, du 18 juillet 1989, modifiant la directive 71/305/CEE portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux (JO n° L 210 du 21.7.1989).

³⁷¹ Le juge communautaire rappelle régulièrement que les contrats exclus du champ d'application des directives « marché public » demeurent soumis aux dispositions du traité. Notamment aux articles 12 TCE –non discrimination–, 43 TCE –liberté d'établissement–, 49 TCE –libre prestation de service–. CJCE, 13 septembre 2007, *Commission c/ République italienne*, aff. C-260/04, rec. 2007 p. I-7083.

*l'hypothèse où, à la fois, la collectivité territoriale exerce sur la personne en cause un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services et où cette personne réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent*³⁷² ».

Concernant le choix des offres par la collectivité qui a émis l'avis, le juge de l'UE a parfois retenu le critère unique du prix que dans la mesure où ce critère est, compte tenu de l'objet et des spécificités du marché en cause, de nature à assurer une concurrence effective³⁷³. Les règles de passation des marchés doivent permettre de comparer différentes offres et de retenir la plus avantageuse sur la base de critères objectifs. En l'espèce, la Cour impose aux pouvoirs adjudicateurs, laissés libres de choisir entre le seul critère du prix et une batterie de critères permettant d'identifier l'offre économiquement la plus avantageuse, de faire le choix au cas par cas, en tenant compte des spécificités du marché à passer.

Ainsi, le droit des contrats et des marchés publics des collectivités locales est totalement empreint du droit de l'UE³⁷⁴ qui bouscule régulièrement les codes d'actions des collectivités locales dans les domaines économiques. En témoigne l'adoption de la directive « recours »³⁷⁵ du 11 décembre 2007 qui assure que le soumissionnaire qui emporte le marché public, a bien été retenu parce que son offre satisfaisait tous les critères –impératifs- énoncés dans l'avis.

³⁷² CJCE, 18 novembre 1999, *Teckal srl*, aff. C-107/98, rec. I-8121.

³⁷³ CJCE, 7 octobre 2004, *Sintesi SPA c/ Autorita per la vigilanza sui lavori pubblici*, C-247/02, rec. I-9215.

³⁷⁴ En France, le contentieux des contrats administratifs a été bousculé par l'incursion du droit de l'Union européenne. La position traditionnelle et figée du juge administratif dans ce domaine –extrêmement peu favorable aux administrés- a dans un premier temps été désorganisée par l'introduction du **référé précontractuel** –sanctionnant la violation des règles de passation du contrat- à partir de 1992. Ce référé trouve son origine dans les directives « recours » n°89/655/CEE du 21 décembre 1989 pour les marchés des secteurs traditionnels et n°92/13/CEE du 25 février 1992 concernant les secteurs de l'eau, l'énergie, les transports et les communications.

³⁷⁵ Selon la directive n°2007/66/CE du Parlement européen et du Conseil –dite directive recours-, adoptée le 11 décembre 2007, *JO L* n° 335/31 du 20/12/2007, en ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité des procédures de recours en matière de passation de marchés publics, les pouvoirs adjudicateurs devront attendre au moins dix jours entre la décision d'attribution d'un marché et la signature du contrat. En cas de manquement à cette obligation, le marché pourra, sous certaines conditions, être déclaré « *dépourvu d'effets* » par une instance de recours indépendante. Pendant ce délai suspensif, les candidats auront ainsi le temps d'examiner la décision du pouvoir adjudicateur et d'évaluer s'il y a lieu d'engager un recours. Le Conseil d'Etat français, *ass.* 16 juillet 2007, *Société Tropic travaux signalisation*, req. n°291545, a « préventivement transposé » la directive « recours » dans l'ordre juridique français. Il reconnaît aux concurrents évincés de la conclusion d'un contrat administratif la possibilité de former un recours de pleine juridiction après la signature du contrat (dans un délai de deux mois à compter de l'accomplissement des mesures de publicité appropriées).

2. Les aides publiques locales et le droit de la concurrence de l'Union européenne

Par souci de neutralité à l'égard de l'organisation interne des Etats, le droit de l'UE ne fait pas la différence entre une aide accordée par l'Etat et celle accordée par une collectivité publique, ou un organisme privé financé par des fonds publics.

Par conséquent, il apparaît que l'écran étatique protège ici les collectivités locales. En cas d'aides illégales accordées par une collectivité, c'est l'Etat qui encourt le manquement³⁷⁶. Or, parfois, il peut arriver que des autorités infra-étatiques puissent prendre des mesures qui échapperont à la réglementation européenne portant sur les aides d'Etat. La Cour encadre rigoureusement cette hypothèse en exigeant que les autorités infra-étatiques répondent aux critères de la « triple autonomie »³⁷⁷.

Le juge de l'UE traque toutes les formes possibles d'aides : aux cotés des traditionnelles subventions et bonifications d'intérêts ou de garantie de prêt à des conditions plus favorables que celles du marché³⁷⁸, les aides peuvent recouvrir la forme d'exonération fiscale³⁷⁹, d'allègement de charges sociales dues par une entreprise³⁸⁰, la vente de terrains à un tarif préférentiel pour faciliter l'implantation d'entreprises³⁸¹, etc.

³⁷⁶ Les juridictions de l'UE retiennent tous types d'aides publiques ou accordées par une collectivité territoriale. L'aide peut également émaner d'un organisme privé, telle une entreprise privée ou publique sous statut privé, ainsi que d'un organisme dans lequel l'Etat, un établissement public ou une collectivité locale exercent, directement ou indirectement, une influence prépondérante. Voir CJCE, 22 mars 1977, *Steinike c/ Weinlig*, aff. 78/76, rec.595, point 21 : « L'interdiction de l'article 92, paragraphe 1, englobe l'ensemble des aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre le cas où l'aide est accordée directement par l'État ou par des organismes publics ou privés qu'il institue ou désigne en vue de gérer l'aide ».

³⁷⁷ CJCE, 6 septembre 2006, *Portugal c/ Commission*, aff. C-88/03, rec. I-7115 ; CJCE, 11 septembre 2008, *UGT de la Rioja*, aff. Jointes C-428 à 434/06, rec. I-6747. Cf. *supra* p. 131-133.

³⁷⁸ Communication de la Commission du 24 novembre 1999 sur les aides accordées sous forme de garanties d'Etat.

³⁷⁹ CJCE, 19 mai 1999, *Italie c/ Commission*, aff. C-6/97, rec. I-2981 (points 15 et 16). A propos de l'exonération du paiement d'une amende ou d'une sanction pécuniaire, CJCE, 17 juin 1999, *Piaggio*, aff. C-295/97, rec. I-3735.

³⁸⁰ CJCE, 14 février 1990, *France c/ Commission*, aff. 301/87, rec. 307. Exonération du paiement de charges sociales au profit d'un producteur français de textile, la *Compagnie Boussac Saint frères*.

³⁸¹ TPICE, 16 septembre 2004, *Valmont c/ Commission*, aff. T-274/01, rec. II-3145, à propos de la vente d'un terrain de 3 ha appartenant à une commune. Il faut alors rechercher si le prix de vente n'aurait pas pu être obtenu par l'acquéreur dans des conditions normales de marché. Voir, en ce sens, l'arrêt du Tribunal du 6 mars 2002, *Diputación Foral de Álava e.a./Commission*, T-127/99, T-129/99 et T-

Depuis les deux dernières décennies, les préoccupations liées au maintien de l'emploi, à la perte de croissance de certains secteurs économiques obligent les collectivités locales à se mobiliser dans la recherche de synergies nouvelles pour maintenir le tissu économique et social de leurs territoires. Ces synergies sont par ailleurs facilitées par le transfert de compétences dans les domaines socio-économiques aux collectivités locales qui les habilitent, soit à octroyer des aides directement aux entreprises ou aux secteurs d'activité qui rencontrent des difficultés sur leur territoire. Soit leur permettent d'attirer sur leur territoire des investisseurs, des entreprises en contrepartie d'avantages financiers, fiscaux, fonciers, etc. non négligeables³⁸². Toutefois, aussi louables soient-elles, ces aides doivent se conformer aux obligations découlant du régime communautaire des aides d'Etat³⁸³. Ainsi, la Cour de justice de l'UE a estimé qu'un régime d'aides agricoles institué par la région de Sicile³⁸⁴ tombait sous le coup de la réglementation des aides d'Etat, ou encore un régime d'aides facilitant l'installation d'entreprises³⁸⁵, ou plus explicitement, un crédit d'impôt accordé sur la base d'une législation adoptée par une autorité infra-étatique³⁸⁶.

Toutefois, si les Etats endossent la responsabilité devant les institutions européennes, les collectivités restent soumises à certaines obligations. Elles ont notamment l'obligation de notifier à la Commission européenne les aides qu'elles ont l'intention d'octroyer en vertu de l'article 108 du TFUE.

148/99, Rec. p. II-1275. Voir également, TPICE, 29 novembre 2007, *Scott SA c/ Commission*, aff. T-366/00, rec. II-797 où la ville d'Orléans et le département du Loiret avaient consenti la vente d'un terrain de 48 ha à la société américaine *Scott Paper SA* à un tarif préférentiel.

³⁸² TPICE, aff. T-366/00, *op.cit.*

³⁸³ Toutes les aides d'Etat ne sont pas automatiquement incompatibles avec le droit de l'UE. Elles sont parfois nécessaires pour rétablir de bonnes conditions de concurrence. Aussi, certaines vont pouvoir bénéficier d'un régime d'exemption de notification dès lors que l'aide a une finalité régionale, vise à développer l'entrepreneuriat féminin, la RDI, l'emploi, la valorisation du travail des handicapés, la formation professionnelle, la protection de l'environnement, etc. Voir le règlement (CE) n°800/2008 de la Commission du 6 Aout 2008 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché commun en application des articles 107 et 108 TFUE (*RGEC*).

³⁸⁴ CJCE, 27 mars 1984, *Commission c/ République Italienne*, aff. 169/82, rec.1603 (aide à la production du froment dur).

³⁸⁵ CJCE, 14 octobre 1984, *Allemagne c/ Commission*, aff.248/84, rec.4013 ; le *Land* de Nordrhein Westfalen accordait des aides aux entreprises investissant sur son territoire.

³⁸⁶ TPICE, 6 mars 2002, *Diputación Foral de Alava e.a. c/ Commission*, aff. T-127/99, T-129/99 et T-148/99, rec. II-1275.

Or, le montant des aides accordées par les collectivités pouvait parfois apparaître faible et n'avait pas besoin d'être notifiée, tombant ainsi sous la règle *de minimis*³⁸⁷. Cependant, les collectivités bien qu'exemptées de l'obligation de notification dans ce cadre précis, ne sont pas à l'abri d'un contrôle communautaire sur les aides versées à une entreprise. En effet, une même entreprise peut toujours recevoir des aides de plusieurs collectivités publiques. Et dans ce cas, le montant total des aides versées peut dépasser aisément les plafonds fixés en 2001, puis 2006. Or, si pour l'heure, la notification des aides émanant des collectivités locales n'est pas systématique³⁸⁸, le règlement du Conseil du 22 mars 1999³⁸⁹ offre à la Commission un délai de prescription de dix ans pour entamer une procédure à l'encontre de toute aide suspectée d'illégalité. Ainsi, l'Etat encourt toujours le risque d'une décision de la Commission lui demandant la récupération d'aides illégalement versées. Et lorsque l'aide est à l'origine d'une collectivité locale, il incombe alors à cette dernière de procéder à sa récupération auprès de l'entreprise bénéficiaire³⁹⁰. Le principe de restitution est depuis longtemps établi tant par la jurisprudence de l'UE³⁹¹ que par la Commission³⁹².

³⁸⁷ Voir la Communication de la Commission relative aux aides *de minimis*, JO C 68 du 06/03/1996 ; règlement (CE) n°69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001, JO L 10 du 13/01/2001. Ce règlement exemptait de notification les aides accordées à une entreprise dont le montant était inférieur à 100 000€ sur une période de trois ans. En 2006, le plafond a été doublé passant de 100 000€ à 200 000€ (règlement (CE) 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006, JO L 379 du 28/12/2006). Ce plafond est applicable aux aides *de minimis* dites transparentes. Il s'agit des aides dont on connaît préalablement et précisément les montants sans besoin de procéder à des analyses plus approfondies.

³⁸⁸ En France, les collectivités locales ont été bien entendu informées des risques encourus de mise en cause par la Commission européenne des aides non notifiées par la tenue de réunions, de notes de service, la publication au Journal Officiel de circulaires du Premier ministre du 8 février 1999 relative à l'application au plan local des règles communautaires relatives aux aides publiques, ou encore celle du 26 janvier 2006 relative à l'application au plan local des règles communautaires relatives aux aides publiques aux entreprises (JORF n°26 du 31/01/2006, p.1602), la diffusion de circulaires du Ministère de l'Intérieur aux préfets ou enfin le « *vade-mecum des règles de concurrence communautaires relatives aux aides publiques aux entreprises* » élaboré par la DATAR en 1999 en vue de sa diffusion aux collectivités locales.

³⁸⁹ Article 15 du règlement (CE) n°659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 88 TCE.

³⁹⁰ CJCE, 6 octobre 2005, *Scott c/ Commission*, aff. C-276/03, rec. I-8437 : à propos d'aides accordées par le département du Loiret et la ville d'Orléans, les décisions de récupération ont été prises par les collectivités territoriales concernées.

³⁹¹ CJCE, 12 juillet 1973, *Commission c/ Allemagne*, aff. 70/72, rec. 813 : à propos de primes d'investissement versées dans les régions minières en pleine reconversion. *Point 13* : « que cette suppression ou modification, pour avoir un effet utile, peut comporter l'obligation d'exiger le remboursement d'aides octroyées en violation du traité, de sorte qu'à défaut de mesures de récupération la Commission peut en saisir la Cour ».

Et l'entreprise qui en bénéficie ne peut valablement opposer le principe de confiance légitime³⁹³ à l'ordre de récupération adressé par la Commission³⁹⁴. L'entreprise aurait dû s'informer sur la nature et la compatibilité de l'aide avec l'ordonnancement de l'UE lorsqu'elle sollicite ou reçoit l'aide.

La récupération de l'aide procède selon des mécanismes établis par les ordres nationaux³⁹⁵. Toutefois, en cas de difficultés avérées dans la récupération de l'aide illégalement versée, l'Etat et la Commission s'entendent sur des modalités raisonnables de l'exécution de la décision qui ordonne la récupération selon le principe de coopération loyale de l'article 4 §.3 TFUE³⁹⁶.

Tous les Etats membres ne recourent pas aux mêmes procédés. Dans les Etats de type fédéral, tel l'Autriche, un *Land* qui ne respecte pas son obligation de restitution – l'absence d'action ayant été avérée par une juridiction dans le cadre de l'UE – la compétence pour prendre les mesures nécessaires est transférée à la fédération (pouvoir de substitution³⁹⁷) le

³⁹² Communication de la Commission relative aux aides illégalement octroyées, *JOCE* n°C 318, 24 novembre 1983.

³⁹³ CJCE, 6 décembre 1990, *Wirtschaftsvereinigung Eisen c/ Commission*, aff. C-180/88, rec. I-4413.

³⁹⁴ CJCE, 27 juin 2000, *Commission c/ Portugal*, aff. C-404/97, rec. I-4897 ; *point 53* : « il y a lieu de rappeler que les difficultés financières auxquelles des entreprises bénéficiaires d'une aide illégale pourraient se voir confrontées à la suite de sa suppression ne constituent pas un cas d'impossibilité absolue d'exécution de la décision de la Commission constatant l'incompatibilité de cette aide avec le marché commun et ordonnant qu'elle soit restituée (arrêt du 7 juin 1988, *Commission/Grèce*, 63/87, Rec. p. 2875, point 14) ».

³⁹⁵ CJCE, 13 juin 2002, *Pays Bas c/ Commission*, aff. C-382/99, rec. I-5163 ; *point 90* : « en l'absence de dispositions communautaires en la matière, la récupération d'une aide déclarée incompatible avec le marché commun doit être effectuée selon les modalités prévues par le droit national ».

³⁹⁶ CJCE, 22 mars 2001, *Commission c/ France*, aff. C-261/99, rec. I-2537 ; *point 24* : « Par ailleurs, un État membre qui, lors de l'exécution d'une décision de la Commission en matière d'aides d'État, rencontre des difficultés imprévues et imprévisibles ou prend conscience de difficultés non envisagées par la Commission doit soumettre ces problèmes à l'appréciation de cette dernière, en proposant des modifications appropriées de la décision en cause. Dans un tel cas, en vertu de la règle imposant aux États membres et aux institutions communautaires des devoirs réciproques de coopération loyale, qui inspire, notamment, l'article 10 CE, la Commission et l'État membre doivent collaborer de bonne foi en vue de surmonter les difficultés dans le plein respect des dispositions du traité, et notamment de celles relatives aux aides (arrêts du 2 février 1989, *Commission/Allemagne*, 94/87, Rec. p. 175, point 9, et *Commission/Portugal*, point 40, *op.cit. supra*) ».

³⁹⁷ Ce pouvoir de substitution existe aussi en Belgique – article 169 de la Constitution – et en Espagne – article 149-3 de la Constitution, à propos des *Comunidades autónomas* – suppléance de l'Etat aux cas de carence des communautés autonomes dans le respect des obligations communautaires et internationales-.

temps que le *Land* prenne par la suite les mesures nécessaires³⁹⁸. En Italie, Etat fortement régionalisé, cohabitent également des mécanismes de substitution de l'Etat aux régions et aux provinces autonomes. Cela concerne les cas où des régions qui ont la compétence pour prendre les actes de transposition, n'ont pas adopté les mesures nécessaires³⁹⁹. Ou alors, l'Etat intervient pour faire cesser un manquement au droit de l'UE⁴⁰⁰ commis par une région ou une province.

En France, le législateur a récemment affirmé l'existence d'un pouvoir de substitution de l'Etat dans le cadre de la récupération d'une aide illégalement versée⁴⁰¹. Le préfet, en cas de défaillance de la collectivité peut toujours exiger de l'entreprise bénéficiaire le reversement de l'aide. Toutefois, en matière d'aides d'Etat, certains ont soulevé l'effet « déresponsabilisant »⁴⁰² qui accompagne ce pouvoir de substitution à l'égard de la collectivité défaillante qui laissera volontiers au préfet la mission ingrate de récupération de l'aide.

Dès lors, le législateur français fait supporter aux collectivités locales et leurs groupements une obligation générale de mise en œuvre de l'article 108§.1TFUE et des règlements d'exemption dès lors qu'elles consentent des aides aux entreprises⁴⁰³. En cas d'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération, l'Etat fait supporter aux collectivités et/ou à leurs groupements les conséquences financières de ses condamnations

³⁹⁸ Article 23 d) §.5 de la Loi fondamentale autrichienne.

³⁹⁹ Article 117 de la Constitution italienne.

⁴⁰⁰ Article 120 al.2 de la Constitution italienne.

⁴⁰¹ Article L.1511-1-1 du CGCT, issu de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (*JORF* n°190, 17 août 2004, p.14545) : « *Toute collectivité territoriale, tout groupement de collectivités territoriales ayant accordé une aide à une entreprise est tenu de procéder sans délai à sa récupération si une décision de la Commission européenne ou un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes l'enjoint, à titre provisoire ou définitif. A défaut, après une mise en demeure restée sans effet dans un délai d'un mois à compter de sa notification, le représentant de l'Etat territorialement compétent y procède d'office par tout moyen* ».

⁴⁰² Marcel Sousse, « Les aides publiques des collectivités territoriales », *RAE-LEA* 2006/3, pp.467-482 (473). Toutefois, l'auteur souligne que ce pouvoir de substitution, s'il invite les collectivités à se décharger sur le représentant de l'Etat, il fait du préfet une sorte de « *gestionnaire des affaires des collectivités défaillantes* ». Par conséquent, cette mesure apparaît dissuasive et les collectivités auraient plutôt intérêt à assumer leurs responsabilités.

⁴⁰³ Article L.1511-1-1 al.4 : « *Les obligations résultant de la procédure prévue à l'article 88-1 du traité instituant la Communauté européenne et de la mise en œuvre des règlements d'exemption pris en application de l'article 89 dudit traité s'imposent aux collectivités territoriales et à leurs groupements lorsqu'elles concernent leurs dispositifs d'aide aux entreprises* ».

qui en résultent⁴⁰⁴. L'implication financière des collectivités, si elle vient grever leur budget d'une charge supplémentaire, elle oblige ces dernières à se montrer de plus en plus prudentes dans l'octroi des aides aux entreprises.

Si le régime des aides d'Etat ne semble plus a priori un secteur à risque élevé en matière de condamnation de l'Etat du fait de ses collectivités locales, les nouvelles exigences environnementales imposées depuis ces dernières années font régulièrement l'objet de condamnation des Etats. En effet, leurs collectivités, dans l'ensemble des Etats membres, ont la charge de mettre en œuvre ces règles et peinent ostensiblement à les appliquer selon les exigences de la politique européenne de l'environnement⁴⁰⁵.

B. L'ENVIRONNEMENT, UN TRIBUT PARFOIS CONSIDERABLE POUR LE BUDGET LOCAL

A partir des années 70, l'Europe s'est engagée dans une politique ambitieuse en faveur de l'environnement. Basée sur l'article 191 TFUE, la politique européenne de l'environnement œuvre pour une société fondée sur le développement durable. De mesures correctives liées à des problèmes environnementaux précis, aux mesures plus transversales ou intégrées dans d'autres domaines politiques –PAC, politique commune de la pêche, sécurité alimentaire, etc.-, cette politique affecte particulièrement les collectivités locales. En effet, l'environnement a un coût (1), doublé par un risque élevé de sanction juridictionnelle pour violation du droit européen de l'environnement (2).

⁴⁰⁴ Article L.1511-1-1 al.3 : « *Les collectivités territoriales et leurs groupements supportent les conséquences financières des condamnations qui pourraient résulter pour l'Etat de l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération. Cette charge est une dépense obligatoire au sens de l'article L. 1612-15* ».

⁴⁰⁵ Romi Raphaël, *Les collectivités locales et le droit de l'environnement*, LGDJ, Paris, coll. *Décentralisation et développement local*, 1998, 168p.

1. Les incidences financières de la politique de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement

Les travaux et réglementations issus de la politique européenne de l'environnement⁴⁰⁶ constituent un arsenal juridique redoutable destiné à atteindre « *un degré de protection élevé* » de l'environnement. Progressivement, cette politique a imposé des normes restrictives dans divers domaines : la gestion des déchets, de l'eau, la protection de la biodiversité, la protection des sols, la lutte contre le changement climatique, etc. Et bien que n'étant pas les principales destinataires de cette réglementation européenne, les collectivités locales ont régulièrement supporté les coûts occasionnés par la mise en conformité de la réglementation nationale aux exigences des directives de l'UE.

Dans le domaine de l'eau, l'ensemble des collectivités locales européennes ont des compétences en la matière. Or, les directives européennes ont introduit des normes de plus en plus strictes visant la protection et la qualité des ressources en eau potable, ou encore en exigeant le recours à des techniques de plus en plus pointues pour dépolluer les eaux usées et prévenir le maximum de risques lors du rejet de ces eaux traitées.

La directive portant sur les eaux résiduaires urbaines⁴⁰⁷ établissait un calendrier que les États membres devaient rigoureusement respecter. Il s'agissait de faire équiper les agglomérations de systèmes de collecte et de traitement des eaux urbaines résiduaires suivant des échéances très précises⁴⁰⁸. Les agglomérations ont du investir des sommes

⁴⁰⁶ A partir de l'article 191 TFUE. Le paragraphe 2 énonce : « *La politique de l'UE dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'UE. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur* ».

⁴⁰⁷ Directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 concerne la collecte, le traitement et le rejet des eaux urbaines résiduaires ainsi que le traitement et le rejet des eaux usées provenant de certains secteurs industriels.

⁴⁰⁸ Selon la taille de l'agglomération et les rejets des eaux résiduaires dans des zones définies comme sensibles ou non –suivant des critères communautaires précis donnés à l'annexe II de la directive 91/271/CEE-, les Etats disposent d'un délai de mise en conformité de leur législation nationale à la directive communautaire qui s'étend du **31 décembre 1998** –pour les agglomérations dont « l'équivalent habitant » (EH) est supérieur à 10 000 et qui rejettent leurs effluents dans une zone sensible doivent être équipées d'un système de collecte et de traitement rigoureux- ; du **31 décembre 2000** – pour les agglomérations dont l'EH est supérieur à 15 000 et qui ne rejettent pas leurs effluents dans une zone sensible doivent être équipées d'un système de collecte et de traitement permettant de respecter les conditions du tableau 1 de l'annexe I- et du au **31 décembre 2005** –pour les agglomérations dont l'EH

colossales dans la construction ou la mise en conformité d'installation de traitement des eaux pour atteindre le niveau de qualité exigé par la directive.

Mais ce ne sont là pas les seules contraintes. Les collectivités supportent également le coût d'application des normes relatives aux eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire⁴⁰⁹. Afin d'être rendue consommable, l'eau subit des traitements qui, selon les régions, peut traduire un coût considérable pour les budgets des collectivités locales⁴¹⁰. Elles doivent investir dans des installations coûteuses et recourir régulièrement à des expertises pour contrôler la qualité de l'eau ; ou encore elles organisent des plans ou programmes d'action pour remédier aux pollutions rencontrées. Les prémices d'une politique européenne de l'eau marquée par l'existence de nombreuses directives⁴¹¹ dans ce domaine, ont connu leur aboutissement par l'adoption de la directive-cadre 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, adoptée le 23 octobre 2000 et qui établit un cadre pour une politique européenne de la gestion de l'eau⁴¹². Cette directive⁴¹³ entend organiser la gestion des eaux intérieures de surface, souterraines, de transition et côtières, afin de

est compris entre 2000 et 10 000 EH qui rejettent leurs effluents dans une zone sensible et toutes les agglomérations comprises entre 2 000 EH et 15 000 EH qui ne rejettent pas leurs effluents dans une telle zone doivent être équipées d'un système de collecte et de traitement-.

⁴⁰⁹ Directive 75/440/CEE du Conseil du 16 juin 1975.

⁴¹⁰ Exemple de l'affaire des nitrates de Bretagne. En 1992, les résultats de l'enquête menée à la suite de d'une plainte déposée par l'association Eaux et rivières de Bretagne auprès des services de la Commission, ont révélé l'existence d'un taux de nitrates supérieur à 50 mg/l dans plusieurs zones de Bretagne (au lieu de se tenir à un taux inférieur). Or, dans les années 75, la concentration était inférieure à 10 mg/l, soit une multiplication par 10 du taux de nitrates en 25 ans dans la région de Bretagne dû en grande partie à l'élevage intensif de porcs et de poulets dans cette région.

⁴¹¹ Parmi les plus importantes, les directives n°75/440/CEE concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres ; directive n°78/659/CEE en matière d'aptitudes des eaux douces à la vie piscicole ; directive n°79/869/CEE relative aux méthodes de mesure et à la fréquence des échantillonnages et de l'analyse des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres ; directive n°80/68/CEE sur la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par des substances dangereuses ; directive n°80/778/CEE relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, complétée par la directive n°98/83 du 3 novembre 1998 ; directive n°91/271/CEE qui impose la définition de zones dites « sensibles » dans lesquelles doivent être achevés dans des délais très courts des travaux importants sur les systèmes de collecte et de traitement ainsi que sur les niveaux de traitement ; directive « nitrate » n°91/676/CEE ; etc.

⁴¹² Voir notamment les communications de la Commission européenne COM(2000) 477 sur la tarification et la gestion durable des ressources en eau, SEC(2000)1238 sur les politiques de tarification de l'eau en théorie et en pratique.

⁴¹³ Le préambule de la directive cadre débute par « *L'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel* ».

prévenir et de réduire leur pollution, de promouvoir leur utilisation durable, de protéger leur environnement, d'améliorer l'état des écosystèmes aquatiques et d'atténuer les effets des inondations et des sécheresses. Elle réunit en son sein une partie de la réglementation de l'UE en vigueur dans le domaine de l'eau⁴¹⁴. Afin d'assurer une gestion cohérente et harmonisée des ressources en eau, la directive exige des Etats membres qu'ils recensent les bassins hydrographiques⁴¹⁵ et de les rattacher à des districts hydrographiques⁴¹⁶. Ensuite, il appartient aux Etats de désigner des autorités compétentes pour l'application des règles européennes en la matière.

Une fois encore les collectivités locales ont été mises à contribution⁴¹⁷. Elles participent aux programmes d'actions nationaux –voire internationaux lorsque le bassin hydrographique met en relation plusieurs Etats⁴¹⁸- pour préserver la qualité et l'approvisionnement de l'eau.

Le coût environnemental de la gestion de l'eau emporte des conséquences financières lourdes pour les budgets des collectivités locales. Et des remarques similaires peuvent être faites en matière de gestion des déchets où, ici aussi, le droit de l'UE a -indirectement- fait supporter aux collectivités une lourde facture.

C'est notamment le cas pour l'incinération des déchets qui a obligé certaines collectivités locales à revoir les installations d'incinérateurs⁴¹⁹.

⁴¹⁴ Elle vient abroger un certain nombre de directives « eau » selon un échéancier : sept ans après son entrée en vigueur (22/12/2000), sont abrogées les directives n°75/440/CEE, n°77/795/CEE, n°79/869/CEE. Et treize ans après son entrée en vigueur, sont abrogées les directives n°78/659/CEE, n°79/923/CEE, n°80/68/CEE, n°76/464/CEE.

⁴¹⁵ Bassin hydrographique : toute zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, fleuves et éventuellement de lacs vers la mer, dans laquelle elles se déversent par une seule embouchure, estuaire ou delta.

⁴¹⁶ District hydrographique: une zone terrestre et maritime, composée d'un ou plusieurs bassins hydrographiques ainsi que des eaux souterraines et eaux côtières associées, identifiée comme principale unité aux fins de la gestion des bassins hydrographiques.

⁴¹⁷ (14) de la directive : « *Le succès de la présente directive nécessite une collaboration étroite et une action cohérente de la Communauté, des États membres et des autorités locales, et requiert également l'information, la consultation et la participation du public, y compris des utilisateurs* ».

⁴¹⁸ L'exemple du Danube, du Rhin.

⁴¹⁹ La directive 2000/76/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2000 relative à l'incinération des déchets. La directive fixe un cadre général communautaire pour l'incinération des déchets : « *Un texte unique sur l'incinération des déchets améliorera la clarté juridique et la force exécutoire* » (22). La directive oblige les installations d'incinérateurs à tenir compte des progrès techniques qui tendent à réduire le rejet des émissions de gaz ou de substances dangereuses suite à

Afin de soulager la *facture* environnementale des collectivités locales, elles peuvent répercuter sur leurs administrés une partie des coûts.

Ainsi, en matière de ramassage et d'élimination des déchets urbains, le droit de l'UE laisse aux Etats membres une assez grande marge d'appréciation quant à la détermination des modalités de calcul de la taxe supportée par les usagers de ce service, dès lors qu'il existe une corrélation entre la quantité de déchets produite et le montant payé pour le service de collecte et de destruction de ces derniers. Dans un arrêt récent (rendu sur renvoi préjudiciel), le juge de l'UE a rappelé que si le droit de l'UE « *ne s'oppose pas à une réglementation nationale prévoyant, aux fins du financement d'un service de gestion et d'élimination des déchets urbains, une taxe calculée sur la base d'une évaluation du volume de déchets généré par les usagers de ce service et non sur la base de la quantité de déchets que ceux-ci ont effectivement produite et remise à la collecte, il incombe toutefois à la juridiction de renvoi de vérifier, sur la base des éléments de fait et de droit qui lui ont été soumis, si la taxe sur les déchets en cause au principal ne conduit pas à imputer à certains «détenteurs», en l'occurrence des établissements hôteliers, des coûts manifestement disproportionnés par rapport aux volumes ou à la nature des déchets qu'ils sont susceptibles de produire* »⁴²⁰.

De manière générale, la politique environnementale de l'UE a un coût. En face de ces nouvelles responsabilités « écolo-financières », les collectivités peinent à répondre aux exigences européennes. Il apparaît que la politique européenne de l'environnement constitue un terrain fertile de condamnation des Etats membres par les manquements

l'incinération des déchets. Par conséquent, la directive abroge d'anciennes directives pour tenir compte des progrès techniques réalisés dans ce domaine.

⁴²⁰ Voir CJCE, 16 juillet 2009, *Futura Immobiliare e.a./ Comune di Casoria*, aff. C-254/08, non encore publié au recueil. Les communes italiennes fixent chaque année une taxe sur les déchets. Cette taxe comprend une part fixe, correspondant aux coûts principaux du service de gestion des déchets qui est déterminée par la surface des immeubles occupés ou détenus. Et une part variable, calculée en fonction de la quantité de déchets produite. Dans la mesure où il n'est pas possible de quantifier exactement la masse des déchets produite par chaque détenteur, le droit de l'Union européenne ne s'oppose pas à ce que le coût de leur ramassage et de leur élimination soit évalué à partir de la nature des déchets et de leur quantité ramenée au prorata de la surface des biens immeubles occupés ou détenus. La société hôtelière *Futura Immobiliare* estimait que la taxe de la commune de *Casoria* frappait plus injustement les établissements hôteliers que les particuliers. Le juge national devra alors, au regard d'éléments de *fait et de droit*, veiller à ce que certains détenteurs ne supportent pas un coût disproportionné par rapport à la capacité de déchets qu'ils sont susceptibles de produire.

répétés de leurs autorités infra-étatiques dans ce domaine ; et conduit également à la mise en cause directe de ces dernières dans le cadre du nouveau régime de responsabilité environnementale instituée par le droit de l'UE.

2. Le risque sérieux de sanction pour violation du droit européen de l'environnement

La politique européenne de l'environnement constitue certainement un domaine sensible, propice à la multiplication des condamnations pour le non-respect des règles environnementales de plus en plus restrictives.

Ainsi, la Grèce a fait l'objet d'une condamnation en 2000 dans la mesure où plusieurs communes grecques n'avaient pas établi et appliqué les plans et programmes nécessaires à l'élimination des déchets⁴²¹.

La France a également été condamnée pour l'absence de plan et de programme nécessaire à l'élimination de certains déchets dangereux⁴²² et la non-mise en conformité d'installations existantes avec les normes européennes en vigueur⁴²³.

L'écran étatique protège ici les collectivités puisque ce sont les Etats qui supportent les sanctions, dès lors que les normes européennes portant sur les déchets⁴²⁴, la gestion de

⁴²¹ CJCE, 4 juillet 2000, *Commission c/ République Hellénique*, aff. C-387/97, rec. I-5047. Condamnation de l'Etat à verser 20000€ d'astreinte journalière du fait de la présence d'une décharge publique qui ne répondait pas aux normes en vigueur (directives 75/442/CEE, 75/445/CEE, 78/315/CEE et 78/319/CEE du Conseil). La gestion des déchets en Grèce est une compétence communale. L'Etat Hellénique avait fait valoir l'opposition locale à la construction de sites d'incinération conformes aux directives en vigueur. Ces circonstances avaient, bien évidemment, été rejetées : « un Etat membre ne saurait exciper de situations internes, telles les difficultés d'application apparues au stade de l'exécution d'un acte communautaire, pour justifier le non-respect des obligations et délais résultant des normes du droit communautaire », CJCE, 7 avril 1992, *Commission c/ Grèce*, aff. C-45/91, rec. I-2509.

⁴²² CJCE, 2 mai 2002, *Commission c/ France*, aff. C-292/99, rec. I-4097. La Cour remarque non pas un retard dans la transposition des directives applicables, mais un retard dans la mise en conformité des installations d'incinérateurs.

⁴²³ CJCE, 18 juin 2002, *Commission c/ France*, aff. C-60/01, rec. I-5679. La Cour remarque non pas un retard dans la transposition des directives applicables, mais un retard dans la mise en conformité des installations d'incinérateurs.

⁴²⁴ Pour un aperçu, voir le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la mise en œuvre de la législation communautaire en matière de déchets, COM (2006) 406 final du 19 juillet 2006.

l'eau⁴²⁵, ou encore la protection de la biodiversité⁴²⁶ n'ont pas été observées. Même si les manquements constatés sont le fait de leurs collectivités, ces dernières étant considérées comme des émanations de l'Etat, il endosse la responsabilité de la violation communautaire⁴²⁷.

Pourtant, les collectivités locales peuvent toujours faire l'objet d'une responsabilité directe en matière de dommages environnementaux. La pression environnementale induite par la multiplication des prises d'opinion⁴²⁸ en ce domaine oblige les appareils normatifs de tous les ordres étatiques et internationaux⁴²⁹ à arrêter des mesures de plus en plus draconiennes pour stopper les atteintes à l'environnement. Le droit de l'UE n'y a pas échappé. Le 21 avril 2004, une directive a été adoptée par le Parlement européen et le Conseil portant sur la mise en place d'une responsabilité environnementale sur la prévention et la réparation des dommages environnementaux. La directive 2004/35/CE⁴³⁰ recherchait à harmoniser une responsabilité environnementale commune à tous les Etats membres. La directive est dominée par les principes fondamentaux de « pollueur-

⁴²⁵ CJCE, 6 octobre 2009, *Commission c/ Suède*, aff. C-438/07, non encore publié. Condamnation de la Suède pour retard de la mise en conformité des stations d'épuration d'eaux urbaines résiduaire des agglomérations ayant un EH supérieur à 10 000 habitants avec les obligations découlant de la directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaire.

⁴²⁶ Voir CJCE, 25 novembre 1999, *Commission c/ France*, aff. C-96/98, rec. I-8531. Il s'agit de l'affaire du « Marais poitevin » où la Cour a constaté d'une part l'insuffisance du classement en ZPS –zone de protection spéciale-, dans le délai prescrit, d'une superficie suffisante dans le Marais poitevin ; d'autre part, la France n'a pas adopté des mesures conférant aux secteurs classés en ZPS un statut juridique suffisant ; enfin, la France n'a pas pris les mesures appropriées pour éviter la détérioration tant des sites du Marais poitevin classés en ZPS que de certains de ceux qui auraient dû l'être. Il faut rappeler que l'élaboration des ZPS appelle une étroite collaboration des services de l'Etat et de ceux des collectivités locales –communes, département, région-. Plus récemment, la Cour, à l'occasion d'un renvoi préjudiciel, a rappelé que s'agissant des sites susceptibles d'être identifiés comme sites d'importance communautaire et qui figurent sur des listes nationales - des sites abritant des types d'habitats naturels prioritaires ou des espèces prioritaires-, les Etats membres sont tenus de prendre des mesures de protection aptes à *sauvegarder l'intérêt écologique pertinent* que ces sites revêtent au niveau national ; CJCE, 13 janvier 2005, *Dragaggi e.a.*, aff. C-117/03, rec.I-167.

⁴²⁷ Voir *infra*, §.2 « *Le droit limité au juge des collectivités locales* ».

⁴²⁸ Une conscience environnementale naît. Certains cinéastes et figures incontournables de la cause écologique œuvrent dans ce sens pour montrer au public les ravages –parfois irréversibles- des activités humaines sur la planète. Voir notamment *Une vérité qui dérange*, de David Guggenheim (commentaire de Al Gore sur le réchauffement climatique), 2006 ; *Le monde selon Monsanto*, de Marie Monique Robin, 2008 ; *Home*, de Yann Arthus Bertrand, 2009 ; *Le syndrome du Titanic*, Nicolas Hulot, 2009.

⁴²⁹ Rappel des principales conventions internationales dans le domaine environnemental :

⁴³⁰ Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, JOUE L 143/56 du 30 avril 2004.

payeur »⁴³¹ et de développement durable⁴³². Une uniformisation substantielle en matière de responsabilité environnementale s'imposait. L'« exploitant » est « *une personne physique ou morale, privée ou publique, qui exerce ou contrôle une activité professionnelle*⁴³³ ou, lorsque la législation nationale le prévoit, qui a reçu par délégation un pouvoir économique important sur le fonctionnement technique, y compris le titulaire d'un permis ou d'une autorisation pour une telle activité, ou la personne faisant enregistrer ou notifiant une telle activité⁴³⁴ ». Pour illustrer la démonstration dans la gestion européenne de l'eau, la directive 2004/35/CE s'applique aux dommages environnementaux causés aux eaux couvertes par la directive 2000/60/CE⁴³⁵. Ainsi, les collectivités locales qui ont la charge de la gestion de l'eau dans le cadre de leurs compétences devront se montrer vigilantes tant dans leur gestion directe⁴³⁶, que dans le cadre d'une gestion confiée à un organisme privé⁴³⁷. Dans le cadre d'une délégation de service public de distribution de l'eau, la collectivité devra veiller à ce que l'exploitant à qui elle confie l'activité, remplit les exigences environnementales du moment, en plus d'un cahier des charges extrêmement précis imposés par la collectivité. Les collectivités recourent de plus en plus à ce système de concession du service de distribution de l'eau dans la mesure où les exigences

⁴³¹ Ce principe exige que l'exploitant dont l'activité a causé un dommage environnemental ou une menace imminente d'un tel dommage soit tenu pour financièrement responsable.

⁴³² Le concept de développement durable fait référence à un mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. Il vise à améliorer les conditions de vie des individus tout en préservant leur milieu à court, moyen et surtout long terme. Le développement durable comporte un triple objectif : un développement économiquement efficace, socialement équitable et environnementalement soutenable. Source : *Glossaire de l'UE*.

⁴³³ L'activité professionnelle au sens de la directive 2004/35/CE concerne « *toute activité exercée dans le cadre d'une activité économique, d'une affaire ou d'une entreprise, indépendamment de son caractère privé ou public, lucratif ou non lucratif* » (art.2, §.7)

⁴³⁴ Article 2, §.6 de la directive 2004/35/CE.

⁴³⁵ Voir l'annexe III de la directive 2004/35/CE. Les opérations de rejet dans les eaux intérieures de surface et les eaux souterraines soumises à autorisation préalable ; les rejets ou introductions de polluant dans les eaux de surface et souterraines soumises à permis, autorisation ou enregistrement, les opérations de captage et d'endiguement.

⁴³⁶ En France, le système de régie de l'eau est plutôt en déclin et concerne des collectivités rurales à l'exception de quelques grandes agglomérations : Strasbourg, Nantes, Amiens, etc. Les communes ont la responsabilité complète des investissements, du fonctionnement des services des eaux, des relations avec les usagers. Et les employés de la régie sont des agents municipaux ayant un statut public.

⁴³⁷ Les contrats de délégation de service public. Parfois, les collectivités peuvent recourir à une gestion mixte des services de l'eau en conservant l'entretien des réseaux et en confiant à une entreprise privée le service de distribution de l'eau (système de régie mixte).

techniques sont de plus en plus complexes et imposent des normes de qualité qui dépassent les savoir-faire des collectivités locales. Elles préfèrent donc confier la maîtrise des services liés à la gestion de l'eau à des opérateurs privés qui disposent de moyens financiers importants nécessaires à la réfection des installations de captage, de distribution et de traitement, etc. En contrepartie des investissements –lourds- engagés, l'opérateur se paye sur les redevances perçues auprès des abonnés. Toutefois, la collectivité peut toujours se réserver le droit de résilier le contrat de manière anticipée si jamais elle estime que le délégataire n'a pas atteint un certain niveau de performances, basé sur les indicateurs contractuels.

Cette responsabilité européenne qui se veut ambitieuse, présente aussi des limites. Notamment dans l'efficacité des traitements des dommages environnementaux : le régime de responsabilité organisé par la directive ne couvre pas l'ensemble des atteintes envisageables⁴³⁸. De plus, le système n'oblige pas à mettre en place une garantie financière de type assurance. L'article 14 de la directive énonce seulement que les Etats doivent encourager « *le développement [...] d'instruments et de marchés de garantie financière, y compris des mécanismes financiers couvrant les cas d'insolvabilité, afin de permettre aux exploitants d'utiliser des instruments de garantie financière pour couvrir les responsabilités qui leur incombent* ».

En dehors des activités économiques et environnementales, le droit de l'UE a également affecté le fonctionnement interne des collectivités locales à travers le recrutement de leurs agents. Le droit de l'UE impose que toutes les discriminations directes ou indirectes⁴³⁹, tout obstacle à la liberté de circulation des personnes soient éliminés⁴⁴⁰. Dès lors, les

⁴³⁸ Le dommage couvert par la directive est un dommage concret et quantifiable ; il existe un lien de causalité entre le dommage et le/les pollueur(s) identifié(s). Exit les pollutions à caractère étendu, diffus et où il n'est pas possible d'établir un lien de causalité entre les incidences et les actes ou omissions d'acteurs individuels, (13) de la directive 2004/35/CE. De plus, l'article 4 de la directive présente un large champ d'exclusions (conflits armés, phénomène naturel exceptionnel, nucléaire ou lorsqu'il existe une convention internationale qui organise la mise en responsabilité et les réparations des dommages – cf annexe 4 de la directive qui énumère les conventions internationales visées par l'article 4 §2-).

⁴³⁹ Les discriminations directes sont inacceptables, tandis que les discriminations indirectes peuvent toujours être justifiées : CJCE, 28 novembre 1989, *Groener*, aff. C-379/87, rec.3967 – à propos de la connaissance de la langue officielle du pays d'accueil-

⁴⁴⁰ CJCE, 23 mai 1996, *John O'Flynn contre Adjudication Officer*, aff. C-237/94, rec. p.I-2617, points 17 à 20.

emplois de la fonction publique – à travers la fonction publique territoriale- qui bénéficiaient d'une dérogation issue de l'article 45 §4 TFUE⁴⁴¹ ont été progressivement encadrés.

C. LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE RATTRAPÉE PAR LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

La fonction publique territoriale⁴⁴² regroupe les personnels des collectivités locales, des structures intercommunales, des établissements publics, etc. Bien évidemment, cette fonction publique territoriale, d'un Etat membre à un autre prend des configurations différentes, modélisée par le type de structure locale en présence. Pour ces raisons, cette fonction publique apparaît hétérogène dans la mesure où chaque territoire est différent et que le statut de ces agents affirme ses spécificités. Toutefois, ces fonctions publiques tendent aussi à se rapprocher sous l'effet de l'apparition de référentiels communs tels que la Charte européenne de l'autonomie locale, les incidences du système de l'UE et les mouvements de décentralisation opérés dans les Etats membres de l'UE⁴⁴³ qui conduisent à redéfinir les caractères, les modes de fonctionnement de la fonction publique locale⁴⁴⁴.

Au niveau de l'UE, les agents, quelque soit la nature de leur statut (de droit privé ou public) doivent être assimilés aux travailleurs communautaires (1). Toutefois, le droit de

⁴⁴¹ Article 45 §.4 TFUE « *Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique* ».

⁴⁴² Bourdon Jacques « La fonction publique territoriale, 20 ans d'évolution permanente », *AJDA* 2004, pp.121-137 ; du même auteur, « Droit communautaire et fonction publique territoriale », *RGCT*, 2005, pp. 285-295; Louis Dubouis, « La fonction publique territoriale et l'Union européenne », *RAE*, n°3, 2006, pp.441-453 ; Oberdorff Henri, « L'influence du droit communautaire sur la fonction publique » in Jean Bernard Auby et Jacqueline Dutheil de la Rochère, *Droit administratif européen*, Bruylant, 2007, 1122p. (pp.1041-1061).

⁴⁴³ Voir Hélène Pauliat (dir.), *L'emploi public en Europe*, Pulim, 2005, 334p. Voir également, *Les fonction publiques locales dans les 25 pays de l'UE*, ouvrage collectif, Dexia / CNFPT, mai 2006.

⁴⁴⁴ Toutefois, ce rapprochement ne conduit pas à une homogénéisation des structures locales. Cf. La 4ème édition de l'Université de la fonction publique territoriale, organisée le 11 juin 2010, par la Gazette des Communes à Aix-en Provence et portant sur le thème « L'emploi public en Europe : quel est l'impact des réformes territoriales ? ». Cette université s'est intéressée aux évolutions de la fonction publique territoriale en Europe. A la question de savoir si l'on se dirigeait vers une homogénéisation des fonctions publiques en Europe, les participants ont répondu par la négative.

l'UE ne pouvait imposer de manière abrupte cette conception. Dans certains Etats, comme la France, cette « communauté » d'agents bénéficiait alors de la protection nationale reconnue dans les traités de l'UE (article 45 §.4 TUE). La Cour de justice est venue limiter de plus en plus rigoureusement cette exemption (2).

1. Des agents territoriaux assimilés aux travailleurs communautaires

Tout d'abord, il faut remarquer la difficulté à comparer les fonctions publiques locales⁴⁴⁵ rencontrées en Europe. Car chacune de ces fonctions publiques locales traduit des conceptions propres à l'organisation constitutionnelle de chacun des Etats. Par conséquent, la diversité des régimes institutionnels, les compétences toutes aussi diverses des collectivités locales, la présence d'identités régionales, etc. rendent périlleux l'exercice de comparaison.

Ces agents territoriaux (qui travaillent pour une collectivité locale) peuvent relever d'une fonction publique « d'emplois » (recrutement pour occuper un emploi donné), d'une fonction publique de « carrière » (recrutement dans un corps donnant accès à une série d'emplois), voire d'une fonction publique qui combine les deux systèmes (dans ce cas, on rencontre des personnels relevant du droit privé qui travaillent aux côtés d'agents publics sous statuts). Ces différences de fonction publique impactent directement le statut de ces personnels. Dans le cadre d'une fonction publique à dominante « emploi », l'Etat privilégie « une culture de gestion administrative basée sur le principe de la négociation et du contrat »⁴⁴⁶. Par conséquent, les personnels relèvent essentiellement du droit commun du travail. Dans les systèmes de fonction publique à dominante « carrière », la nécessité d'entériner une administration neutre, impartiale et égalitaire, implique la mise en place de

⁴⁴⁵ Jacques Ziller préfère parler de « *personnels de l'administration* » plutôt que de fonction publique pour englober l'ensemble des diversités de situations rencontrées dans les Etats de l'UE. Jacques Ziller, *Administrations comparées*, Montchrestien, 1993, 511p. (p.347).

⁴⁴⁶ *Les fonctions publiques locales dans les 25 pays de l'UE*, ouvrage collectif Dexia/CNFPT, mai 2006. Les Etats qui privilégient ce type de fonction publique sont le Royaume Uni, la Suède, les pays Bas, ou encore la Bulgarie. Il faut remarquer qu'il existe par ailleurs des systèmes mixtes, qui combinent le recours à des personnels avec statut, ainsi que des contractuels (qui peuvent être des contrats à durée indéterminée).

statuts des personnels qui suivent imprescriptiblement les principes régissant l'administration publique. Dès lors, les personnels relèvent d'un statut public qui leur garantit un certain nombre d'acquis et de privilèges (emploi à vie, par exemple)⁴⁴⁷. Dans les systèmes mixtes, tels que l'Allemagne, cohabite un personnel sous statut public qui réalise les missions empreintes de la souveraineté de l'Etat, aux cotés de personnels contractuels pour la réalisation de tâches n'entraînant pas la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique.

Dans cette diversité de situations complexes, l'UE choisit de considérer ces personnels au même titre que les travailleurs communautaires. Cette conception a l'avantage indéniable de dépasser les différences conceptuelles traduisant les spécificités propres à chacun des Etats membres.

En effet, la construction du marché intérieur a produit des effets qui impactent directement les agents territoriaux : la libre circulation des personnes, l'interdiction de discriminer, l'obligation générale de se soumettre au droit de l'UE. Dès lors, les collectivités locales de l'UE ont l'obligation d'abolir toute entrave fondée sur la nationalité ou toute autre discrimination dans le recrutement de leur personnel. Les agents des administrations locales doivent bénéficier de la protection des travailleurs communautaires. Cependant, cette assimilation au travailleur communautaire n'a pas été aisée. Elle s'est heurtée directement à une disposition des traités de l'UE, l'article 45 §.4TFUE qui exempte les emplois de l'administration publique de l'application du droit de l'UE. Sous couvert du principe de souveraineté des Etats, certains emplois échappent à l'application des règles du traité et du droit dérivé. Progressivement, le droit de l'UE va s'y intéresser en distinguant les emplois qui relèvent des pouvoirs étatiques et ceux qui n'en relèvent pas ou n'exigent pas la mise en œuvre de pouvoirs souverains. Sous l'œil avisé de la Cour de justice de l'UE, les Etats vont devoir « ouvrir » les emplois de l'administration publique au droit de l'UE, et permettre à tous ressortissants communautaires de postuler à des emplois de la fonction publique comme tout ressortissant national⁴⁴⁸.

⁴⁴⁷ Les Etats comme la France, l'Irlande, le Luxembourg, le Portugal, la Belgique, la Pologne et l'Italie. Toutefois, cela n'empêche pas le recours à des agents contractuels.

⁴⁴⁸ Sous la pression communautaire, la France a modifié les procédures de recrutement de la fonction publique par la loi n°91-715 du 26 juillet 1991 qui retire la condition de nationalité pour des fonctions ne comportant aucune participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'Etat ou des autres collectivités. Un décret d'application a suivi : le 16 février 1994 –

La jurisprudence communautaire est intervenue ponctuellement pour préciser la portée du principe de libre circulation du travailleur communautaire dans la fonction publique ; et notamment à travers des emplois de la fonction publique territoriale.

Le juge de l'UE ne s'intéresse pas à la nature du lien juridique qui lie l'agent à la collectivité, ni à son statut. Toujours dans une démarche fonctionnaliste, le juge examine emploi par emploi – au sens du poste de travail - les conditions d'accès – si celles-ci présentent des restrictions -, la nature des tâches accomplies – si celles-ci exigent l'exercice de prérogatives de puissance publique-, ou encore le régime de la rémunération.

2. Une exemption de plus en plus encadrée

Dans un arrêt fondateur du 17 décembre 1980⁴⁴⁹ où la Cour de justice de l'UE a statué avant dire droit, elle a défini des critères permettant de déterminer la portée de la dérogation de l'article 45§.4 TFUE : « *La détermination du champ d'application du §4 de l'article 48 soulève cependant des difficultés particulières en raison du fait que, dans les divers Etats membres, la puissance publique a assumé des responsabilités de caractère économique et social, ou participe à des activités qui ne sont pas assimilables aux*

ouverture aux ressortissants communautaires de certains cadres d'emplois de la fonction publique- ; puis celui du 30 Août 1994 – sur l'accès aux concours de la fonction publique territoriale, l'assimilation des diplômes délivrés dans les autres Etats membres-. En France, on a pu parler de la dualisation de la fonction publique qui n'est valable qu'à l'égard des ressortissants communautaires. Soit le poste nécessite l'exercice de pouvoirs de puissance publique, auquel cas, il ne peut prétendre au poste ; soit le poste ne fait pas appel à l'exercice de ces pouvoirs (ou alors de manière très sporadique), auquel cas il peut postuler.

⁴⁴⁹ CJCE, 17 décembre 1980, *Commission c/ Belgique*, aff. 149/79, rec. p. 3881 ; suivi de l'arrêt en manquement, CJCE, 26 mai 1982, *Commission c/ Belgique*, aff. 149/79, rec. 1845. Cette affaire concernait des emplois communaux (ville de Bruxelles) : aide jardinier, architecte, contrôleur, chef de bureau technique, contrôleur de travaux, contrôleur des inventaires, infirmière, menuisier, veilleur de nuit, etc. pour lesquels la ville exigeait que les candidats remplissent la condition de nationalité belge. Le gouvernement belge justifiait cette condition car selon lui « les communes sont des articulations de la puissance publique, responsables de l'intérêt général de la collectivité locale et que les agents communaux, fréquemment en contact avec la population, doivent nécessairement être acceptés par celle-ci ». Certains de ces emplois ont été naturellement exclus de la dérogation (aide jardinier) ; d'autres, tels le chef du bureau technique ou encore le veilleur de nuit ont bénéficié de la dérogation.

fonctions typiques de l'administration, mais qui relèvent par contre, en raison de leur nature, du domaine d'application du traité. Dans ces conditions, le fait d'étendre l'exception prévue par l'article 48 §4 à des emplois qui, tout en relevant de l'Etat ou d'autres organismes de droit public, n'impliquent cependant aucun concours à des tâches relevant de l'administration publique proprement dite, aurait pour conséquence de soustraire à l'application des principes du traité un nombre considérable d'emploi et de créer des inégalités entre Etats membres, en fonction des disparités qui caractérisent l'organisation de l'Etat et celle de certains secteurs de la vie économique ». (Point 11) ; l'arrêt en manquement qui sera prononcé le 26 mai 1982 reprend : « *les emplois dans l'administration publique au sens de l'article 48 §4 du traité CEE sont ceux qui ont un rapport avec des activités spécifiques de l'administration publique en tant qu'elle est investie de l'exercice de la puissance publique et de la responsabilité de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat, auxquels doivent être assimilés les intérêts propres des collectivités publiques, telles que les administrations municipales* » (point 7). Ainsi la Cour de justice a posé une présomption de licéité de la réserve de nationalité pour les emplois comportant un pouvoir de décision relatif aux intérêts de l'Etat ou des intérêts propres des collectivités locales, ainsi que pour les emplois d'exécution qui permettraient aisément l'accès à des secrets relatifs à ces intérêts⁴⁵⁰. La Commission européenne, dans une communication⁴⁵¹, avait fait connaître sa position sur la délicate question des emplois publics susceptibles d'être couverts par la dérogation. Les emplois concernés sont ceux qui concernent les emplois relevant des gouvernements régionaux, des collectivités locales et autres organismes assimilés, dans la mesure où il s'agit du personnel (fonctionnaires et autres agents) qui exercent des activités ordonnées autour du pouvoir juridique publique de l'Etat ou d'une autre personne morale de droit public, telles que l'élaboration des actes juridiques, la mise en exécution de ces actes, le contrôle de leur application et la tutelle des

⁴⁵⁰ Jacques Ziller, « Intégration européenne et emploi dans l'administration locale », AJDA 1991, pp.855-860 (p.857).

⁴⁵¹ Communication de la Commission du 5 janvier 1988, n°88/C72/02 relative à la libre circulation des travailleurs et à l'accès aux emplois dans l'administration publique des Etats membres, JOCE n°C72, 18 mars 1988.

organismes dépendants. Cela exclut de la dérogation tous les emplois subalternes qui n'exigent pas la détention de tels pouvoirs⁴⁵².

La jurisprudence a affiné son interprétation en sortant un certain nombre d'emplois dits publics parce qu'ils ne nécessitaient nullement la mise en œuvre de pouvoirs de puissance publique ou la responsabilité de la sauvegarde des intérêts de l'Etat⁴⁵³. Puis, dans un second temps, la Cour a considéré que, par principe, les emplois de l'administration publique ne relèvent pas forcément du champ de l'exception posée par l'article 45 §4 TFUE⁴⁵⁴. Elle réduit la portée de la dérogation telle une peau de chagrin ; et la Cour parvient progressivement à confirmer la conception de la Commission présentée en 1988. La Cour poursuit le processus en admettant que des emplois publics qui appellent le recours sporadique ou exceptionnel à des prérogatives de puissance publique, échappent à la dérogation de l'article 45§4⁴⁵⁵. La condition de nationalité se trouvant de plus en plus

452 Par conséquent, la question du veilleur de nuit dans l'affaire 149/79 n'aurait pas été couverte par la dérogation. En 1982, il avait été admis que cet emploi bénéficiait de la dérogation dans la mesure où le veilleur pouvait avoir accès aux secrets de l'administration.

453 A propos du personnel infirmier : CJCE, 3 juin 1986, *Commission c/ France*, aff. 307/84, rec. 1725 ; la profession de chercheur auprès d'un Conseil national de la recherche : CJCE, 6 juin 1987, *Commission c/ Italie*, aff. 225/85, rec. 2625 ; lecteurs de langue étrangère auprès d'une université : CJCE, 30 mai 1989, *Allué e.a. c/ Università degli studi de Venezia*, aff. 33/88, rec. 1591 ; un enseignant du secondaire : CJCE, 27 novembre 1991, *Bleis c/ Ministère de l'Education nationale*, aff. C-4/91, rec. I-5627.

454 Voir la série d'arrêts du 2 juillet 1996, *Commission c/ Luxembourg*, C-473/93, rec. I-3207 ; *Commission c/ Belgique*, aff. C-173/94, rec. I-3265 ; *Commission c/ Grèce*, aff. C-290/94, rec. I-3285 : « l'exception prévue à l'article 39, paragraphe 4, CE ne concerne que les emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques, et supposent ainsi, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État ainsi que la réciprocité des droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité ».

455 CJCE, 30 septembre 2003, *Colegio de Oficiales de la Marina mercante española*, aff. C-405/01, rec. I-10391 où la Cour a encore limité la portée de l'article 45§4 TFUE : « Toutefois, le recours à la dérogation à la libre circulation des travailleurs, prévue à l'article 39, paragraphe 4, CE, ne saurait être justifié du seul fait que des prérogatives de puissance publique sont attribuées par le droit national aux titulaires des emplois en cause. Encore faut-il que ces prérogatives soient effectivement exercées de façon habituelle par lesdits titulaires et ne représentent pas une part très réduite de leurs activités. [...] la portée de cette dérogation doit être limitée à ce qui est strictement nécessaire à la sauvegarde des intérêts généraux de l'État membre concerné, laquelle ne saurait être mise en péril si des prérogatives de puissance publique n'étaient exercées que de façon sporadique, voire exceptionnelle, par des ressortissants d'autres États membres ». L'affaire concernait une législation espagnole sur l'accès à la profession de capitaine et de seconds dans la marine marchande. Solution étendue aux capitaines et seconds des navires de pêche : CJCE, 30 septembre 2003, *Anker e.a.*, aff. C-47/02, rec. I-10447. Voir des arrêts confirmatifs : CJCE, 11 mars 2008, *Commission c/ France*, aff. C-89/07, rec. I-45 ; 11 septembre 2008, *Commission c/ Italie*, aff. C-447/07 et 20 novembre 2008, *Commission c/ Espagne*, aff. C-94/08.

neutralisée, les Etats ont alors eu recours à d'autres pratiques pour freiner l'afflux de ressortissants dans les emplois publics, en étant plus rigoureux sur les conditions de recrutement : en imposant parfois la possession de diplômes particuliers⁴⁵⁶, ou encore en exigeant la preuve d'une expérience professionnelle poussée, ou la réussite d'un concours national⁴⁵⁷.

Passés les questions de recrutement, d'autres questions soulèvent de nouvelles difficultés : celles de l'avancement de la carrière du fonctionnaire ou des promotions internes. Les futurs candidats devront être conscients des limites des perspectives d'évolution de carrière. Ils ne pourront pas prétendre au même plan de carrière que n'importe quel autre fonctionnaire « national », dans la mesure où, dans certains cas, gravir les échelons dans la hiérarchie de la fonction publique (et *a fortiori* la fonction publique territoriale) revient à gagner des responsabilités et des pouvoirs qui relèvent alors des pouvoirs de puissance publique. Cette limite est la conséquence directe de la nature des tâches que le fonctionnaire aura par la suite à effectuer ; et le droit de l'UE n'y peut rien changer.

⁴⁵⁶ Normalement, les emplois de la fonction publique ne relèvent pas d'une catégorie d'emplois réglementés. Toutefois, un Etat membre peut exiger la détention d'un titre ou diplôme particulier pour exercer un emploi dans la fonction publique. Le principe d'équivalence des diplômes joue alors. Il appartient aux autorités compétentes de l'Etat d'apprécier, dans le respect du droit de l'Union européenne, si les connaissances et qualités attestées par le titre obtenu dans un autre Etat membre correspondent à celles exigées par la réglementation nationale. Si ces dernières remplissent partiellement les exigences, les autorités apprécient les connaissances acquises dans le cadre d'un cycle d'études ou au regard de l'expérience pratique du candidat. Voir CJCE, 8 juillet 1999, *Bobadilla*, aff. C-234/97, rec. I-4795 (à propos d'un emploi au musée du Prado –Espagne– en tant que conservateur et restaurateur de biens culturels).

⁴⁵⁷ CJCE, 9 septembre 2003, *Isabelle Burbaud*, aff. C-285/01, rec. I-5463 ; une française qui a obtenu le titre d'administrateur hospitalier de l'Ecole nationale de la santé publique à Lisbonne et qui a exercé pendant 6 ans la fonction de directeur d'hôpital au Portugal, s'est vue refuser son intégration dans le corps des directeurs d'hôpitaux en France sous réserve qu'elle réussisse le concours d'admission à l'Ecole nationale de la santé publique à Rennes. La Cour juge que le droit de l'Union européenne s'oppose à ce qu'un Etat exige qu'un titulaire d'un diplôme équivalent, réussisse le concours d'admission à une école préparant à la même formation que celle déjà validée dans un autre Etat membre. Toutefois, la Cour rappelle que dans le cadre de la directive portant sur la reconnaissance des diplômes, il n'existe pas un droit automatique pour le ressortissant communautaire à être recruté ; il s'agit seulement de lui permettre de candidater selon des procédures de sélection et de recrutement dans le respect du droit de l'Union européenne (point 91). Enfin, l'obligation de réussite à un concours ne constitue pas *per se* une entrave au droit de l'Union européenne (point 96). Notons que concernant la France, le CE a intégré la jurisprudence communautaire en matière d'emploi public. Voir CE, sect., 6 mars 2009, *S.N.I.I.M.*, req. n°309922.

Le droit de l'UE recherche une harmonisation *a minima* des conditions d'accès aux emplois de la fonction publique. Il ne s'agit pas d'ouvrir tous les emplois publics en uniformisant les conditions d'accès et de recrutement⁴⁵⁸. Il exige seulement des Etats de demeurer vigilant dans la définition des conditions d'accès aux emplois de la fonction publique, en recherchant un compromis entre le respect du droit de l'UE et le respect de leur identité.

Ainsi, les collectivités locales de l'UE supportent « normativement » et financièrement le droit de l'UE. Pour ces raisons, elles constituent indirectement des sujets de l'ordre de l'UE. Pour que leur qualité de sujet de l'UE soit pleinement établie, les collectivités locales devraient également profiter d'un accès libre au prétoire européen. Or, ce dernier pendant pêche indiscutablement.

§ 2. LE DROIT LIMITE AU JUGE DES COLLECTIVITES LOCALES

Ecartées du processus de confection des normes européennes⁴⁵⁹, il n'en demeure pas moins que les collectivités locales sont des acteurs importants de l'application du droit de l'UE. Par conséquent, ces collectivités infra-étatiques sont susceptibles d'investir le prétoire des juridictions de l'UE pour réclamer la bonne application du droit de l'UE ou faire constater des violations. Or, l'accès des collectivités locales à la Cour de justice de l'UE est extrêmement limité⁴⁶⁰.

458 Ce serait contraire au discours actuel, rencontré dans toutes les institutions communautaires, qui veille au respect et à la préservation de la diversité culturelle, juridique, institutionnelle des Etats membres.

459 « *On exige une participation active de toutes les autorités publiques, liées par le principe de coopération loyale dans la phase d'application des normes communautaires et l'on ignore encore largement celles-ci dans la phase de confection [...]* », Florence Zampini, « A propos du droit au juge d'une entité infra-étatique, de la responsabilité de l'Etat et de la coopération loyale... », (in) *Mélanges en hommage à Guy Isaac*, Presses universitaires de Sciences sociales, Toulouse, 983p. (pp.661).

460 Touret Corinne, « L'accès des collectivités territoriales à la Cour de justice des Communautés européennes », in Jean Vergès (éd.), *L'Union européenne et les collectivités territoriales*, Economica, coll. *Coopération et développement*, 1997, 220p. (pp.45-66).

Tout dépend du type d'action contentieuse envisagé par ces dernières. Sous couvert de l'écran étatique, elles sont souvent considérées comme de simples émanations de l'Etat⁴⁶¹ qui les privent de tout recours *direct* auprès de la Cour de justice ; ou alors, elles sont assimilées à des requérants ordinaires (A). Cette ambivalence est loin d'être satisfaisante. Et à moins d'envisager un statut spécifique aux collectivités locales pour défendre leurs compétences ou contester la validité de normes européennes, les solutions palliatives envisagées jusqu'alors permettent aux collectivités un accès limité au prétoire de la Cour (B).

A. LA DISTINCTION ETAT / COLLECTIVITES LOCALES DEVANT LES JURIDICTIONS DE L'UNION EUROPEENNE

En cas de violation du droit de l'UE, la Cour de justice considère l'Etat comme un « tout »⁴⁶², comme une « institution englobante, comprenant chacun des Etats membres et ses organes traditionnels »⁴⁶³. Peu importe que la violation du droit de l'UE soit le fait d'une de ses composantes. Le souci de garantir l'efficacité du droit de l'UE justifie que l'Etat soit considéré comme une entité globalisante. Dès lors, une collectivité locale ne pourra jamais introduire un recours en manquement ; seule l'intervention d'un Etat ou d'une institution de l'UE est reconnue par les traités de l'UE (1). Or, l'exclusion des entités infra-étatiques du prétoire n'étant pas satisfaisante, la Cour a reconnu que dans certaines circonstances (et selon certains types de recours) les collectivités locales disposaient d'un intérêt à agir (dans le cadre des recours en annulation) ; toutefois, ce dernier est assez strictement conditionnés (2).

⁴⁶¹ CJCE, 26 février 1986, *M.-H. Marshall c/ Southampton and South West Hampshire Area Health Authority*, aff.152/84, rec. p.723.

⁴⁶² « *Il n'est pas aberrant de soutenir que c'est la logique d'efficacité, le pragmatisme qui opèrent quand l'Etat est « un », quand il s'agit de responsabilité envers la Communauté* ». Cf. Florence Zampini, *op. cit.* p. 659.

⁴⁶³ Maryvonne Hecquard-Théron, « La notion d'Etat en droit communautaire », *RTDE* n°26 (4), octobre-décembre 1990, pp.693 et s. ; Durand Patrick, *La notion d'Etat dans l'ordre juridique communautaire*, Paris, ANRT, coll. Thèse à la carte, 2002, 645p.

1. Le recours en manquement, un recours réservé aux requérants privilégiés

La Cour de justice a interprété la notion d'Etat de manière pragmatique pour poursuivre le processus d'intégration européenne. Il ne fallait pas laisser l'opportunité aux Etats de se retrancher derrière leur ordonnancement pour freiner l'application du droit de l'UE⁴⁶⁴. Dans la mesure où les collectivités infra-étatiques sont des émanations de l'Etat, envisager un droit de recours des collectivités locales sur ce fondement n'apparaissait pas fantasque. Or, la Cour de justice a développé une interprétation fonctionnelle de la notion d'« Etat » (a) qui exclut d'office les collectivités locales dans les recours en manquement d'Etat (b).

a. Une interprétation fonctionnelle de la notion d'Etat

La conception de l'Etat apparaît plutôt polymorphe dans la jurisprudence de la Cour. Dans la mesure où il n'existe pas de définition de l'« Etat » dans les traités européens, la Cour de justice s'est employée à définir cette notion au service de la bonne application du droit de l'UE. « *L'Etat est vu dans son unité organique et fonctionnelle à la fois dans le souci de l'équilibre des traités [rappelons qu'il est le seul reconnu du droit de l'UE] et dans celui de la pleine efficacité du droit communautaire* ⁴⁶⁵ ». Par conséquent, les collectivités infra-étatiques sont tenues écartées de l'équilibre des traités dans la mesure où elles ne sont pas reconnues des traités européens comme les obligées de la bonne application du droit de l'UE. Seuls les Etats répondent à ces obligations. Cette solution est légitime dans la mesure où le système de l'UE ne cherche pas à s'immiscer dans les organisations internes de ses Etats membres. Seulement, dans le souci de garantir la pleine efficacité du droit de l'UE, elle conduit parfois à l'assimilation d'autorités (publiques,

⁴⁶⁴ Cf. Maryvonne Hecquard-Théron, *op. cit.* p.693 et s.

⁴⁶⁵ Hélène Gaudin, « L'Etat vu de la Communauté et de l'Union européenne », *Annuaire de Droit européen*, vol. II, 2004, pp.231-256 (p.247). Voir également, Hecquard-Théron Maryvonne, « La notion d'Etat en droit communautaire », *RTDE*, n°26 (4), octobre-décembre 1990, pp. 693 et s. L'auteur déduit de la jurisprudence de la Cour que l'Etat englobe à la fois un ensemble d'autorités, ainsi que des missions.

voire privées) à des organes de l'Etat afin d'obliger ce dernier à accomplir ses obligations imposées par les traités. Ainsi, il apparaît que, dès que les Etats doivent répondre de ces obligations, l'autonomie institutionnelle ne constitue plus un écran protecteur⁴⁶⁶ et l'Etat verra sa responsabilité engagée.

La jurisprudence de l'UE opère de manière pragmatique. Elle a régulièrement recours à des faisceaux d'indices pour reconnaître qu'un organe distinct d'une autorité gouvernementale puisse quand même se rattacher à l'Etat : « *tout organisme qui, quelle que soit sa forme juridique, a été chargé d'un service d'intérêt public et qui dispose à cet effet, de pouvoirs exorbitants par rapport aux règles applicables dans les relations entre particuliers est une émanation de l'Etat* »⁴⁶⁷. Ou encore, « *un organisme dont la composition et les fonctions sont prévues par la loi et qui dépend des pouvoirs publics, de par la nomination de ses membres, par la garantie des obligations découlant de ses actes et par le financement des marchés publics qu'il est en charge d'adjuger, doit être considéré comme relevant de l'Etat [...], même s'il n'en fait pas formellement partie* »⁴⁶⁸. A cette occasion, la Cour a rappelé la nécessaire interprétation fonctionnelle de la notion d'Etat (point 11) qui permet de garantir l'efficacité et la primauté du droit de l'UE⁴⁶⁹. Le droit de l'UE ne pénètre pas les logiques de fonctionnement et d'organisation des Etats. Il veille seulement à ce que son application soit uniforme et cohérente sur l'ensemble du territoire européen. Cela explique la souplesse de la Cour dans l'interprétation de la notion d'Etat pour obliger ces derniers à remplir leurs obligations communautaires.

⁴⁶⁶ Hélène Gaudin, *op.cit.* p.247.

⁴⁶⁷ CJCE, 19 janvier 1982, *Becker*, aff. 8/81, Rec. 1982 p.53, 12 juillet 1990, *Foster e.a.* aff. C-188/89, Rec. 1990, I-3313 à propos d'une autorité fiscale; 22 juin 1989, *Fratelli Costanzo*, aff. 103/88, Rec. 1989 p. 1839 à propos de collectivités territoriales ; 15 mai 1986, *Johnston*, aff. 222/84, Rec. 1986 p. 1651 à propos d'un organe indépendant chargé de la sécurité publique ; 26 février 1986, *Marshall*, aff. 152/84, Rec. 1986 p.723 à propos d'autorité publique assurant des services de santé publique.

⁴⁶⁸ Voir le point 12, CJCE, 20 septembre 1988, *Gebroedus Bentjes BV c/ Etat des Pays Bas*, aff. 31/87, Rec. 1988, p. 4635. Lors d'un renvoi préjudiciel, la juridiction néerlandaise demandait si une Commission de démembrement pouvait être considérée comme une émanation de l'Etat, afin d'appliquer les dispositions de la directive 71/305 relative à la passation des marchés publics de travaux.

⁴⁶⁹ CJCE, 20 septembre 1988, aff. 31/87, *op. cit.* point 11 : « *la notion d'Etat [...] doit recevoir une interprétation fonctionnelle. Le but de la directive, qui vise la réalisation effective de la liberté d'établissement et de la libre prestation de service en matière de marchés publics de travaux, serait en effet compromis si l'application du régime de la directive devait être exclue du seul fait qu'un marché public de travaux est adjugé par un organisme qui, tout en ayant été créé pour exécuter des tâches que la loi lui confère, n'est pas formellement intégré à l'administration de l'Etat* ».

b. L'exclusion des collectivités locales des recours en manquement

Si les collectivités locales sont des émanations de l'Etat, il apparaît que la Cour de justice procède aussi à des différenciations. Selon les circonstances, la notion d'Etat reçoit une acception très stricte se limitant aux appareils gouvernementaux entendus très restrictivement.

Ainsi, deux ordonnances ont rejeté le recours (ici, en annulation) de collectivités infra-étatiques parce que justement les recours juridictionnels instruits devant la Cour concernent seulement les Etats membres de l'UE et non leurs démembrements infra-étatiques :

« Il ressort de l'économie générale des traités que la notion d'Etat membre au sens des dispositions institutionnelles et, en particulier, de celle portant sur les recours juridictionnels, ne vise que les seules autorités gouvernementales des Etats membres des Communautés européennes et ne saurait être étendue aux gouvernements des régions ou de communautés autonomes, quelle que soit l'étendue des compétences qui leur sont reconnues »⁴⁷⁰. La généralité de cet attendu exclut toute possibilité de recours aux collectivités infra-étatiques, quelque soit le recours en question.

Tel est le cas dans le cadre du recours en manquement (article 258 à 260 TFUE) où la qualité d'Etat détermine la recevabilité du recours. Seul un Etat (ou une institution européenne) peut introduire un recours en manquement. Et le traité sur le fonctionnement de l'UE n'a pas étendu cette voie de recours aux collectivités locales. Si elles sont des composantes de l'Etat, dans ce cadre précis, elles ne sont pas « l'Etat ».

La Cour est rigoureuse et opère une dichotomie : elle examine si les conditions de recevabilité de l'action en manquement sont satisfaites ; à savoir s'il s'agit d'un Etat. Par conséquent, les collectivités locales sont exclues. Ensuite, pour reconnaître le manquement, la Cour s'attache à vérifier si l'acte est imputable à l'Etat. Auquel cas, l'assimilation des actes des collectivités infra-étatiques à ceux de l'Etat est de nouveau opératoire. L'Etat est

⁴⁷⁰ Ordonnance du 21 mars 1997, *Région wallonne c/ Commission*, aff. C-95/97, rec. p.I-1787 ; ordonnance du 1er octobre 1997, *Regione Toscana c/ Commission*, aff. C-180/97, rec.p.I-5246 ; CJCE, 22 novembre 2001, *Nederlandse Antillen c/ Conseil*, aff. C-452/98, rec.p.I-8973, point 50.

de nouveau considéré comme une entité indivisible et endosse l'entière responsabilité du manquement.

Dans le cadre du recours en manquement, l'Etat opère un écran⁴⁷¹ entre l'organe à qui est imputable la violation, et les institutions de l'UE⁴⁷². Ce principe de mise en cause exclusive⁴⁷³ de l'Etat s'inspire du souci de neutralité de l'UE à l'égard de l'organisation interne de chacun des Etats membres⁴⁷⁴ et de la recherche d'efficacité. Et il serait dangereux de remettre en cause ce principe. Car admettre que la Cour puisse rechercher le véritable auteur de la violation et le condamner, conduirait à remettre en cause les principes cardinaux des traités de l'UE (principe d'autonomie institutionnelle et procédurale, principe de loyauté, voire, principe de neutralité à l'égard de l'organisation institutionnelle des Etats) et à rompre l'équilibre institutionnel mis en place par ces derniers. De plus, l'extrême diversité des collectivités infra-étatiques compliqueraient encore bien davantage le travail de la Cour qui devrait établir le degré d'autonomie de chaque organe afin d'en imputer la responsabilité.

Toutefois, l'exclusion totale des collectivités locales du prétoire de la Cour apparaît, dans certaines situations, très mal adaptée. Les collectivités rencontrent des difficultés dans la mise en œuvre du droit de l'UE. Leur refuser un accès au prétoire de l'UE paraît incompatible avec la filiation affirmée par le système de l'UE à une communauté de droit. En effet, le droit au juge figure parmi les principes cardinaux de toute communauté de droit. Or, limiter l'accès des collectivités locales au prétoire de la Cour constitue une

⁴⁷¹ Florence Zampini évoque l'Etat, « écran utile », *op.cit.* p.672.

⁴⁷² CJCE, 5 mai 1970, *Commission c/ Belgique*, aff. 77/69, Rec. 1970 p.237 ; point 15 : « que les obligations découlant de l'article 95 du traité incombent aux Etats en tant que tels et que la responsabilité d'un Etat membre au regard de l'article 169 est engagée, quel que soit l'organe de l'Etat dont l'action ou l'inaction est à l'origine du manquement même s'il s'agit d'une institution constitutionnellement indépendante » ; CJCE, 13 décembre 1991, *Commission c/ République Italienne*, aff. C-33/90, Rec. 1991, I-5987, point 24 : « l'Etat membre ne saurait exciper de situation de son ordre interne pour justifier le non respect des obligations et des délais résultant de directives communautaires » ; 2 août 1993, *Commission c/ Espagne*, aff. C-355/90, Rec. p.I-4221 ; 5 octobre 2000, *Commission c/ France*, aff. C-16/98, Rec. 2000, I-8315 ; 13 septembre 2001, *Commission c/ Espagne*, aff.C-417/99, Rec. p.I-6015 ; 2 juillet 2002, *Commission c/ Espagne*, aff. C-499/99, Rec. p. I-6031.

⁴⁷³ Dans le contentieux des annulations des aides d'Etat, l'Etat est également le seul sujet de droit auquel l'octroi de l'aide peut être imputé (quelque soit l'organe interne qui a délivré l'aide) : CJCE, 22 mars 1977, *Steinike & Weinlig*, aff. 78/76, point 10, Rec. p.595 ; CJCE, 14 octobre 1987, *Allemagne c/ Commission*, aff. 248/84, point 17, rec. p. 4013.

⁴⁷⁴ Voir Conseil d'Etat, « Collectivités territoriales et obligations communautaires », *Les Etudes du Conseil d'Etat*, 23 octobre 2003, La documentation française, Paris, 2004, 114p. (p.15).

atteinte à ce droit fondamental. La jurisprudence évolue et reconnaît parfois un droit de recours des collectivités locales.

2. Les collectivités locales, des requérantes ordinaires

Les collectivités locales, quand elles ne sont pas exclues explicitement des procédures contentieuses⁴⁷⁵, sont généralement assimilées aux requérants privés⁴⁷⁶ (a). C'est notamment le cas dans le cadre du recours en annulation (article 263 et 264 TFUE). Les collectivités locales devront alors justifier d'un intérêt à agir (b).

a. Les collectivités locales assimilées au statut contentieux des « personnes privées »

Le recours en annulation (article 263 TFUE) rappelle l'existence de trois sortes de requérants : les Etats et les institutions –requérants privilégiés⁴⁷⁷ - ; la Cour des Comptes et

⁴⁷⁵ L'article 33 du traité CECA ne faisait pas figurer expressément les collectivités infra-étatiques parmi les personnes habilitées à exercer un recours en annulation. Voir CJCE, le 11 juillet 1984, *Commune de Differdange et autres c/ Commission*, aff. 222/83, rec. p.2889. Il s'agissait d'un recours en annulation, présenté par plusieurs communes luxembourgeoises, à propos d'une décision de la Commission qui autorisait l'Etat à octroyer des aides au secteur sidérurgique, sous réserve de procéder à des fermetures de sites. Dans la mesure où la décision litigieuse avait un double fondement : le traité CECA et le traité CEE, la Cour a écarté la recevabilité de la demande au titre de l'article 33 TCECA. En revanche, le traité CEE, sur la base de l'article 173, rendait recevable leurs recours. Par suite, la Cour a rejeté les recours : les communes n'étaient pas directement et individuellement concernées par la mesure puisqu'il existait une très large marge d'appréciation des autorités nationales et des entreprises quant au choix des installations à fermer.

⁴⁷⁶ Les recours des collectivités relèvent de la compétence du TPI de l'UE, et non de celle de la CJUE : cf CJCE, Ord. 21 mars 1997, *Région Wallonne c/ Commission*, aff. C-95/97, *op.cit.* « La compétence de la Cour est, depuis l'entrée en vigueur de la décision 94/149, limitée aux seuls recours formés par un État membre ou par une institution communautaire » ; CJCE, ord. 1er octobre 1997, *Regione Toscana c/ Commission*, *op.cit.* ; TPICE, 30 avril 1998, *Vlaams gewest c/ Commission*, aff. T-214/95, rec.p.II-717, point 26.

⁴⁷⁷ Absence de qualité pour agir des collectivités locales au titre de l'article 263 al.2 TFUE ; voir l'arrêt de la CJCE, rendu sur pourvoi du 2 mai 2006, *Regione Siciliana c/ Commission*, aff. C-417/04, rec. p. I-3881, point 21 : « À cet égard, il suffit de relever que la Cour a déjà jugé que le recours d'une entité régionale ou locale ne peut être assimilé au recours d'un État membre, la notion d'État membre au

la Banque centrale européenne⁴⁷⁸ qui peuvent attaquer les actes des institutions qui portent atteinte à leurs prérogatives ; enfin, les particuliers qui devront démontrer d'un intérêt à agir (article 263 al.4 TFUE).

La jurisprudence de la Cour a donc assimilé les collectivités locales à ces personnes privées.

Les collectivités locales peuvent exercer un recours en annulation à l'encontre « *des décisions dont elles sont les destinataires et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement* » (article 263 al.4 TFUE). La jurisprudence en la matière a fait preuve d'une réelle prudence, voire une frilosité⁴⁷⁹, en conditionnant de manière restrictive la recevabilité des recours en annulation des collectivités infra-étatiques. Dans le contentieux des annulations, la Cour considère qu'il s'agit bien d'une entité juridique distincte de l'Etat, qui obéit à des intérêts propres⁴⁸⁰. Cette désolidarisation de l'autorité locale de l'Etat est tout à fait justifiable dans la mesure où il arrive que les intérêts de la collectivité locale ne se confondent pas avec des intérêts étatiques parce qu'elle dispose d'un chef de compétences qui lui permet de prendre des décisions de manière autonome. Dès lors, une décision communautaire peut toujours porter atteinte à cette collectivité, qui « *en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et, de ce fait, les individualise d'une manière analogue à celle dont peut l'être le destinataire de cette décision* »⁴⁸¹, ne doit pas pour autant être privée d'une voie de recours lui permettant de

sens de l'article 230, deuxième alinéa, CE ne visant que les autorités gouvernementales des États membres. Cette notion ne saurait être étendue aux gouvernements de régions ou d'autres entités infra-étatiques sans porter atteinte à l'équilibre institutionnel prévu par le traité ».

478 Article 263 al.2 TFUE. Voir les conclusions de l'avocat général Léger (points 80 et 81) rendues sur l'affaire *Nederlandse Antillen c/ Conseil*, CJCE, 22 novembre 2001, aff. 452/98, Rec. p.I- 8973, point 50 : « *Mais, ni le deuxième alinéa de l'article 173 [...], ni son troisième alinéa ne se prêtent à une application par analogie. Il s'ensuit que la qualité à agir des Antilles néerlandaises ne peut être examinée qu'en vertu de l'article 173, quatrième alinéa, du traité* ».

479 « *Si la porte du prétoire n'est pas fermée en ce qui concerne les recours en annulation, elle est toutefois quelque peu étroite* », Jacques Biancarelli, « La dynamique institutionnelle » *AJDA* 1991, pp.835-845 (p.839).

480 Florence Zampini, *op.cit.* p.670.

481 Arrêts de la Cour du 15 juillet 1963, *Plaumann/Commission*, 25/62, Rec. p. 197, 223, et du 28 janvier 1986, *COFAZ e.a./Commission*, 169/84, Rec. p. 391, point 22

faire annuler l'acte litigieux : « *En effet, l'objectif de cette disposition est d'assurer une protection juridique également à celui qui, sans être le destinataire de l'acte litigieux, est en fait concerné par celui-ci comme s'il en était le destinataire* »⁴⁸².

Dans ce cas, elle devra faire preuve de la tangibilité de son intérêt à agir. De nombreux arrêts de la Cour ont concerné des régions belges, italiennes ou encore des *Länder* allemands, autrichiens⁴⁸³ ; affinant progressivement ce que l'on doit entendre par intérêt à agir des acteurs infra-étatiques (dotés parfois de compétences importantes⁴⁸⁴).

482 Arrêt de la Cour du 11 juillet 1984, *Commune de Differdange e.a./Commission*, 222/83, Rec. p. 2889, point 9.

483 CJCE, 8 mars 1988, *Exécutif régional wallon et Glaverbel c/ Commission*, aff. Jointes 62 et 72/87, rec. p.1573 ; CJCE, 29 juin 1993, *Gouvernement de Gibraltar c/ Conseil*, aff. C-298/89, rec. p. I-3605 ; TPI, 30 avril 1998, *Vlaamse Gewest/Commission*, T-214/95, Rec. p. II-717 ; TPI, 15 juin 1999, *regione autonoma Friuli Venezia Giulia c/ Commission*, aff. T-288/97, rec. II-1871 ; TPI, 15 décembre 1999, *Freistaat Sachsen e. c/ Commission*, aff. T-132/96, rec.p.II-3663 ; TPI, 10 février 2000, *Nederlandse Antillen c/ Commission*, aff. Jointes T-32 et 41/98, rec.p. II-223 ; TPI, 6 mars 2002, *Diputacion foral de Alava*, aff. 127/99, T-129/99 et T-148/99, rec. p. II-1385 ; TPI, 23 octobre 2002, *Territorio historico de Guipuzcoa, de alava, de Vizcaya c/ Commission*, aff. T-269, 271 et 272/99, rec. p. II-4217 ; CJCE, 10 avril 2003, *Commission c/ Nederlandse Antille*, aff. C-452/98, rec.p.I-897 ; TPI, 5 octobre 2005, *Land Oberösterreich c/ Commission*, aff.T-366/03 et T-235/04, point 25, rec. II-4005 ; TPI, 18 octobre 2005, *regione Siciliana c/ Commission*, aff. T-60/03, rec. II-4139 ; CJCE, 2 mai 2006, *Regione Siciliana c/ Commission*, aff. C-417/04 P, rec. I-3881 ; CJCE, 2 mars 2009, *Commission c/ Provincia di Impéria*, aff. C-183/08 P.

484 Normalement, les collectivités locales qui seraient dotées de compétences importantes, ne peuvent pas se prévaloir uniquement de l'organisation de leur ordre institutionnel national pour justifier d'un intérêt à agir qui leur ouvrirait un recours en annulation au même titre que les Etats membres. Cela conduirait à porter atteinte à l'équilibre institutionnel introduit par les Traités. « *Les communautés européennes [...] ne peuvent comprendre un nombre d'Etats membres supérieur à celui des Etats entre lesquels elles sont instituées* », Ord. *Région Wallonne c/ Commission* (1997) et *Regione Toscana c/ Commission* (1997), *op.cit. supra*. Toutefois, la jurisprudence communautaire a apporté des tempéraments : TPI, 5 octobre 2005, *Länd Oberösterreich c/ Commission*, aff. T-366/03 et T-235/04, où le tribunal a considéré l'organisation constitutionnelle de l'Autriche pour valider la recevabilité d'un recours en annulation porté par un de ses Länder : « *En l'espèce, le Land Oberösterreich est l'auteur d'un projet de loi ressortissant à sa compétence propre et pour lequel la République d'Autriche a sollicité une dérogation au titre de l'article 95, paragraphe 5, CE. La décision attaquée a donc pour conséquence, non seulement d'affecter un acte dont le Land Oberösterreich est l'auteur, mais en outre, d'empêcher ce dernier d'exercer comme il l'entend les compétences propres que lui confère l'ordre constitutionnel autrichien. Il s'ensuit que le Land Oberösterreich est individuellement concerné par la décision attaquée, au sens de l'article 230, quatrième alinéa, CE* ». Voir, en ce sens, les arrêts du TPI du 30 avril 1998, *Vlaamse Gewest/Commission*, T-214/95, Rec. p. II-717, points 29 et suivants, et du 23 octobre 2002, *Diputación Foral de Álava e.a./Commission*, T-346/99, T-347/99 et T-348/99, Rec. p. II-4259, point 37).

b. La réalité de l'intérêt à agir des collectivités locales devant le juge de l'Union européenne

L'intérêt à agir des collectivités locales ou régionales se comprend comme un intérêt qui se distingue de celui de l'Etat⁴⁸⁵. L'entité infra-étatique défend des intérêts qui sont les siens et qui ne se confondent pas avec un intérêt d'envergure nationale. Elle devra en rapporter la preuve⁴⁸⁶. Le système juridictionnel procède en même temps à vérifier la qualité pour agir ; pour reconnaître la recevabilité d'un recours en annulation d'une collectivité infra-étatique, encore faut-il qu'il s'agisse d'une entité territoriale autonome de l'Etat, titulaire de droits et qui présente des intérêts « particuliers » (par opposition aux intérêts étatiques) ; et l'acte attaqué préjudicie la collectivité de manière individuelle⁴⁸⁷ et directe. Cette affectation individuelle et directe est examinée au regard de situations objectives, presque casuistique. Ainsi, la juridiction de l'UE examine s'il existe un intérêt à obtenir l'annulation de l'acte ; elle détermine si l'annulation de l'acte emporte des conséquences juridiques sur la personne ; ou encore, la juridiction envisage si le recours est susceptible de lui procurer simplement un bénéfice⁴⁸⁸.

Dans la mesure où l'acte en cause est un règlement ou un acte de portée générale, une jurisprudence constante rappelle les deux critères cumulatifs de l'affectation directe et individuelle : « *Premièrement, l'acte en cause doit produire directement des effets sur la*

485 TPI, 15 juin 1999, aff. T-288/97, TPI, 15 décembre 1999, aff. T-132/96, TPI, 10 février 2000, aff. T-32/98 et 42/98, *op.cit. supra*.

486 Voir CJCE, 10 juillet 1986, *DEFI c/ Commission*, aff. 282/85, rec. p. 2469, point 18 : « *Aussi, DEFI n'a-t-il pas démontré en quoi les intérêts qu'il estime lui être propres se distinguent de l'intérêt que l'Etat français porte à la modernisation et à la restructuration d'un secteur important de l'économie nationale* ».

487 TPI, 5 octobre 2005, aff. T-366/03 et T-235/04, *op. cit.* « *En vertu d'une jurisprudence constante, les sujets autres que les destinataires d'une décision ne sauraient prétendre être concernés individuellement au sens de l'article 230, quatrième alinéa, CE que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et, de ce fait, les individualise d'une manière analogue à celle dont peut l'être le destinataire de cette décision* » (arrêts de la Cour du 15 juillet 1963, *Plaumann/Commission*, 25/62, Rec. p. 197, et du 28 janvier 1986, *COFAZ e.a./Commission*, 169/84, Rec. p. 391). En effet, l'objectif de cette disposition est d'assurer une protection juridique également à celui qui, sans être le destinataire de l'acte litigieux, est en fait concerné par celui-ci comme s'il en était le destinataire (arrêt de la Cour du 11 juillet 1984, *Commune de Differdange e.a./Commission*, 222/83, Rec. p. 2889, point 9) ».

488 Ordonnance de la CJCE, 5 mars 2009, *Commission c/ Provincia di Imperia*, aff. C-183/08 P, point 19, *op.cit.*

situation juridique du particulier. Deuxièmement, ledit acte ne doit laisser aucun pouvoir d'appréciation à ses destinataires chargés de sa mise en œuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation communautaire sans application d'autres règles intermédiaires »⁴⁸⁹.

L'intérêt à agir des collectivités locales est une question transversale qui ne se réduit pas au seul recours en annulation. Dans le cadre du recours en carence (article 265 TFUE), les collectivités infra-étatiques se soumettent aux mêmes conditions de recevabilité des recours des personnes privées⁴⁹⁰.

Ainsi, la marge de manœuvre des collectivités locales, en matière de recours devant le prétoire des juridictions européennes, peut apparaître bien étroite et contraire à l'exigence du droit au juge, principe cardinal de toute communauté de droit. A défaut d'instaurer une véritable voie de recours aux collectivités locales comparables à celles des Etats membres, les collectivités locales découvrent d'autres moyens pour pénétrer le prétoire européen.

B. L'INSUFFISANCE DES SOLUTIONS PALLIATIVES ET LES PROPOSITIONS POUR L'AVENIR

D'autres voies (indirectes) permettent aux collectivités locales d'investir le prétoire des juridictions européennes. Toutefois, ces procédures sont parfois aléatoires quant aux résultats escomptés par ces dernières. Devant l'insuffisance de ces recours (1), des

⁴⁸⁹ Rappel effectué au point 45 de l'arrêt du TPI, 18 octobre 2005, *Regione Siciliana c/ Commission*, aff. T-60/03, Rec. p. II-4139.

⁴⁹⁰ La rédaction des traités communautaires et de l'UE laissait entendre que les particuliers étaient écartés des recours en carence à l'encontre d'une institution communautaire ou d'un Etat. Dans ce sens, CJCE, 26 octobre 1971, *Mackprang c/ Commission*, aff. 15/71, rec. p. 797 ; CJCE, 28 mars 1978, *Granaria c/ Commission*, aff. 90/78, rec. p.1081. Puis la jurisprudence de la Cour s'est assouplie, s'alignant progressivement sur les conditions de recevabilité des particuliers dans le cadre d'un recours en annulation. CJCE, 14 février 1989, *Star Fruit Company SA c/ Commission*, aff. 247/87, rec. p. 291, TPI, ord. 23 janvier 1991, *Prodifarma c/ Commission*, aff. T-3/90, rec. p. II- 11 ; CJCE, 16 février 1993, *ENU c/ Commission*, C-107/91, Rec. p. I-599.

solutions sont recherchées pour permettre un plus large accès des collectivités locales aux juridictions de l'UE (2), dans la mesure où les collectivités sont des « inspiratrices », parfois importantes, de la jurisprudence communautaire.

1. Des solutions palliatives honorables mais insuffisantes

En raison de la faiblesse des possibilités de recours offertes aux collectivités locales, ces dernières ont monté des stratégies en usant tantôt de leur droit de plainte auprès des services de la Commission européenne (a), ou alors en empruntant des *voies indirectes* de recours (b), telles que : les demandes d'intervention⁴⁹¹ à des litiges pendants devant les juridictions communautaires (sous réserve que le litige n'oppose pas des États membres, des institutions de l'UE ou encore les deux), la voie de la tierce opposition⁴⁹² ou encore le renvoi préjudiciel qui ont permis aux collectivités locales de s'implanter durablement dans l'univers juridictionnel de l'UE⁴⁹³ (c).

a. Le droit de plainte devant la Commission européenne

⁴⁹¹ Article 40 du statut de la Cour de justice : « *Les États membres et les institutions de la Communauté peuvent intervenir aux litiges soumis à la Cour. Le même droit appartient à toute autre personne justifiant d'un intérêt à la solution d'un litige soumis à la Cour, à l'exclusion des litiges entre États membres, entre institutions des Communautés ou entre États membres, d'une part, et institutions des Communautés, d'autre part. Sans préjudice du deuxième alinéa, les États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, autres que les États membres, ainsi que l'Autorité de surveillance AELE visée par ledit accord, peuvent intervenir aux litiges soumis à la Cour lorsque ceux-ci concernent un des domaines d'application de cet accord. Les conclusions de la requête en intervention ne peuvent avoir d'autre objet que le soutien des conclusions de l'une des parties* »

⁴⁹² Article 42 du statut de la Cour de Justice : « *Les États membres, les institutions des Communautés et toutes autres personnes physiques ou morales peuvent, dans les cas et dans les conditions qui seront déterminés par le règlement de procédure, former tierce opposition contre les arrêts rendus sans qu'ils aient été appelés, si ces arrêts préjudicient à leurs droits* »

⁴⁹³ Ce ne sont pas les seules voies indirectes de recours des collectivités. On peut encore citer l'exception d'illégalité de l'article 277 TFUE, qui peut être invoquée à l'appui d'un recours en annulation, en carence, voire en manquement – dans l'hypothèse où l'acte dont la violation est reprochée à l'État poursuivi est un règlement, CJCE, 18 septembre 1986, *Commission c/ Allemagne*, aff. 116/82, rec. p. 2519.

Le droit de plainte devant les services de la Commission figure en amont des voies procédurales. La plainte déclenche un long processus d'investigation de la Commission qui est chargée de vérifier sa légitimité. Cette plainte, si elle aboutit, provoque la constatation d'un manquement de la part de l'Etat, susceptible d'être condamné par la Cour si jamais ce dernier ne met pas fin à la violation. La procédure est longue et son aboutissement ne produit aucun effet dans le chef du plaignant, puisque ce dernier ne sera jamais partie à la procédure en manquement. Toutefois, ce mécanisme a le mérite d'être cité dans la mesure où il permet à une collectivité de provoquer une procédure, à défaut d'être partie prenante à une procédure en manquement. Elle n'a pas besoin de démontrer un intérêt à agir ou prouver qu'elle est principalement ou directement concernée par l'infraction dénoncée. La seule condition de recevabilité de la plainte ne tient qu'à la violation du droit de l'UE⁴⁹⁴.

Ce système de plainte n'est pas totalement satisfaisant dans la mesure où la Commission ne peut traiter efficacement de toutes les plaintes⁴⁹⁵. Et que toutes les plaintes ne débouchent pas forcément sur une procédure contentieuse.

Parallèlement à cette option, d'autres voies indirectes (et cette fois-ci contentieuses) permettent aux collectivités de participer à une procédure juridictionnelle devant le prétoire communautaire. Parmi elles, les demandes d'interventions et la tierce opposition.

b. Les demandes d'intervention et la tierce opposition

⁴⁹⁴ Qu'il s'agisse d'une norme communautaire (dispositions d'un traité, règlements, directives, etc.) ou d'un PGD communautaire, une norme nationale ou une pratique administrative qui est contraire au droit de l'Union européenne peut faire l'objet d'une plainte devant les services de la Commission. Notamment, la DG XV (marché intérieur) est régulièrement sollicitée par les plaintes en matière de concurrence : les aides d'Etats et les procédures de passation de marchés publics sont souvent stigmatisés.

⁴⁹⁵ Il est recommandé que préalablement ou parallèlement à la plainte, le requérant saisisse sa juridiction nationale pour faire état de la violation. Les suites à donner à la plainte sont aléatoires ; le processus d'investigation qui suit est long ; et dans l'hypothèse où la plainte déboucherait sur une procédure en manquement, cette procédure n'a pas vocation à régler une situation individuelle mais bien de faire cesser une violation communautaire commise par un Etat (ou une institution).

Les demandes d'intervention ne permettent pas aux collectivités locales d'engager une action ; il s'agit seulement d'un moyen *détourné*, au cours d'une action déjà pendante devant la juridiction communautaire de présenter des observations au soutien des conclusions d'une des parties à la procédure en cours. Toutefois, si quel que soit le litige ou la procédure suivie, tout Etat ou toute institution bénéficie d'un droit inconditionnel⁴⁹⁶ à déposer des observations au cours d'une procédure, les collectivités locales ne prétendent pas aux mêmes faveurs. Une limite importante est opposée aux collectivités locales : dès lors que le litige oppose des Etats membres ou des institutions européennes (ou les deux), leur demande d'intervention est irrecevable, à l'image des refus opposés à la recevabilité des recours des collectivités locales dans le cadre des procédures en manquement. Ces restrictions sont justifiées par l'équilibre institutionnel instauré par les traités. Les litiges entre Etats ou entre institutions ou entre Etats et institutions ne tolèrent pas la présence d'entités infra-étatiques qui sont des parties intégrantes des Etats membres, institutionnellement absorbées par ces derniers. En revanche, pour tout autre litige opposant des personnes (physiques ou morales) entre elles, ou entre elles et des institutions européennes, ou entre elles et des Etats, une collectivité peut prétendre à déposer des conclusions au soutien de l'un ou l'autre des parties, dès lors qu'elle démontre une concordance d'intérêts avec cette partie. La collectivité est à nouveau désolidarisée de l'Etat auquel elle appartient. Elle représente une communauté d'intérêts « privés ». Elle devra démontrer dans quelle mesure elle justifie d'un intérêt à la solution du litige. Une jurisprudence constante a posé les critères d'appréciation de cet « intérêt » à la solution du litige : elle se définit au regard de l'objet même du litige et il existe un intérêt direct et actuel au sort réservé aux conclusions elles-mêmes. Il ne se définit donc pas non comme un intérêt par rapport aux moyens ou aux arguments soulevés⁴⁹⁷. Et par « solution », il faut entendre la décision finale demandée au juge saisi, telle qu'elle serait consacrée dans le dispositif de l'arrêt⁴⁹⁸. Il convient également de vérifier que la collectivité intervenante est

496 Dans le cadre des demandes d'intervention, une extension du statut des requérants privilégiés est opérée. Les Etats, comme les institutions communautaires n'ont pas besoin de démontrer d'un intérêt à agir.

497 Ordonnance du Président de la Cour, 6 avril 2006, *An Post c/ Deutsch*, aff. C-130/06 P, rec. p. I-53.

498 Voir le résumé des principes dégagés dans la jurisprudence pour apprécier l'existence d'un intérêt à la solution du litige dans l'ordonnance du président de la Cour du 17 juin 1997, *National Power et PowerGen*, aff. C-151/97 P(I) et C-157/97 P(I), Rec. p. I-3491; voir, également, ordonnance du Tribunal du 4 février 2004, *Coöperatieve Aan- en Verkoopvereniging Ulestraten, Schimmert en Hulsberg e.a./Commission*, aff. T-14/00, Rec. p. II-497.

touchée directement par l'acte attaqué et que son intérêt à l'issue du litige est certain. Une ordonnance du Président de la Cour a été prise le 25 janvier 2008⁴⁹⁹, dans un litige opposant initialement deux sociétés chinoises, importatrices de chaussures de Chine en Europe, au Conseil de l'Union européenne. La *Provincia di Ascoli Piceno* et la *Comune di Monte Urano* ont exercé un pourvoi devant la Cour pour demander l'annulation de l'ordonnance du Président de la deuxième chambre du TPI du 12 septembre 2007, *Apache Footwear et Apache II Footwear c/ Conseil*⁵⁰⁰ qui avait rejeté leur demande d'intervention au soutien des conclusions du Conseil de l'UE qui concernait une demande d'annulation d'un règlement communautaire qui instituait un droit définitif sur les importations de certaines chaussures originaires de Chine⁵⁰¹. La Cour a rejeté leur demande d'intervention en raison de la trop grande généralité de leur intérêt⁵⁰². Selon la Cour : il incombe aux collectivités d'établir la réalité des preuves rapportées par elles au soutien de leur demande d'intervention⁵⁰³. Elle relève que la seule qualité d'entités locales indépendantes de droit public italien, dotées de pouvoirs discrétionnaires en matière économique et sociale ne leur ouvre pas nécessairement un droit d'intervenir en vertu de l'article 40 du statut de la Cour à l'image des Etats. La Cour rappelle, à juste titre que « *la notion d'Etat membre au sens des dispositions institutionnelles portant sur les recours juridictionnels ne saurait être étendue, fût-ce partiellement en reconnaissant à des entités infra-étatiques certaines prérogatives attribuées aux Etats membres, sans porter atteinte à l'équilibre institutionnel prévu par le traité CE (point 15)* ». Enfin, par rapport à l'acte en cause : la Cour constate qu'un acte communautaire, tel qu'un règlement portant sur des droits antidumping, ne permet pas « *de discerner un intérêt direct dans le chef d'une entité territoriale publique*

499 Ordonnance du Président de la Cour, 25 janvier 2008, *Provincia di Ascoli Piceno, Comune di Monte Urano*, aff. C-464/07 P, rec. I-53.

500 Aff. T-1/07, en cours.

501 Les Sociétés Apache Footwear Ltd et Apache II Footwear Ltd, établies toutes deux en Chine, demandent l'annulation partielle du règlement (CE) n°1472/2006 du Conseil qui introduit des droits antidumping définitifs sur l'importation de chaussures chinoises dans l'UE.

502 Les collectivités locales se sont limitées à faire valoir leur seule qualité d'entités publiques dont l'objectif consiste à veiller au bien être de leurs administrés, à éviter l'augmentation du niveau d'imposition ainsi qu'à protéger ces administrés contre le chômage et la pauvreté – point 6 de l'ordonnance-. Elles n'ont pas assez insisté sur le fait que le secteur de la fabrication de chaussures constitué une donnée économique essentielle sur leur territoire.

503 Et quant à « [...] *la constatation de caractère notoire ou non des faits concernés appartient à la juridiction de première instance et constitue une appréciation de nature factuelle, qui sauf cas de dénaturation, échappe au contrôle exercé dans le cadre d'un pourvoi* », point 9 de l'ordonnance.

fondé sur le seul fait que sont établies sur le territoire de cette entité un certain nombre de personnes qui auraient un intérêt au maintien du règlement (point 17)».

Concernant, la tierce opposition, cette voie de recours *extraordinaire* est ouverte aux tiers contre les jugements qui portent atteinte à leurs droits⁵⁰⁴. Cette procédure vise à permettre à un tiers de demander qu'un jugement, qui a été rendu sans qu'il ait été entendu, soit réexaminé parce qu'il préjudicie à ses droits⁵⁰⁵. Une collectivité locale peut donc prétendre à l'exercice d'une tierce opposition. Toutefois, la tierce opposition ne permet pas à un tiers d'exercer ce recours à l'encontre d'un arrêt en manquement : « *les personnes physiques ou morales autres que les États membres et les institutions de la Communauté n'ont pas qualité pour intervenir dans les litiges, relevant des articles 169 et 170 du traité, dans lesquels un État membre ou la Commission demande à la Cour de constater le manquement d'un État membre à ses obligations communautaires. Cette disposition, en ce qu'elle ne permet pas à ces personnes de participer à de tels litiges, les exclut par voie de conséquence du champ d'application de l'article 39, précité. Elles ne remplissent pas, en effet, la condition posée par cet article qui réserve la tierce opposition aux seules personnes qui auraient pu, comme le précise l'article 97 du règlement de procédure, participer à l'instance, puisqu'elles sont exclues de la procédure en constatation de manquement par les dispositions précitées de l'article 37 du protocole* »⁵⁰⁶.

Les collectivités locales qui voudront recourir à la tierce opposition devront d'une part, spécifier l'arrêt attaqué, et d'autre part, indiquer en quoi cet arrêt préjudicie à leurs droits et indiquer les raisons pour lesquelles elles n'ont pas pu participer au litige principal.

Sans dénigrer les avantages certains des voies de recours indirects des articles 40 et 42 du statut de la Cour de justice, elles présentent tout de même l'inconvénient majeur de dépendre de voies d'action qui ne sont pas le fait des collectivités locales. Ces dernières

⁵⁰⁴ Ordonnance de la Cour, 22 septembre 1987, *F. Bolognese c/ H. Scharf et Commission*, aff. 292/84 TO, rec. p.3563, point 7 : « *le tiers opposant, pour être recevable, doit justifier sa demande par l'existence d'un préjudice porté par l'arrêt attaqué à un droit, et non pas par un simple intérêt légitime* ».

⁵⁰⁵ Ordonnance de la Cour du 6 décembre 1989, *Panhellinia Osmopondia Idioktiton Frontestirion Xenon Glosson e.a. c/ Grèce et Commission*, C-147/86 TO1, rec. 1403, point 14 : « *la tierce opposition est destinée à permettre à des personnes qui auraient dû ou pu participer au litige de faire connaître leurs droits* ».

⁵⁰⁶ Ord. 6 décembre 1989, aff. 147/86 TO, point 11 et 12, *op.cit. supra*.

doivent demeurer dans une situation de vigilance et d'attente pour pouvoir envisager ces types de recours.

Enfin, un autre type de recours, à la portée des collectivités locales peut être envisagé : le renvoi préjudiciel (article 267 TFUE).

c. Le renvoi préjudiciel

Le renvoi préjudiciel a permis d'implanter dans le paysage juridictionnel européen la présence des collectivités locales⁵⁰⁷.

Si le renvoi préjudiciel dépend tout entier de l'initiative du juge national (les parties ne peuvent exiger que le juge national procède à un renvoi préjudiciel), le juge peut, en revanche, tenir compte de la demande des parties ou soulever d'office⁵⁰⁸.

Les collectivités locales ont rapidement compris l'intérêt qu'elles pourraient tirer de cette procédure en sollicitant leur juge national de recourir au renvoi devant la Cour de justice. Dès lors que la mise en œuvre d'une norme communautaire revient aux organes infra-étatiques, le renvoi préjudiciel offre toujours une option d'exciper de l'illégalité de la norme devant le juge de l'UE, en invitant son juge national à procéder au renvoi. Le mécanisme du renvoi préjudiciel permet de compenser la faible protection juridictionnelle des collectivités locales⁵⁰⁹ en permettant aux collectivités d'interroger le juge sur la validité ou l'interprétation d'une norme communautaire générale qu'elles estimeraient illégale.

⁵⁰⁷ Jacques Biancarelli, La dynamique institutionnelle », *AJDA* 1991, pp.835-845 (p.839). L'auteur cite des statistiques du service d'informatique juridique de la Cour de justice.

⁵⁰⁸ CJCE, 16 janvier 1974, *Rheinmühlen-Düsseldorf c/ Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, aff. 166/73, rec. p.33, point 3; CJCE, 15 décembre 1995, *Bosman*, C-415/93, Rec. p. I-4921, point 59; CJCE, 17 juillet 1997, *Leur-Bloem*, C-28/95, Rec. p. I-4161, point 24 ; CJCE, 29 janvier 2008, *Promusicae*, C-275/06, non encore publié au Recueil, point 36.

⁵⁰⁹ On pense notamment au recours en annulation, en carence ou encore en matière de responsabilité extra-contractuelle où les conditions de recevabilité des recours sont strictes.

Les collectivités ont su profiter largement de cette opportunité, faisant de ces dernières de précieuses actrices de la jurisprudence communautaire. Ainsi, des arrêts d'importance majeure pour l'approfondissement du droit de l'UE ont été rendus sous l'impulsion d'organes infra-étatiques ; on pense notamment à l'arrêt du 10 avril 1984⁵¹⁰ où la Cour a précisé la portée et les effets des directives dans l'ordre interne ; en matière de régime d'assurances maladie, la Cour a apporté des précisions nombreuses sur l'étendue du principe de libre circulation des salariés⁵¹¹. De nombreux arrêts préjudiciels portent également sur l'application du principe de discrimination dans l'accès à l'enseignement et la formation professionnelle⁵¹² ; concernant l'adjudication d'un local appartenant au domaine public⁵¹³ ; la passation de marchés publics ou de concessions de service public⁵¹⁴, etc. D'ailleurs, les demandes préjudicielles relatives aux procédures de passation des marchés publics parviennent régulièrement au prétoire des juridictions communautaires. Dans la mesure où les collectivités locales sont directement concernées par la mise en œuvre des règles communautaires nombreuses (souvent complexes) dans ce domaine, leurs obligations ont également considérablement crû. Les collectivités locales « *sont considérées comme de simples pouvoirs adjudicateurs soumis à l'intégralité des*

510 CJCE, 10 avril 1984, *S. Von Colson et E. Kamann c/ Land Nordrhein Westfalen*, 14/83, rec. p. 1891. Un établissement pénitentiaire réservé aux prisonniers masculins a refusé d'engager deux assistantes sociales au motif que le travail comporterait des risques pour des femmes dans ce type d'environnement. La Cour précise la portée et les effets de la directive 76/207 (CEE) relative à la mise en œuvre du principe d'égalité entre les hommes et les femmes concernant l'accès à l'emploi, à la formation et la promotion professionnelle et des conditions de travail.

511 CJCE, 1er avril 2008, *Gouvernement de la Communauté française, gouvernement de la Communauté wallonne c/ Gouvernement de la Communauté flamande*, aff. C-212/06, rec. p.I-1683. Un renvoi préjudiciel portait sur la compatibilité d'un régime d'assurance soins établi par la Communauté flamande avec le droit de l'Union européenne. Ce système –discriminatoire– s'appliquait aux personnes employées dans la Communauté flamande et la région Bruxelles-Capitale et résidant soit dans l'une de ces deux régions, soit dans un autre Etat membre à l'exclusion des personnes résidant dans une autre partie du territoire national. L'arrêt est audacieux. La Cour affirme que bien que le droit de l'Union européenne soit inapplicable aux situations purement internes, elle reconnaît qu'il est parfois utile pour les juridictions nationales qu'elle s'inspire du système communautaire pour faire bénéficier à ses nationaux des mêmes droits que ceux qu'un ressortissant peut prétendre dans une situation comparable (point 38 à 40).

512 CJCE, 13 février 1985, *Gravier c/ ville de Liège*, aff. 293/83, rec. p. 593. Renvoi préjudiciel sur la compatibilité d'un minerval avec le droit communautaire.

513 CJCE, 18 juin 1985, *Steinhauser c/ ville de Biarritz*, aff. 197/84, rec. p. 1819. Violation du principe de non discrimination dans une procédure d'adjudication pour la location d'une *crampotte* où des artisans exposent et vendent des objets artisanaux. Obstacle à la liberté d'établissement.

514 CJCE, 18 novembre 1999, *Teckal*, aff. C-107/98, rec. p.I-8121 ; CJCE, 13 octobre 2005, *Parking Brixen c/ Gemeinde Brixen*, aff. C-458/03, rec. p.I-8585.

*dispositions communautaires, transposées ou non, régissant le domaine des marchés publics et visant à imposer leur ouverture aux entrepreneurs, fournisseurs et prestataires des autres Etats membres*⁵¹⁵». Par conséquent, devant la complexification des normes communautaires applicables par les collectivités locales, les recours préjudiciels se multiplient et démontrent de la capacité des collectivités locales à s'emparer des questions communautaires et de leur utilité dans l'approfondissement de ce dernier. Toutefois, il est nécessaire de rappeler que dans le cadre de ce renvoi, la collectivité est partie à la procédure devant une juridiction nationale pour faire valoir son point de vue. En dehors des parties devant le juge national, seul un Etat, la Commission ou le Conseil (dans quelques cas) peuvent présenter des observations écrites ou orales. Les collectivités locales sont bien privées du droit de présenter des observations dans des affaires susceptibles de présenter un intérêt pour elles dès lors qu'elles ne sont pas parties à la procédure nationale initiale.

En dépit de ces possibilités offertes aux collectivités locales, ces procédures s'avèrent souvent aléatoires et dépendantes de recours qui ne sont pas le fait direct des collectivités. Des solutions sont toujours recherchées. Les collectivités verront-elles un jour le prétoire des juridictions de l'UE s'ouvrir plus largement à leurs prétentions ?

2. La recherche de solutions réalistes en adéquation avec le système de l'Union européenne

Le système de l'UE est marqué par la prégnance des Etats dans la construction européenne. Et si les collectivités sont « *plus* » que des personnes privées, elles sont « *moins* » que des Etats. Cette position intermédiaire préjudicie ces entités, qui sont, comme il a pu être vu, des acteurs importants de la jurisprudence communautaire.

⁵¹⁵ Pierre Alexis Feral, « Communauté européenne, Comité des Régions et collectivités territoriales françaises », (in) Vandersanden Georges (dir.), *L'Europe et les Régions*, Aspects juridiques, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, collection dirigée par l'Institut d'Etudes Européennes 1997, 185 p. (p.84).

L'amertume est d'autant plus grande qu'elle concerne parfois des collectivités dotées de compétences importantes⁵¹⁶. Dès lors, les collectivités peuvent-elles prétendre à une qualité pour agir identique à celle d'un Etat dès lors que seraient en jeu des questions relevant de leur sphère de compétence ? (a). En l'absence d'un statut spécifique des collectivités locales⁵¹⁷, les ordres nationaux établissent eux-mêmes s'il faut associer les collectivités locales aux recours devant le juge communautaire (b).

a. L'hypothétique qualité pour agir

Il faudrait songer à réviser l'article 263 al. 2 TFUE en procédant à une assimilation ou un élargissement de la catégorie de requérants privilégiés. Ou bien alors, introduire les collectivités dotées de compétences importantes dans la catégorie intermédiaire de l'article 263 al.3, aux cotés de la Cour des comptes et de la Banque centrale européenne, dès lors que leurs prérogatives seraient en danger. Toutefois, ces solutions sont très peu satisfaisantes du point de vue du fonctionnement institutionnel de l'UE : elles impliquent l'une et l'autre que la juridiction communautaire s'intéresse à l'organisation interne des Etats membres pour distinguer les collectivités dotées de compétences législatives qui les habilite à introduire un recours en annulation en lieu et place de leur Etat⁵¹⁸. Cela serait incompatible avec le principe d'autonomie institutionnelle et procédurale et entraînerait un risque potentiel de ranimer des conflits, voire des rivalités entre collectivités infra-étatiques des Etats membres. La « multi-diversité » des collectivités locales européennes parviendrait dès lors à parasiter le système juridictionnel européen.

Devant l'intangibilité de ces solutions, des assouplissements ont pu être envisagés : le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe proposait d'assouplir les

⁵¹⁶ Tels que les *Länder* allemands, par exemple.

⁵¹⁷ Nicolas Levrat proposait que soit attribué aux collectivités territoriales un statut spécifique par analogie avec la citoyenneté européenne qui complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. Ce statut spécifique des collectivités territoriales octroyé par l'ordre communautaire compléterait sans se substituer au statut conféré par l'ordre juridique national, Nicolas Levrat, *L'Europe et ses collectivités territoriales*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2005, 304p. (p.281).

⁵¹⁸ Ces distinctions seraient très difficiles à réaliser au regard de l'extrême diversité institutionnelle des collectivités locales des Etats membres.

conditions de recevabilité des particuliers dans le recours en annulation concernant les actes généraux ne faisant pas l'objet de mesure d'exécution⁵¹⁹ (repris par le traité de Lisbonne). Ce qui permettrait par la même de faciliter l'accès des collectivités locales au prétoire communautaire.

L'autre proposition consiste à faire accéder le Comité des Régions au rang des organes habilités à introduire un recours en annulation pour la défense de ses prérogatives⁵²⁰. Les collectivités locales (qui ont des représentants au Comité des Régions) bénéficieraient ainsi d'une opportunité (par ricochet) de faire coïncider leurs intérêts à la défense des prérogatives du Comité des Régions⁵²¹. Certes, le cadre offert peut apparaître limité, mais il matérialise une progression tangible vers une écoute plus attentive des aspirations des collectivités locales dans l'UE.

Enfin, une autre solution a pu être envisagée. Elle revêt plusieurs avantages ; d'une part, elle ne nécessiterait aucune modification substantielle des traités - pas besoin de passer par la procédure lourde de révision des traités - et permettrait d'introduire des assouplissements aux interventions des collectivités locales tout en respectant les acquis de la construction communautaire. Il suffirait simplement de modifier le statut de la Cour en élargissant les possibilités d'intervention des autorités infra-étatiques : permettre par exemple aux collectivités de présenter des conclusions dans les recours opposant des Etats entre eux ou des Etats et des institutions communautaires ; formuler plus largement des observations dans les renvois préjudiciels. Pour l'instant, ces solutions relèvent du domaine de l'hypothétique. Les juridictions communautaires s'en tiennent rigoureusement à la

519 L'article III-367 supprimait la condition que le requérant soit individuellement concerné par les actes à caractère général. Cette disposition est reprise à l'article 263 al.4 TFUE : « *Toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution* ».

520 Le traité de Lisbonne a repris les propositions qui avaient été faites au moment du Traité établissant une Constitution pour l'Europe. En effet, le Comité des Régions réclamait depuis de nombreuses années un droit de recours devant les juridictions communautaires. Or, ce recours ne lui est offert que dans la mesure où il défend ses prérogatives et assure la défense du principe de subsidiarité. Voir l'article 8 du protocole n°2 portant sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

521 Le Comité des Régions avait également demandé que les régions disposant de compétences législatives bénéficient d'un recours en annulation ; ce qui a été exclu en raison d'une nébuleuse étatique hostile.

jurisprudence sur l'intérêt à agir des collectivités locales et refusent de procéder à des interprétations trop extensives qui mettraient en danger l'équilibre institutionnel de l'UE.

Dans l'attente de solutions communautaires réalistes et respectueuse de l'équilibre institutionnel, ce sont les Etats qui décident ou non d'associer leurs composantes infra-étatiques aux procédures engagées devant La Cour de justice de l'UE.

b. Le renvoi aux ordres juridiques nationaux

Dans certains Etats, les recours en annulation peuvent être déclenchés à la demande de leurs autorités infra-étatiques. Une coopération étroite s'opère alors entre représentants de l'Etat (chargés de d'introduire le recours devant la juridiction communautaire) et les collectivités⁵²². Cette possibilité est envisageable dans les Etats où les autorités infra-étatiques disposent de compétences étendues. Le nouveau statut de la Catalogne, adopté en juillet 2006⁵²³, offre, en plus du « *blindage* »⁵²⁴ des compétences autonomiques et une meilleure délimitation des compétences avec celles de l'Etat, la possibilité pour la *Generalitat* d'accéder à la Cour de Justice, soit directement, conformément au droit de l'Union européenne⁵²⁵, soit en demandant à l'Etat espagnol d'engager les actions nécessaires dans la mesure où la *Generalitat* estime que ses compétences sont en danger ou qu'elle présente des intérêts légitimes au recours devant la juridiction communautaire (art.191 §.2 de son statut). Le refus du gouvernement espagnol devra en conséquence être motivé et communiqué immédiatement à la *Generalitat* (§.3).

De même, la loi fédérale allemande du 12 mars 1993 §.7 *Bundesrat / Länder* dispose que le *Bundesrat* est en mesure d'exiger une action devant la Cour de justice dès lors que

522 Ceci n'est envisageable seulement dans des domaines de compétences qui appartiennent aux collectivités locales.

523 Loi organique n°6/2006 du 19 juillet 2006, portant réforme du statut d'autonomie de Catalogne.

524 Enoch Alberti, « Le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne », *RFAP* n°121-122, 2007, pp.145-160 (p.151).

525 Dès lors que les conditions de recevabilité sont remplies : l'intérêt à agir, notamment.

les *Länder* sont concernés par l'action (ou l'absence d'action – recours en carence-) d'une institution européenne dans le cadre de leurs compétences législatives.

En France, une affaire dans le cadre d'un recours en manquement⁵²⁶ a suscité des réflexions sur l'opportunité d'associer les collectivités locales, là où le droit de l'UE n'a envisagé que la seule présence des Etats. L'affaire du VAL de Rennes démontre les obstacles nombreux qu'a eu à franchir la Communauté d'agglomération rennaise suite à la passation d'un marché public avec la société MATRA pour le projet de métro léger du district urbain de l'agglomération de Rennes. Une plainte déposée par des élus de l'opposition auprès de la Commission est à l'origine du déclenchement de la procédure en manquement. Le débat entre les instances nationales et la Commission s'est de suite orienté sur la question de savoir si le code des marchés publics français était compatible avec la directive 93/38/CEE du 14 juin 1993 ; et plus particulièrement, l'article 104 II du code français avec l'article 20 de la directive qui exigeait la mise en concurrence préalable des entreprises appelées à déposer leurs projets. La collectivité rennaise, quant à elle, tentait de faire valoir que les circonstances de l'affaire présentaient des problématiques locales qui méritaient de dépasser la singulière question de la compatibilité des normes ; et souhaitait par conséquent orienter le débat selon ses propres conceptions⁵²⁷. Toutefois, le recours en manquement d'Etat tel qu'il est conçu, ne permet pas d'associer une entité infra-étatique à la procédure. Et l'Etat français se considérait comme le seul concerné par cette affaire⁵²⁸. Cette situation peut apparaître frustrante pour une collectivité locale qui est en situation d'accusée, et ne dispose d'aucun moyen juridique pour être entendue par *l'autorité inquisitrice* –la commission-, et par l'autorité chargée de sa défense –l'Etat-, tous deux trop absorbés par la question de savoir quel droit l'emporterait sur l'autre. Si la Cour a eu vent de l'argumentation de la collectivité, c'est bien parce que cette dernière a dû déplacer des montagnes pour faire parvenir jusqu'à son prétoire sa propre thèse. En effet,

526 CJCE, 5 octobre 2000, *Commission c/ France*, aff. C-337/98, rec. I-8377 ; voir notamment, Claire Puddicombe et Soizic Seignard, *Le VAL de Rennes devant la Cour de justice européenne. L'émergence des pouvoirs locaux*, Editions Apogée, 2003, 115p.

527 Pour un aperçu détaillé des circonstances de l'affaire, voir Claire Puddicombe et Soizic Seignard, *op.cit.*, pp.19-29. Il s'agissait pour la collectivité de faire valoir que le contrat passé avec la société MATRA était antérieur à la date d'entrée en vigueur des dispositions de la directive.

528 « *Si l'affaire est née du comportement d'une entité locale, elle reste une affaire à régler essentiellement entre l'Etat et la Commission européenne* », Claire Puddicombe et Soizic Seignard, *op.cit.* supra, p.35.

l'enchevêtrement des services centraux⁵²⁹ chargés d'assurer la défense de l'Etat français a rendu très difficile l'intégration –*officiuse*– de la collectivité dans la procédure. Cette dernière devait à chaque fois s'adresser à chacun de ces organismes pour prendre connaissance des investigations de la Commission et tenter de les convaincre en apportant ses propres arguments. Durant toute la phase précontentieuse de la procédure, les arguments de la collectivité seront mis de côté, évincés par des intérêts dits supérieurs : la question de la compatibilité du code des marchés publics en France et la directive 93/38/CEE relève des enjeux de l'achèvement du marché intérieur. Ce qui explique que les circonstances locales de l'affaire pesaient bien peu face à cette *contextualisation*. Toutefois, la collectivité a persisté en multipliant les démarches officielles, tant auprès des services de la Commission qu'auprès de ceux de l'Etat ; dès le début de la phase précontentieuse, la collectivité - son service juridique éclairé des conseils avisés d'avocats spécialisés en droit de l'UE - a construit un argumentaire solide, déjouant les failles de la directive⁵³⁰ et démontant un à un les arguments présentés par la Commission. Si l'impact des démarches de la collectivité sur la Commission a pu apparaître *nul* ; en revanche sur l'Etat, la collectivité est parvenue progressivement à imposer ses arguments au moment du passage à la phase contentieuse. Sans la détermination de l'agglomération rennaise, l'Etat français aurait été condamné. Ce cas témoigne de lacunes abyssales dans la prise en compte des collectivités locales totalement exclues des procédures en manquement : l'absence d'une prise en compte concrète des circonstances locales à l'origine de l'affaire ; le manque d'anticipation des conséquences dramatiques susceptibles d'en découler du fait de l'exclusion de l'entité infra-étatique de la procédure ; enfin, l'absence de cadre formel permettant une association, même limitée à la procédure qui favoriserait un consensus sur l'argumentaire à arrêter. Dès lors, il faut soit envisager une participation des autorités infra-étatiques à la procédure en manquement⁵³¹ ; mais cette solution ne semble pas convaincre⁵³². Soit envisager dans les Etats membres, des procédures qui permettent la

529 On ne comptait pas moins de trois services : la Commission centrale des marchés (CCM), rattaché au ministère des Finances ; le secrétariat général du comité interministériel, rattaché au Premier Ministre ; enfin, la Direction des Affaires Juridiques, rattachée au ministère des Affaires Etrangères.

530 *Op.cit.* supra, pp.51-58.

531 Les principes d'ouverture et de proximité n'œuvreraient-ils pas dans ce sens ? C'est une interprétation proposée par les auteurs. *Op. cit.* pp. 63-64.

532 Un Etat accepterait-il d'être mis en cause par ses propres démembrements ? De plus, accepter qu'une collectivité locale puisse être auteur d'un recours en manquement ou comparaître dans le cadre d'un tel

coordination des argumentations à présenter lors de la mise en œuvre d'un recours en manquement⁵³³ (de la phase précontentieuse à la phase contentieuse). En France, la piste de la prévention est préférée à celle des procédures de concertations institutionnalisées. La connaissance du droit de l'UE par des canaux plutôt informels qu'institutionnalisés devient une priorité pour prévenir les manquements au droit de l'UE⁵³⁴. Des circulaires récentes⁵³⁵ tendent vers cette option en laissant aux associations d'élus locaux le soin de relayer, de diffuser le droit de l'UE à tous les niveaux infra-étatiques⁵³⁶.

L'arrêt du 5 octobre 2000⁵³⁷ aura au moins eu le mérite de démontrer la capacité de mobilisation d'une entité infra-étatique, en dehors de tout cadre institutionnalisé, ou même informel à faire entendre sa voix.

recours emporte d'autres implications : dans le cas où elle aurait violé le droit de l'Union européenne, qui supportera les conséquences financières en découlant ? Le maintien de l'écran étatique semble être une solution raisonnable qui préserve à la fois l'équilibre institutionnel communautaire et son propre équilibre institutionnel.

⁵³³ Exemple de la Belgique : la loi spéciale du 5 mai 1993 permet à une région ou une communauté auteur d'un manquement au droit de l'Union européenne d'assurer sa défense devant la Cour ; et par conséquent d'être associée dès le début de la procédure. En Espagne, un accord du 29 novembre 1990 permet aux Communautés autonomes d'intervenir dans une procédure en manquement.

⁵³⁴ Voir le rapport du CE, section du rapport et des études, Collectivités territoriales et obligations communautaires, Etude adoptée le 23 octobre 2003 par l'AG du CE, La Documentation française, 2004, 114p.

⁵³⁵ Ainsi, une circulaire du Premier ministre en date du 27 septembre 2004 relative à la transposition en droit interne des directives et des décisions cadre stipule que « dès le stade de la négociation, il est utile de consulter les collectivités territoriales lorsque la proposition de règlement ou de directive affecte leur domaine de compétence ». Une circulaire du Premier Ministre du 19 décembre 2005 propose la mise en place de débats avec les assemblées régionales et locales sur des questions européennes dans le cadre de leurs compétences. Elle suggère également de consulter systématiquement les associations d'élus sur les projets de textes communautaires. Enfin, elle propose de réorganiser la fonction de veille du secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et de la Représentation permanente de la France afin que l'interface entre les autorités européennes et les collectivités territoriales sur les questions européennes soit mieux assurée. En ce sens, un chargé de mission « collectivités territoriales » a été nommé au SGAE à l'été 2006. Même si les collectivités françaises disposent au niveau communautaire d'une voie alternative pour se prononcer sur les dossiers européens au travers du Comité des Régions ou des Dialogues structurés avec la Commission européenne, la coopération des collectivités territoriales et de l'Etat sur les questions européennes reste à développer en France.

⁵³⁶ Nous verrons un peu loin dans l'étude le rôle des associations d'élus locaux.

⁵³⁷ Amar A., « L'intervention des collectivités régionales et locales dans les procédures de manquement devant la Cour de justice européenne : une concrétisation de l'exigence de proximité », in *Le Droit de l'Union européenne en principe, Liber amicorum en l'honneur de Jean raux*, Rennes, Apogée, Publication du centre d'excellence Jean Monnet, 830p. (pp.583-597).

TITRE II.
LE LOCAL, UN NIVEAU INTEGRE DANS L'UNION EUROPEENNE

Les collectivités locales ne peuvent demeurer indéfiniment dans l'ombre de l'intégration européenne. Elles participent, de près ou de loin, à la construction européenne. Tant la volonté de la Commission européenne d'associer de plus en plus les collectivités locales à l'élaboration des politiques de l'UE que l'organisation au niveau européen d'une représentation des intérêts des collectivités locales démontrent la conviction de ces dernières à s'affirmer et à revendiquer une plus large participation au processus d'une « *union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens* » (Préambule du TUE).

Les collectivités locales, depuis 1957 bénéficie au niveau européen d'une représentation : la Conférence européenne des pouvoirs locaux⁵³⁸ –CPLRE- qui connaîtra diverses mutations et qui, bien que n'appartenant pas à l'ordonnement communautaire, contribuera à l'apprentissage des collectivités locales dans l'acquis des capacités d'organisation et d'expression sur la scène européenne. Sous l'égide du CPLRE, elles organisent leurs revendications : plus de prise en compte, de considération dans les processus décisionnels nationaux et européens. Elles se regroupent au sein d'associations, dont certaines sont reconnues comme très influentes. Dans le même temps, la Commission européenne va s'efforcer d'associer, elle aussi, les collectivités locales à sa politique régionale (notamment) encore évanescence. Pour la Commission européenne, l'enjeu est double : elle oblige les ordres nationaux à s'impliquer dans le cadre du développement régional, marquant ainsi l'emprise de l'UE dans ce domaine. Et par la même, en favorisant l'association des collectivités locales à ses démarches, elle pallie le manque de légitimité de ses politiques en s'appuyant sur la légitimité d'acteurs politiques de proximité.

⁵³⁸ Le sommet du Conseil de l'Europe du 9 octobre 1993, tenu à Vienne, décide d'un nouvel amendement, encore plus décisif pour la représentation des niveaux locaux et régionaux : la création du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux qui institue deux chambres : une chambre représentant les collectivités locales, une autre représentant les collectivités régionales. Le Congrès représente ainsi plus de 200.000 collectivités territoriales en Europe. Résolution 248 (1993) du 16 mars 1993. Voir également la Résolution statutaire CM/Res (2007) 6 du 2 mai 2007, adoptée lors de la 994ème réunion des délégués des ministres. Sur la base de cette nouvelle charte, le Congrès a alors adopté un nouveau règlement intérieur le 28 mai 2008, lors de sa 15ème session plénière, résolution 256 (2008). Cette réforme statutaire adjoint à sa fonction consultative, une fonction d'observateur et organise la coopération avec le Comité des Régions.

Dès lors, les collectivités locales s'ancrent dans le paysage européen, mais surtout, dans l'Union européenne. Et cet ancrage se réalise de deux manières.

La première est une intégration qualifiée de « verticale » (*Chapitre I*) dans la mesure où l'ordre de l'UE reconnaît et intègre dans son ordre institutionnel les collectivités locales. A partir de 1992, les régions des Etats membres bénéficient –enfin– d'une représentation au cœur du système de l'UE. La révision opérée par le Traité de Maastricht introduit le Comité des Régions, assemblée consultative qui représente directement les collectivités locales des Etats membres.

Pour autant, cette intégration apparaît imparfaite, car le Comité des Régions ne permet pas une association réelle et effective des collectivités locales à la prise de décision proprement dite.

L'intégration « verticale » se poursuit alors par la reconnaissance d'autres modalités de participation des collectivités locales plus « indirectes » : l'envoi de représentants locaux et régionaux dans les délégations étatiques auprès du Conseil (quand l'ordre national l'autorise) ou encore l'organisation des collectivités en groupe de pression, directement auprès des institutions de l'UE pour tenter d'influer sur le processus décisionnel.

Cette intégration verticale est alors complétée par une intégration « horizontale » des collectivités locales dans le système de l'UE (*Chapitre II*).

En effet, les collectivités s'organisent entre elles par le biais de la coopération *dite* transfrontalière. Ces coopérations consistent à associer des collectivités locales de différents Etats européens (et même d'Etats tiers) au sein de structures coopératives. Et cette association, très organisée, peut éventuellement constituer un réseau de collectivités dont la finalité tend à répondre à la résolution de problématiques locales identifiées et partagées par les acteurs associés. Le niveau européen a encouragé ces coopérations car elles participent, à leur échelle, au processus d'intégration européenne. En effet, ces actions permettent de tester, d'expérimenter de nouvelles relations, toujours en dépassant les limites imposées par les frontières nationales.

- Chapitre I – L'intégration verticale des collectivités locales dans l'Union européenne
- Chapitre II – L'intégration horizontale des collectivités locales dans l'Union européenne

CHAPITRE I.

**L'INTEGRATION VERTICALE DES COLLECTIVITES LOCALES DANS
L'UNION EUROPEENNE**

Il faudra attendre le traité de Maastricht (1992) pour que soient aménagés des accès permettant aux collectivités locales (du moins, pour certaines d'entre-elles) de participer plus directement au processus décisionnel de l'UE. La première révolution opérée par le traité de Maastricht est la création d'un Comité des Régions⁵³⁹ (Comité des Régions) qui permet à des représentants de collectivités locales de siéger au sein d'une instance de l'UE. La création d'une telle structure a suscité autant d'enthousiasme qu'elle n'a généré de questionnements⁵⁴⁰. Toutefois, n'ayant pas obtenu la qualité d'institution, le danger potentiellement pressenti par les plus réfractaires, est écarté. Le Comité des Régions se cantonne à une fonction purement consultative qui ne devrait pas porter ombrage aux véritables institutions de l'ordre de l'UE. Toutefois, le Comité des Régions va afficher des ambitions qui vont dépasser celle de ses créateurs. Sa condition d'organe consultatif de l'UE ne lui suffit pas. Il désire acquérir le statut tant convoité d'institution afin de faire des collectivités locales une troisième voix de l'Union européenne. Les collectivités locales s'ancrent fermement dans le processus d'intégration européenne par son intermédiaire.

⁵³⁹ Dès 1988, les collectivités locales bénéficiaient d'une représentation au sein d'un Conseil consultatif des collectivités régionales et locales (décision n°88/487/CEE de la Commission du 24 juin 1988, JOCE n°L-247 du 6 septembre 1988, p.23). Ce conseil comptait 42 membres, regroupés en deux sections : une locale et une régionale. Il n'avait pour unique interlocuteur, la Commission européenne ; et il était consulté sur toutes les questions touchant au développement régional. Ce conseil faisait figure de prémices à la représentation communautaire des niveaux locaux. Toutefois, en raison, de la fuite croissante des compétences nationales dans le giron communautaire et de l'inquiétude de certaines autorités infra-étatiques (les *Länder* allemands, notamment) des conséquences directes sur leurs propres compétences, la tribune européenne -modeste- offerte aux collectivités locales et régionales a révélé rapidement ses insuffisances. L'idée de parfaire cet organe s'est imposée au moment des projets de révision des traités, Voir l'avis de la Commission européenne du 21 octobre 1990 relatif au projet de révision du traité instituant la CEE concernant l'union politique, Bull. 10/1990, n°1.1.5 p.16. La Commission préconisait la création d'un organe représentatif des régions doté d'un rôle consultatif. L'idée est entérinée par le Parlement européen, résolution Martin III, 22 novembre 1990, JOCE n°C324, du 24 décembre 1990, p.219. Les associations d'élus locaux ont également joué un rôle très actif dans la promotion d'un organe représentatif des échelons locaux dans l'Europe communautaire ; voir la résolution du 6 décembre 1990 de l'ARE (Strasbourg), ou encore la résolution du CCRE, XVIIIème états généraux, à Lisbonne, 3/6 octobre 1990.

⁵⁴⁰ Les Etats fédéraux -Allemagne et Belgique- ont encouragé la création d'un tel organe. Les autres Etats membres ont considéré ce projet avec un enthousiasme plutôt étouffé, pour deux raisons : d'une part, certains pensaient que la création d'un tel organe compliquerait un système décisionnel européen déjà complexe ; de plus, ils ont craint que ce projet, à l'échelle européenne, suscite des revendications dans leur propre rouage institutionnel. Voir l'article de Jean Marc Ohnet, « Le comité des régions ou le « comité Théodule » ? », *Le Monde*, paru le 12 octobre 1992.

L'autre innovation (moins spectaculaire) est la modification de l'article 16 TUE⁵⁴¹ qui permettra à certaines collectivités d'être représentées au Conseil, selon bien entendu des conditions extrêmement rigoureuses⁵⁴².

En dépit de ces avancées institutionnelles, l'association réelle des collectivités locales au processus décisionnel européen s'avère virtuelle et peu satisfaisante.

Certes, elles fondent une verticalité de l'intégration des collectivités locales dans l'UE, sans pour autant leur garantir une association réelle et effective au processus décisionnel. La création du Comité des Régions semble être restée au milieu du gué, car les appétits de cet organe sont démesurés par rapport au rôle consultatif qui lui a été assigné en 1992. Il s'ensuit que les revendications et l'audace dont il est parfois coutumier⁵⁴³, en font un organe atypique de l'UE (*Section I*).

Toutefois, s'il procure une représentation directe aux collectivités locales dans l'UE, il ne garantit pas à lui seul leur participation effective. Les collectivités doivent recourir à d'autres modalités pour prétendre à une association plus étroite, sans pour autant les instituer actrices de l'UE au même titre que les Etats (*Section II*).

- Section I – Le Comité des Régions, organe imparfait ou organe en puissance ?
- Section II – La difficile participation des collectivités locales au processus décisionnel de l'Union européenne

⁵⁴¹ Avant l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, il était exigé que l'Etat soit représenté par « *un membre de son gouvernement* ». Après Maastricht, « *un représentant de chaque Etat membre, au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet Etat membre* » siège au Conseil. Cette révision, si elle n'a l'air de rien, permet l'intrusion des ministres régionaux, qui habilité par leur gouvernement central pourront négocier au Conseil dès lors qu'il sera question de leurs compétences.

⁵⁴² Renvoi à l'ordre juridique national.

⁵⁴³ La dernière audace étant l'adoption d'un livre blanc sur la gouvernance à multi niveaux (Comité des Régions 25/2010). Jusque là, seule la Commission était reconnue pour établir des rapports de consultation sous forme de livre blanc.

SECTION I.

LE COMITE DES REGIONS, ORGANE IMPARFAIT ET/OU ORGANE EN PUISSANCE ?

La « révolution institutionnelle »⁵⁴⁴ a-t-elle eu lieu ? Les termes mêmes de l'annonce de la création du Comité des Régions⁵⁴⁵ comportait des limites *per se* à ses ambitions. Car le vocable « *Comité* » désigne une assemblée représentative des niveaux locaux et régionaux placée sous la tutelle des Etats membres et du Conseil. Les auteurs du Traité de Maastricht ont pris le soin de créer un comité et non une nouvelle institution.

Passées les réjouissances de sa création, les véritables enjeux de son existence seraient devenus anecdotiques. Pourtant, si le Comité apparaît comme un organe secondaire de l'UE, de multiples paradoxes sont perçus, signifiant qu'il est peut être plus singulier qu'il n'y paraît. Il n'exerce pas de compétence décisionnelle, il ne dispose pas du statut si convoité d'institution de l'UE, et pourtant... le Comité des Régions s'impose comme une quasi-institution (§.1). Son appétit pour s'accaparer de nouvelles fonctions et s'immiscer dans tout ce qui serait local, le porte naturellement à s'ériger en gardien –confirmé⁵⁴⁶– de la subsidiarité. Toutefois, il n'est pas le seul à assurer cette protection (§.2).

⁵⁴⁴ Cf. Jean Marc Ohnet, *op.cit. supra*.

⁵⁴⁵ Pierre Alexis Féral, *Le Comité des régions de l'Union européenne*, PUF, Paris, coll. *Que sais-je*, 1997, 125p. ; Broud H. « Le Comité des Régions : moyen d'une participation des collectivités territoriales à l'UE ? », *L'Europe en formation*, Les Cahiers du fédéralisme, 1999, n°313, pp.33-71 ; Constantinesco Vlad, « Chronique d'une ascension : l'évolution du Comité des régions », in *Le fait régional et la construction européenne*, BITSCH Marie Thérèse (sous la direction), coll. *Organisations internationales et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp.212-222.

⁵⁴⁶ Le traité de Lisbonne a confirmé le rôle du Comité des Régions dans la protection du principe de subsidiarité. L'article 8, al.2 du protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (modifié) prévoit en effet que le Comité des Régions peut former un recours « contre des actes législatifs pour l'adoption desquels le traité sur le fonctionnement de l'UE prévoit sa consultation » s'il estime que ces actes violent le principe de subsidiarité.

- §.1 – Le Comité des Régions, un organe paradoxal de l’Union européenne
- §.2 – Le Comité des Régions, un gardien de la subsidiarité parmi d’autres

§ 1. LE COMITE DES REGIONS, UN ORGANE PARADOXAL DE L’UNION EUROPEENNE

Le Comité des Régions devait répondre à deux principaux objectifs : rapprocher les citoyens de la construction européenne par la prise en compte des niveaux locaux et régionaux. Et assurer la représentation des niveaux infra-étatiques dans l’ordonnement européen en rappelant la diversité qui les caractérise. Le Comité des Régions, témoin d’un appareil institutionnel européen en pleine mutation, a pourtant suscité des interrogations dans la mesure où des zones d’ombre ont pesé sur son organisation et la représentation des collectivités locales qu’il devait assurer (A). Toutefois, s’il est avéré que les révisions institutionnelles, pour remédier à ces opacités, ont entériné dans les traités européens, certaines des pratiques dégagées par le Comité des Régions pour légitimer son existence, elles n’ont pas abouti à la reconnaissance d’un statut d’institution de l’UE ; et ce, en dépit des démonstrations de son autorité dans l’ordre de l’UE (B).

A. LE COMITE DES REGIONS, UN ORGANE EN QUETE DE LEGITIMITE

La représentativité des collectivités locales est rapidement mise en doute, dans la mesure où elle ne serait pas fidèle aux réalités ; les modalités de désignation des membres du Comité des Régions seraient inadaptées et inhérentes à une emprise prégnante des Etats membres (1). Des corrections seront progressivement apportées dans le sens d’une plus grande démocratisation de cet organe accusé d’opacité (2).

1. La délicate représentativité des collectivités locales au sein du Comité des Régions

A priori, le Comité des Régions n'est pas en mesure d'assurer une bonne représentativité des collectivités locales dans la mesure où, à l'origine, le Comité se calque sur le modèle du Comité économique et social (a). Par conséquent, le Comité des Régions apparaissait trop empreint de la prégnance des Etats membres dans son mode de répartition des sièges (b).

a. Le Comité des Régions, une réplique inadéquate du Conseil économique et social

Le Traité de Maastricht, en introduisant un nouveau *Chapitre IV* intitulé « le Comité des Régions », a consacré un nouvel organe aux cotés du Comité économique et social (CES), organe existant depuis 1957. Moulé sur ce modèle, le Comité des Régions ne devait pas, *a priori* acquérir une autorité supérieure à son homologue.

Un certain mimétisme résultait de la lecture comparée des dispositions traitant de ces deux organes, confirmant ainsi leur parité. La répartition des sièges au sein du Comité des Régions est identique à celle du CES : 24 sièges pour l'Allemagne, l'Italie, la France et le Royaume Uni ; l'Espagne ne dispose que de 21 sièges ; l'Autriche, la Belgique, la Grèce, les Pays Bas, le Portugal et la Suède : 12 ; le Danemark, la Finlande et l'Irlande : 9 ; le Luxembourg : 6.

Ce nombre de sièges, déterminé en fonction de critères socio-économiques⁵⁴⁷ des Etats membres apparaît critiquable. S'ils semblent adapter à l'organisation du CES⁵⁴⁸, ils

⁵⁴⁷ La population, la richesse de l'Etat, les difficultés structurelles rencontrées dans les Etats, le degré de développement, etc. Tous ces critères induisent des techniques de pondération pour établir une représentation la plus « représentative » possible.

⁵⁴⁸ Rappelons que le CES représente les acteurs de la vie économique et sociale de la société civile en Europe. On retrouve notamment des représentants des secteurs agricoles, transporteurs, artisans, professions libérales, producteurs, consommateurs, etc. Voir Olivier Castric, *Quel partenariat pour les régions de l'Union européenne ?*, éditions Apogée, Rennes, 2002, 424p. (pp.287-288).

paraissent étrangers à l'objet même du Comité des Régions⁵⁴⁹ : représenter les niveaux locaux et régionaux des Etats membres. Par conséquent, le mode de désignation des membres du Comité des Régions exige une approche différente que la duplique d'un mode de représentation d'un organe dont la vocation est socio-économique. Dans un premier temps c'est le « fonctionnel » qui a prévalu sur la substance. Les collectivités locales et régionales ont du se satisfaire de cette reconnaissance fonctionnelle, en dépit d'une représentation inadaptée et purement administrative. La création du Comité des Régions n'a donc pas coïncidé avec les revendications des acteurs infra-étatiques qui réclamaient une représentation davantage politique. Des frustrations ont gagné immédiatement les représentants des niveaux locaux et régionaux, ainsi que les principales associations représentatives des pouvoirs locaux en Europe : l'ARE par exemple, pour qui le Comité des Régions ne devait pas céder à une existence purement bureaucratique.

En plus d'être inadaptées, les modalités de désignation des membres du Comité des Régions apparaissent « trop » empreintes de l'emprise des Etats.

b. La domination de logiques étatiques dans la désignation des membres du Comité des Régions

Le Conseil, sur proposition des Etats membres, adoptait –à l'unanimité– la liste des membres composant le Comité des Régions. L'article 198A, issu du traité de Maastricht, énonce : « *Les membres du Comité ainsi qu'un nombre égal de suppléants sont nommés, sur proposition des Etats membres respectifs, pour quatre ans par le Conseil statuant à l'unanimité [...]* ». Dès lors, les Etats membres ont une emprise réelle sur le Comité. Directement, par leur pouvoir de proposer des membres ; indirectement, par le biais du Conseil qui statue à la fois sur la nomination finale des membres ainsi que sur l'adoption

⁵⁴⁹ Il aurait été plus logique de se baser sur des critères socio-économiques établis à partir des collectivités représentées au Comité des Régions plutôt que de se baser sur des données correspondant aux Etats. Toutefois, les données issues de collectivités toutes aussi diverses n'auraient pas facilité une répartition représentative des sièges au sein du Comité des Régions.

du règlement intérieur du Comité des Régions⁵⁵⁰. Des craintes se sont rapidement propagées quant aux risques de blocage du Comité des Régions en raison des exigences d'unanimité. En fait, cette crainte de ne pas y parvenir a caché un autre problème : le traité laissait à l'entière discrétion des Etats, le choix des membres qu'ils enverraient siéger au Comité des Régions. Le texte du traité ne précisait pas si le Comité des Régions devait être composé uniquement de représentants régionaux ou si des représentants des niveaux locaux pourraient également siéger. Et dans l'hypothèse où les Etats s'orienteraient vers une composition mixte de leurs délégations, dans quelle proportion ? Le traité n'avait pas répondu, de manière volontaire, à cette épineuse question, dans la mesure où elle effleurait des problématiques relevant de l'organisation interne des Etats membres. Ainsi, il revenait aux Etats d'adopter des procédures de désignation en fonction de leur système territorial : les Etats fédéraux tels l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, ou encore les pays à fort pouvoir régional –Espagne, Italie- ont désigné des délégations principalement composées de représentants *régionaux*⁵⁵¹. Dans les autres Etats, qui ne disposent pas de systèmes régionaux très élaborés, ce sont surtout des représentants des niveaux locaux qui assurent la représentation de leur Etat (Chypre, Portugal, Luxembourg, Suède, etc.). La France a, quant à elle, choisi une représentation mixte. La création du Comité des Régions a obligé cette dernière à réévaluer les implications de l'affirmation du pouvoir régional en France, à un moment où l'on pensait que la décentralisation s'essouffait⁵⁵². Ainsi, la France compte une délégation nationale de 24 membres : 12 représentants régionaux (+ 12 suppléants), 6 représentants départementaux (+ 6 suppléants) et 6 représentants communaux (+ 6

550 En attendant que le Comité des Régions arrête son règlement intérieur –et que ce dernier soit adopté par le Conseil-, le Comité des Régions a fonctionné selon le règlement intérieur du Conseil économique et social ; ce qui rappelle la gémellité originelle de ces deux organes. Le premier règlement du Comité des Régions sera adopté par ce dernier lors de la 3ème session plénière des 17/18 mai 1994 et approuvé par le Conseil, lors de sa 1759ème réunion, le 25 mai 1994, JOCE, n°L.132, du 27 mai 1994, p.49 et s. Toutefois, cette tutelle du Conseil sur le Comité des Régions était mal vécue par ce dernier et demandait à ce que soit mis fin à cette emprise. Le traité d'Amsterdam a répondu favorablement à ce souhait : l'article 264 al.2 TCE (devenu 306 al.2 TFUE) mentionne seulement que le Comité « *établit son règlement intérieur* ». Le règlement intérieur du Comité des Régions fera par la suite l'objet de révisions régulières en raison des élargissements de l'UE.

551 Concernant l'Allemagne, 24 sièges sont attribués à la délégation allemande. 21 pour les Länder, et 3 pour les communes. Les 16 Länder dispose d'un siège ; et les 5 autres sont pourvus par rotation, selon une liste établie par la Conférence des Ministres-présidents des Länder, le 23 mai 1993. L'Espagne dispose de 21 membres : 17 pour les Présidents des Communautés autonomes, les quatre restants sont destinés à des représentants des collectivités locales, sur proposition la Fédération espagnole des communes et des provinces (FEMP - Federación Española de Municipios y Provincias).

552 Jean Marc Ohnet, « Comité des régions ou comité Théodule ? », *Le Monde*, 12 octobre 1992.

suppléants). C'est le Premier Ministre, sur la base d'une proposition du ministre de l'intérieur, qui désigne la délégation française. Toutefois, la liste proposée⁵⁵³ tient compte des remarques et propositions faites par l'Association des Maires de France (AMF), l'Assemblée des départements de France (ADF) et l'Association des régions de France (ARF). Par ailleurs, cette pratique de consulter des associations représentatives des collectivités locales préalablement au dépôt de la liste de la délégation au Comité des Régions, n'est pas propre à la France. En l'absence d'une procédure de désignation uniforme des membres du Comité des Régions, les Etats ont pris par habitude de consulter préalablement les associations de collectivités locales et régionales siégeant dans leur Etat, avant de proposer une liste au Conseil⁵⁵⁴.

En dépit de ces pratiques favorisant une représentation plus pertinente des collectivités locales, des corrections seront nécessaires pour gommer les imperfections de cet organe aux ambitions débordantes⁵⁵⁵.

2. Des corrections timides dans le sens d'une plus grande démocratisation du Comité des Régions

Avant de connaître le rôle politique qui lui est désormais dévolu, le Comité des Régions a fait l'objet de corrections ponctuelles - mais toujours en deçà de ses revendications-. Les traités –depuis Maastricht- procéderont par touches timides, à conforter l'assise démocratique de cet organe (a), en veillant à toujours faire respecter un équilibre dans la représentation des collectivités locales et régionales (b).

553 Des critères géographiques, territoriaux et politiques sont pris en considération pour le choix des membres de la délégation française.

554 Pour une vue d'ensemble des procédures de désignation existantes en Europe, voir « Le processus de désignation des membres du Comité des régions. Procédures appliquées dans les Etats membres », internal study of the Committee of the Regions, cat. Number : QG-80-09-625-EN-C, European union, 2009, 105p.

555 Entre le traité de Maastricht et le traité de Lisbonne, l'ascension du Comité des Régions peut apparaître fulgurante. Toutefois, le Comité des Régions n'a pas encore acquis le statut d'institution de l'UE. « *Il est inacceptable que le Comité des régions, organe politique, dont la légitimité provient de ses membres tous titulaires de mandats régionaux ou locaux, ne soit pas considéré comme une institution* », Albert Bore, Président du Comité des Régions -2002/2007- qui s'est exprimé au moment des travaux de la Convention portant sur l'établissement d'une Constitution en Europe.

a. Réduire les emprises étatiques

La représentation des niveaux locaux et régionaux – par définition, proches du citoyen – devait être assurée par des membres dont la légitimité ne pouvait être remise en cause. Or, le traité de Maastricht (à l'article 198A TCE) demeurait très évasif : « *Il est institué un comité à caractère consultatif composé de représentants des collectivités régionales et locales, ci-après dénommé "Comité des régions* ». Par conséquent, la qualité des membres des délégations nationales apparaissait accessoire et sujette à l'entière discrétion des Etats membres. S'ils désiraient envoyer des fonctionnaires siéger au Comité des Régions, aucune disposition communautaire ne les en empêchait. La Commission européenne avait fait connaître quelques inquiétudes à ce sujet. Il fallait, selon elle, impérativement privilégier des représentants titulaires de mandats électifs⁵⁵⁶ ; sans cela, les perspectives d'évolution du Comité des Régions dans le cadre institutionnel européen auraient été ruinées. Ce à quoi le Conseil avait logiquement répondu que les Etats étaient les plus à même de décider de qui ils allaient envoyer.

Toutefois, de la qualité de la représentation allait dépendre le dynamisme du Comité des Régions. Il est évident que l'envoi d'élus de collectivités importantes, et par conséquent d'acteurs politiques (régionaux ou locaux) de premier plan, doperait considérablement cet organe. Cela lui offrirait à terme une réelle autorité et ouvrirait la voie à une autonomisation. En revanche, une composition hétérogène du Comité des Régions, où des élus siègeraient aux cotés de fonctionnaires, dont la seule légitimité reposerait sur une nomination administrative, aurait handicapé cet organe encore évanescent. Par conséquent, cette situation hypothétique aurait pu conduire à l'enlisement du Comité des Régions.

Fort heureusement, les Etats eux-mêmes ont joué le jeu puisque dans l'ensemble, ils ont choisi une représentation élective : les personnes désignées pour siéger au Comité des Régions étaient des hommes et des femmes politiques titulaires d'un mandat électif ou alors exerçant des responsabilités devant une assemblée démocratiquement élue.

⁵⁵⁶ Réponse donnée par le Commissaire Millan à la question écrite du député européen Sérgio Ribeiro, JOCE n° C58/26 du 1er mars 1993.

Cependant, en dépit de cette bonne pratique adoptée très tôt par l'ensemble des Etats, il faudra attendre le traité de Nice⁵⁵⁷ pour que cette exigence soit enfin inscrite dans le marbre communautaire. L'article 263 TCE⁵⁵⁸, issu de la rédaction du Traité de Nice, a enfin consacré que le Comité est « *composé de représentants des collectivités régionales et locales qui sont soit titulaires d'un mandat électoral au sein d'une collectivité régionale et locale, soit politiquement responsables devant une assemblée élue* ».

En outre, le traité de Nice a introduit une autre modification, longtemps revendiquée par le Comité des Régions : les membres du Comité des régions, ainsi que leurs suppléants, seront désormais désignés par le Conseil statuant, sur proposition des Etats membres, à la majorité qualifiée, et non plus à l'unanimité⁵⁵⁹.

Certes, la pratique a été entérinée par le traité de Nice. Toutefois, la seule légitimité de ses membres garantit-elle un fonctionnement démocratique du Comité des Régions ?

b. Le Comité des Régions, un fonctionnement vraiment démocratique ?

Le traité de Maastricht posait une interdiction aux futurs membres : celle de ne pas être tenu par un mandat impératif⁵⁶⁰. Les membres du Comité des Régions sont les représentants des pouvoirs locaux et régionaux dans l'UE ; ils sont sensés exercer leur

⁵⁵⁷ Le Comité des Régions rappelait régulièrement la nécessité d'explicitier le mandat et la légitimité politique des membres le composant par le biais d'avis ou de résolution. Par exemple, voir l'avis du Comité des Régions sur « La révision du traité sur l'UE et du traité instituant la CE », du 21 avril 1995 : *"Il est institué un comité à caractère consultatif composé de représentants désignés sur proposition des collectivités régionales et locales, dont le mandat est électif ou qui sont responsables devant une assemblée élue au suffrage universel direct, ci-après dénommée "Comité des régions". Il faudra attendre le traité de Nice pour que soit introduit cette exigence ; article 263 TCE (ex article 198A). Voir également la Résolution du Comité des Régions du 3 juin 1999 sur la prochaine conférence intergouvernementale : « En ce qui concerne la désignation des membres du Comité, il y aura lieu d'exiger qu'ils soient titulaires d'un mandat électoral au sein d'une collectivité régionale ou locale ou soient politiquement responsables devant une assemblée élue au suffrage universel direct (Comité des Régions 305/97 fin) ».*

⁵⁵⁸ Devenu article 305 TFUE.

⁵⁵⁹ Article 263 al.4 TCE, entré en vigueur à partir du 1er février 2003. Devenu article 305 TFUE.

⁵⁶⁰ Le traité d'Amsterdam imposait que la qualité de membre du Comité soit incompatible avec celle de membre du Parlement européen.

fonction de manière libre et indépendante et agissent dans l'intérêt de l'UE⁵⁶¹, et non dans l'intérêt des collectivités qu'ils représentent. Pourtant, si le rappel de l'incompatibilité de leur mandat avec un mandat impératif est nécessaire, le mode de fonctionnement du Comité des Régions permet-il à ses membres d'échapper aux contraintes et pressions exercées par leurs Etats, les collectivités dans lesquelles ils exercent des fonctions électives ou des responsabilités ?

Le principe d'interdiction d'un mandat impératif est déjà connu des instances de l'UE, tel que le Parlement européen. Alors que les parlementaires sont désignés spécialement par une élection, un scrutin et des circonscriptions spécifiques, les membres du Comité des Régions, bien que dépositaires d'une légitimité démocratique, restent désignés (en dépit des avancées institutionnelles) jetant ainsi un voile sur le Comité des Régions qui ne serait donc pas un lieu de représentation, mais plutôt un lieu de délégations.

Une telle suspicion⁵⁶² menace le bon fonctionnement du Comité des Régions. N'étant pas des élus spécifiques siégeant au Comité des Régions, les membres peuvent-ils véritablement défendre l'intérêt européen comme le traité les y oblige ? Ainsi, pour ne pas saper cet objectif d'indépendance, les membres du Comité des Régions se sont regroupés selon des critères de sensibilité politique, des critères géographiques et structurels pour parvenir à un équilibre de la représentation et afin que le Comité des Régions puisse fonctionner de manière efficace, sans blocage et sans velléité de la part de ses membres. D'une part, les membres ont choisi de se regrouper non sur des bases nationales, mais plutôt selon des courants politiques, déjà rencontrés au PE : le Parti populaire européen (PPE), le Parti socialiste européen (PSE), l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ALDE), l'Union pour l'Europe des Nations-Alliance européenne (UEN-EA). La mise en place de ces groupes politiques structure ainsi la vie du Comité des Régions. De plus, les membres du Comité des Régions, en dehors des affinités politiques, peuvent se regrouper en identifiant des spécificités communes. Les régions de montagne, les régions périphériques présentent des problématiques propres. Ou encore, des représentants de régions connaissant des problématiques communes: exode, reconversion économique, etc.

⁵⁶¹ Article 305 TFUE.

⁵⁶² Voir les interrogations d'Etienne Bassot, « Le Comité des régions, régions françaises et Länder allemands face à un nouvel organe communautaire », *RMCUE*, n°371, sept-oct. 1993, pp.735 et svt.

Par conséquent, en procédant à de tels regroupements –par affinités, par le partage de caractéristiques communes-, les membres du Comité des Régions parviennent à compenser les zones d’ombre de leur mandat. Ils ne sont pas les porte-paroles de leur région, ou de leur ville auprès de l’UE⁵⁶³. Ils sont des représentants régionaux, locaux dont la tâche est de servir les niveaux régionaux et locaux de l’UE.

Cette tâche est d’ailleurs si bien remplie par le Comité des Régions, qu’il prétend désormais au titre de « *quasi-institution* », tant son activité témoigne d’une réelle ambition à influencer sur le processus décisionnel de l’UE.

B. LE COMITE DES REGIONS, UN ORGANE EN QUETE D’AFFIRMATION DANS LE SYSTEME DE L’UNION EUROPEENNE

Le Comité des régions a une compétence exclusivement consultative. Son rôle est d’assister le Conseil, la Commission, puis le Parlement européen avec les révisions apportées par le traité d’Amsterdam. Toutefois, le Comité des Régions ne va pas rester confiné dans ce rôle de consultant, devenu trop étroit pour ses ambitions. Il incarne un mode complémentaire de légitimation des décisions de l’UE⁵⁶⁴. La portée inattendue⁵⁶⁵ de ses avis (1) confirme la place essentielle de cet organe dans le système de l’UE, en dépit du refus persistant de le consacrer « institution » de l’UE (2).

⁵⁶³ Par conséquent, ils ne servent pas leurs intérêts particuliers dans la mesure où ils agissent de concert et dégagent des problématiques communes d’envergure européenne, dans l’intérêt de l’UE.

⁵⁶⁴ Laetitia Guilloud, « Le Comité des Régions, un organe paradoxal de l’Union européenne », *RMCUE* n°532, octobre-novembre 2009, pp.582-586 (p.582).

⁵⁶⁵ Falcone V., « L’impact des avis du Comité des Régions sur le processus décisionnel communautaire », in Jacques Bourrinet (dir.), *Le Comité des Régions de l’Union européenne*, Centre d’études et de recherches internationales et communautaires, Université Aix-Marseille III, Jean Vergès, coll. *Coopération et Développement*, 1997, 305p. (pp.183-190).

1. La portée inattendue des avis du Comité des Régions

L'extension croissante du champ de la consultation du Comité des Régions (a) confirme l'utilité et l'efficacité du Comité des Régions. En dépit de la relativité, en apparence, des impacts des avis dans le processus décisionnel, ces derniers ont acquis une considération politique qui confirme et légitime cet organe. Toutefois, il ne bénéficie que d'une légitimité fonctionnelle (b).

a. l'extension des champs de consultation du Comité des Régions

Conformément à l'article 307 TFUE, le Comité des Régions adopte des avis:

Le Comité des régions est consulté par le Parlement européen, le Conseil ou par la Commission dans les cas prévus par les traités et dans tous les autres cas, en particulier lorsqu'ils ont trait à la coopération transfrontière, où l'une de ces institutions le juge opportun.

S'il l'estime nécessaire, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission impartit au Comité, pour présenter son avis, un délai qui ne peut être inférieur à un mois à compter de la communication qui est adressée à cet effet au président. À l'expiration du délai imparti, il peut être passé outre à l'absence d'avis.

Lorsque le Comité économique et social est consulté en application de l'article 304, le Comité des régions est informé par le Parlement européen, le Conseil ou la Commission de cette demande d'avis. Le Comité des régions peut, lorsqu'il estime que des intérêts régionaux spécifiques sont en jeu, émettre un avis à ce sujet.

Il peut émettre un avis de sa propre initiative dans les cas où il le juge utile.

L'avis du Comité ainsi qu'un compte rendu des délibérations sont transmis au Parlement européen, au Conseil et à la Commission.

Ainsi, il existe des cas où la consultation du Comité des Régions est obligatoire et d'autres où elle est facultative ou sur l'initiative du Comité des Régions.

Dans le cadre de la consultation obligatoire, il apparaît qu'originellement, le Comité des Régions émettait des avis dans un nombre limité de domaines tels que la politique d'éducation, formation professionnelle et jeunesse (art.153 §2, al.3 TFUE, art. 166 §4 TFUE), de la culture (art. 167§5 TFUE), de la santé publique (art.168 §4 TFUE), les réseaux transeuropéens (art.172 al.1 TFUE), la cohésion économique et sociale (art.175 al.3 TFUE), l'organisation des fonds à finalités structurelles (art.177, al.1 TFUE) ainsi que les décisions d'application relatives au FEDER (art.178 TFUE). etc. Plusieurs indices révélaient la volonté de minimiser le rôle du Comité des Régions dans la mesure où ses avis obligatoires étaient requis dans des domaines où souvent, la compétence de l'UE n'était que complémentaire⁵⁶⁶. De plus, excepté pour la culture, l'ensemble des domaines où était requis l'avis obligatoire du Comité des Régions se recoupait avec la consultation obligatoire du Conseil économique et social, confortant le rôle secondaire de cet organe dans le processus décisionnel de l'UE.

Les traités européens vont, petit à petit, étendre les champs de la consultation obligatoire. Et surtout, le traité de Lisbonne a renforcé la fonction consultative du Comité des Régions en étendant l'obligation de saisine obligatoire à la Commission, au Conseil et au Parlement⁵⁶⁷ en matière de coopération transfrontalière, de règles communes dans les transports, de FSE, d'environnement, etc.

Par ailleurs, le Comité des Régions a profité d'une brèche ouverte par le traité de Maastricht pour donner un avis sur tout ce qui était susceptible de l'intéresser. L'article 265 TCE (devenu 307 TFUE) octroyait au Comité des Régions un droit d'information chaque fois que le Conseil économique et social était appelé à rendre un avis obligatoire⁵⁶⁸. Si le Comité des Régions estimait que cela touchait à des questions présentant un intérêt

⁵⁶⁶ Dans le cadre de l'éducation, de la culture, de la santé publique, les réseaux transeuropéens, la cohésion, la communauté encourage la coopération entre les États membres, appuie ou complète leurs actions, fixe des orientations, soutient des projets d'intérêt commun établis par des États, etc. Voir les articles 165, 167 et 168 du TFUE.

⁵⁶⁷ C'est le Traité d'Amsterdam qui a étendu la saisine obligatoire du Comité des Régions aux actes du PE.

⁵⁶⁸ Ceci est d'autant plus intéressant pour le Comité des Régions que le CES dispose d'une compétence consultative plus étendue que la sienne.

régional spécifique, il pouvait ainsi émettre, à son tour, un avis⁵⁶⁹. Dès lors, cette fenêtre a permis au Comité des Régions de s’immiscer dans des domaines a priori fermés à sa consultation : la politique agricole commune, la libre circulation des travailleurs, la liberté d’établissement, la libre prestation de service, les transports, la suppression des discriminations dans les transports, l’harmonisation fiscale et celle des législations nationales, les questions sociales et la collaboration dans le domaine social, la sécurité sociale des travailleurs migrants, le FSE, la fixation des principes généraux de la formation professionnelle, l’industrie, la recherche et le développement technologique, ainsi que la politique de l’environnement. Toutefois, dans ce contexte, l’avis présente un caractère secondaire ; puisque le seul avis véritablement pris en compte est celui émis par le Conseil économique et social qui intervient sous le chef de l’article 263 TCE⁵⁷⁰ (304 TFUE).

Enfin, le Comité des Régions a profité de l’opportunité offerte par le traité d’user de son droit d’avis d’initiative en dehors des matières prévues par le traité. L’alinéa 4 de l’article 307 TFUE : « *il peut émettre un avis de sa propre initiative dans les cas où il le juge utile* » permet d’élargir le champ d’instigation du Comité des Régions. Dès la création du Comité des Régions, ce dernier a pu bénéficier de cette disposition alors que le Conseil économique et social ne se voit reconnaître ce droit qu’avec l’introduction du Traité de Maastricht (rappelons que le Conseil économique et social existe depuis 1957). Tout ce qui représente un intérêt local ou régional peut motiver un avis du Comité des Régions. Toutefois, le Comité des Régions doit veiller à ne pas trop s’éparpiller dans la pratique de ces avis d’initiative. Un risque de dilution nuirait la crédibilité de cet organe⁵⁷¹. La pratique démontrera l’utilité de ces avis.

⁵⁶⁹ En effet, certaines politiques de l’UE ou domaines –sensibles-, tels l’agriculture, l’environnement ou encore la recherche et le développement technologique ont des incidences directes sur les régions européennes. Or, il apparaissait déroutant de ne pas requérir l’avis du Comité des Régions dans ces matières.

⁵⁷⁰ Cet avis rendu à la discrétion du Comité des Régions ne pourra pas prétendre au bénéfice de la procédure d’annulation pour « violation des formes substantielles », sur la base de l’art.263 TFUE.

⁵⁷¹ Olivier Castric, *Quel partenariat pour les régions de l’UE*, Editions Apogée, Rennes, 2002, 424p. (p.298)

b. Une légitimation fonctionnelle⁵⁷² du Comité des Régions

En dehors des cas de consultation obligatoire, le Comité des Régions peut être consulté quand le Conseil, la Commission et le Parlement européen, l'estiment opportun. Cette consultation facultative est à la discrétion de l'institution requérante. La Commission, à partir de 1995⁵⁷³, s'était engagée à requérir plus fréquemment l'avis du Comité des Régions. Trois critères ont été retenus par la Commission : la matière relève des pouvoirs réglementaires ou d'exécution attribués à des collectivités décentralisées ; quand la réglementation envisagée est susceptible d'affecter directement le fonctionnement de l'administration régionale ou locale ; quand l'action de l'UE est susceptible d'avoir un impact différent selon les régions⁵⁷⁴. A cet effet, un dialogue inter-institutionnel entre le Comité des Régions et les différentes institutions se met en place : déjà existant avec le Conseil⁵⁷⁵, coutumier avec la Commission, en phase de réchauffement avec le Parlement. Ce dialogue se poursuit même avec le Conseil économique et social. Ainsi, la recherche d'efficacité et de proximité qui motive l'établissement de ces dialogues tend à renforcer l'impact des avis facultatifs du Comité des Régions.

Par ailleurs, pour conforter la légitimité fonctionnelle du Comité des Régions, il faut noter l'existence d'une procédure de sanction si jamais les institutions de l'UE « oubliaient » de consulter le Comité des Régions. Toutefois, cette procédure n'est offerte que dans le cas où la consultation est obligatoire⁵⁷⁶ et ne démontre pas une attitude

⁵⁷² Olivier Castric, *op.cit.*p.323.

⁵⁷³ Communication au Conseil et au Parlement du 13/06/1995, COM(95)273 une stratégie européenne d'encouragement aux initiatives locales de développement et d'emploi.

⁵⁷⁴ Olivier Castric, *op.cit.* p.297.

⁵⁷⁵ Le dialogue entre le Comité des Régions et le Conseil a pu être encore plus facilité depuis que les traités de l'UE permettent que des représentants régionaux d'Etats membres puissent siéger au conseil. Des conditions sont fixées à l'article 16 §.2 TUE : ce sont des représentants ministériels, habilités à engager le gouvernement de l'Etat. Ils représentent l'Etat. Toutefois, il fallait tenir compte que dans certains Etats membres, des compétences sont détenues par des niveaux infra-étatiques. Le cas des fédérations et Etats régionaux. Aussi, il appartient à l'Etat, selon ses propres procédures, de désigner le représentant chargé de voter au Conseil. Les Länder allemands et communautés espagnoles en ont retiré de réels avantages : ils font valoir leurs compétences ; toutefois, ils sont des représentants de l'Etat et non porte parole d'une région ou d'un Land.

⁵⁷⁶ Dans le silence des traités, les avis obligatoires auraient la prévalence sur les autres dans la mesure où relèvent du processus décisionnel. Un acte communautaire adopté sans la consultation obligatoire du Comité des Régions encourt l'annulation pour violation des formes substantielles, art.263 TFUE.

offensive du Comité des Régions : c'est l'absence de saisine d'une institution qui conditionne la non-validité de l'acte de l'UE adopté. Le traité de Lisbonne a apporté un progrès : un droit d'ester devant la Cour de justice pour la défense de ses prérogatives (ainsi que la défense du principe de subsidiarité⁵⁷⁷).

Un autre point qui vient également minorer la légitimité fonctionnelle du Comité des Régions est le délai imparti au Comité pour rendre l'avis (obligatoire ou facultatif) : dès la communication au président du Comité des Régions de la demande d'un avis du Conseil ou de la Commission court un délai qui ne peut être inférieur à un mois. À son expiration, il peut être passé outre à l'absence d'avis. Ainsi, le Comité des Régions ne peut être en mesure de bloquer l'appareil décisionnel européen. Et les institutions peuvent ne pas attendre que ce dernier ait fourni un avis si jamais à l'expiration du délai, ce dernier ne s'est pas encore prononcé.

En dépit de ces éléments qui parviennent à minorer l'envergure du Comité des Régions dans le système de l'UE, il faut reconnaître que les avis, qu'ils soient obligatoires ou facultatifs, parviennent à produire des effets politiques (à défaut d'être juridiques). Même si l'impact des avis et résolutions rendus par le Comité des Régions sont difficilement identifiables, la Commission européenne émet régulièrement des rapports portant sur le suivi des avis du Comité des Régions⁵⁷⁸, dans lesquels elle évalue les propositions de ce dernier : elle fait part des points qui retiennent son attention et la position qu'elle arrête : en quoi la proposition apparaît-elle réalisable ou non (d'un point de vue juridique, financier etc.). Elle admet parfois, qu'à l'avenir, elle orientera ses travaux et propositions selon les propositions faites par le Comité, etc. De son côté, le Comité émet lui-même des bilans sur son incidence politique⁵⁷⁹. Dans ces documents, le Comité des Régions établit quel impact ses avis ou résolutions ont pu avoir sur la décision finalement adoptée ; il met en exergue le travail accompli sous son égide : les ateliers (*workshops*), séminaires, conférences, etc.

⁵⁷⁷ Article 263 al.3 TFUE. La défense du principe de subsidiarité sera traitée un peu plus loin.

⁵⁷⁸ Voir par exemple le 37^{ème} rapport de la Commission « Suivi accordé par la Commission aux avis du CdR adoptés lors de la session plénière du Comité des Régions d'octobre 2008 », <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=folder&id=f31fdade-9fac-4462-a3ea-07fd71019b44&sm=f31fdade-9fac-4462-a3ea-07fd71019b44>

⁵⁷⁹ Voir <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=folder&id=f31fdade-9fac-4462-a3ea-07fd71019b44&sm=f31fdade-9fac-4462-a3ea-07fd71019b44>

permettant tant l'évaluation des impacts médiatiques que politiques sur les institutions de l'UE.

En dépit des aléas portant sur l'évaluation exacte des impacts des avis du Comité des Régions, cet organe a su s'imposer dans le paysage institutionnel de l'UE, sans toutefois se voir reconnaître la qualité si convoitée d'institution de l'UE.

2. Une place essentielle mais non substantielle

Dès sa création, le Comité des Régions ne s'est jamais satisfait de sa fonction d'organe consultatif auprès des institutions de l'UE. Dans ses avis sur les CIG de 1996 et 2000, le Comité des Régions a régulièrement demandé que lui soit accordé le rang d'institution de l'UE⁵⁸⁰. Toutefois, si ce rang ne lui est toujours pas reconnu aujourd'hui (b), le Comité des Régions, à l'image du Parlement européen dans les années 80⁵⁸¹, parvient à obtenir d'importantes concessions (a), notamment des droits juridictionnels (c).

⁵⁸⁰ Voir les avis CdR n°136/95 du 20 avril 1995 sur la révision du Traité de Maastricht, l'avis CdR 52/99 du 15 septembre 1999 sur « les aspects institutionnels de l'élargissement par rapport au Comité des Régions », l'avis CdR 53/99 du 17 février 2000 sur la « CIG 2000 », enfin les résolutions du Comité des Régions 144/2000 final du 20 septembre 2000 « Pour un cadre constitutionnel européen », 104/2001 final du 14 novembre 2001 sur la « Préparation du Conseil européen de Laeken et la poursuite du développement de l'Union européenne dans le cadre de la prochaine Conférence intergouvernementale de 2004 ».

⁵⁸¹ Voir CJCE, 22 septembre 1988, *France c/ Parlement*, aff.358/85 et 51/86, rec. p.2149. Le Parlement européen avait décidé la construction d'un bâtiment (à Bruxelles) répondant aux besoins d'une capacité d'accueil toujours plus grande. L'Etat français estimait que cette résolution ne relevait pas des compétences normalement affectées au Parlement européen. La Cour, en procédant à une interprétation extensive, a validé la résolution du Parlement, en estimant qu'en l'absence de décision des Etats sur le lieu du siège des institutions européennes, le Parlement avait répondu à un objectif de bon fonctionnement de son institution. Olivier Castric parle de « stratégie de l'araignée » pour gagner progressivement une autonomie organisationnelle et procédurale. Olivier Castric, *Quel partenariat pour les régions de l'UE ?*, Editions Apogée, Rennes, 2002, 424p. (p.293).

a. Une progression délicate dans le système de l'Union européenne

Tout d'abord, le Comité des Régions s'est battu pour que lui soit reconnu le droit d'établir son règlement intérieur sans l'approbation du Conseil⁵⁸². En effet, l'article 198 B, al.2 TCE disposait que le règlement intérieur du Comité des Régions serait soumis à l'approbation du Conseil statuant à l'unanimité. Or, le traité d'Amsterdam mettra fin à cette tutelle dans la mesure où le traité de révision supprime purement et simplement la mention faite à la nécessaire approbation du Conseil. A partir de cet acquis, le Comité des Régions n'allait pas en rester là.

D'un point de vue organisationnel, le Comité des Régions semble se caractériser par une auto-organisation. Il lui faut alors s'imposer dans un cadre politique. La question est ici beaucoup plus délicate puisqu'il faut envisager les relations entretenues par le Comité et ses principaux interlocuteurs : le Conseil, la Commission et surtout le Parlement européen.

Si les rapports entretenus entre le Conseil et le Comité des Régions se révèlent essentiellement technocratiques, dictés par les dispositions des traités de l'UE, les relations avec la Commission sont plus souples, plus détendues et facilitent l'insertion du Comité des Régions dans l'environnement de la Commission européenne. Il faut reconnaître que l'économie générale des traités a favorisé cette entente cordiale. En effet, la Commission est régulièrement assistée de comités pour l'aider dans sa tâche d'exécution et d'impulsion du droit de l'Union européenne. Ce processus *dit* de « comitologie⁵⁸³ », qui a fait son apparition à partir de 1962 – compromis de Luxembourg -, a permis à la Commission

⁵⁸² Avis CdR n°136/95, *op.cit.*

⁵⁸³ La Commission européenne exécute la législation au niveau de l'UE (article 17 TUE). Concrètement, chaque acte législatif précise l'étendue des compétences d'exécution attribuées à la Commission par le Conseil de l'Union européenne. Dans ce contexte, le traité prévoit que la Commission est assistée d'un comité, selon une procédure dite de « comitologie ». Forums de discussion, les comités sont composés de représentants des États membres et présidés par la Commission. Ils permettent à la Commission d'instaurer un dialogue avec les administrations nationales avant d'adopter des mesures d'exécution. La Commission s'assure ainsi qu'elles correspondent au mieux à la réalité de chaque pays concerné. Les relations entre la Commission et ces comités sont régies selon des modèles préalablement établis par une décision du Conseil, la décision « comitologie ». Cette décision garantit au Parlement européen un « droit de regard » sur la mise en œuvre des actes législatifs adoptés en codécision. Voir la décision 1999/468/CE du Conseil, du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, remplacée par la décision 2006/512/CE du Conseil du 17 juillet 2006, JOCE, L-200 du 22 juillet 2006.

d'associer, par l'intermédiaire de ces différents comités, l'ensemble des acteurs concernés par les politiques qu'elle devait mettre en œuvre. Ainsi, l'introduction du Comité des Régions dans le système de l'UE s'est naturellement coulée dans ce schéma relationnel déjà instauré par la Commission. Très rapidement, Commission et Comité des Régions se sont accordés, d'autant plus que les problématiques régionales ne sont pas étrangères à la Commission. Le Commissaire attaché spécialement à la politique régionale est devenu un allié essentiel du Comité des Régions. C'est ainsi que lors de la session plénière du Comité de février 1995, la Commissaire de la politique régionale⁵⁸⁴ a fait connaître son souhait de formaliser les relations de la Commission avec le Comité des Régions. Des améliorations pourraient être apportées si, au début de chaque année, la Commission identifiait des domaines sur lesquels des avis seraient nécessaires. Cette prévisibilité (à laquelle devra s'ajouter les avis d'initiative du Comité des Régions) permettra d'établir un programme de travail du Comité, afin que ce dernier ne se disperse pas⁵⁸⁵. La Commissaire européenne prenait aussi l'engagement d'apporter une aide logistique en diffusant le travail du Comité des Régions, en participant aux réunions et autres conférences organisées sous l'égide du Comité⁵⁸⁶.

Enfin, la Commission a toujours soutenu le Comité des Régions dans ses entreprises : que ce soit pour l'extension de sa consultation ou la reconnaissance institutionnelle du Comité des Régions.

⁵⁸⁴ Monika Wulf-Mathies, commissaire européenne attachée à la politique régionale.

⁵⁸⁵ Le rapport de la Commission du 10 mai 1995 sur le fonctionnement du TUE, SEC (95) 731 final, avait fait savoir que les avis d'initiative, notamment celui portant sur l'apurement des comptes de la politique agricole commune, révélaient un certain risque de dispersion de son activité. Cf. Olivier Castric, *op.cit.* p.303.

⁵⁸⁶ Chaque année, depuis 7 ans (depuis 2002), la Commission en partenariat avec le Comité des Régions organisent les *Open days*. Il s'agit d'une rendez annuel très important où les régions de l'UE sont mises à l'honneur durant quelques jours. De nombreux séminaires et conférences sont organisés de part et d'autres de Bruxelles, accueillis dans les divers bâtiments de la Commission et du Comité des Régions ou encore de grandes associations de régions présentes à Bruxelles. Le programme arrêté pour 2009 (du 5 au 8 octobre 2009) : « Global challenges, european responses ». Ou encore, le « dialogue structuré » témoigne des affinités partagées par la Commission et le Comité des Régions, voir COM (2003) 811 final.

En revanche, les rapports entretenus entre le Comité des Régions et le Parlement européen ont été plus difficiles⁵⁸⁷ car les appétences du Comité des Régions ont attiré la défiance du Parlement européen.

Le Parlement européen étant la seule institution de l'UE pouvant se prévaloir d'une légitimité démocratique, n'admet pas l'idée qu'il puisse un jour être mis en concurrence directe avec ce jeune organe, dont la représentation apparaît imparfaite. Et par conséquent, il rejette l'idée que le Comité des Régions puisse un jour se comporter comme une seconde chambre : « *le Comité des Régions ne doit pas devenir une assemblée participant dans le cadre d'une procédure bicamérale à la définition de la norme communautaire*⁵⁸⁸ ». La légitimité politique du PE n'admet aucun partage avec un organe institué dont la seule légitimité repose sur la représentation de niveaux reconnus comme plus proches du citoyen. Cette légitimité *utile* du Comité des Régions cède devant la légitimité politique du PE. Le mythe d'un Sénat européen apparaît, sans pour autant rencontrer d'accroche tangible⁵⁸⁹.

Cependant, ce climat d'hostilité s'apaise à mesure que le Parlement européen gagne en puissance dans l'ordonnement de l'UE⁵⁹⁰. Le traité d'Amsterdam, en permettant au Parlement européen de consulter le Comité des Régions au même titre que le Conseil et la

587 Pourtant, le Parlement européen avait soutenu la création de cet organe en soulignant le rôle des régions dans la construction communautaire comme un facteur de rapprochement des citoyens européens. Le Parlement envisageait que le Comité des Régions évoluerait pour prendre davantage de poids dans le système institutionnel communautaire : « *considère que le Comité des Régions doit être conçu comme un élément important dans le processus de constitution de l'Union européenne, et que sa forme actuelle ne doit pas être considérée comme définitive: le Comité lui-même devra se pencher sur les modalités les plus adéquates pour améliorer la représentation et la participation des pouvoirs régionaux et locaux dans la perspective de la révision du Traité en 1996 et de la future Constitution de l'Union européenne* »; résolution du PE, B3-0516/93 du 23 avril 1993 sur le Comité des Régions, JOCE n°C 150 du 31/05/1993, p.329.

588 Résolution du Parlement européen sur la participation des régions à la construction communautaire et leur représentation : le Comité des Régions, 18 novembre 1993, A3-0325/93, JOCE du 6 décembre 1993, n°C 329, p.279.

589 L'idée d'un bicamérisme européen s'est introduite dès 1952. Voir l'article 38 du traité instituant la CED. « *Le patriotisme européen se développa dans le cadre d'une Europe fédérale. C'est pour atteindre plus rapidement cet objectif qu'il avait fait insérer dans le traité CED l'article 38 qui prévoyait l'élection au suffrage universel de l'Assemblée commune et l'étude par celle-ci d'une organisation fédérale fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs et dotée d'un Parlement bicaméral* », Jean Monnet, *Mémoires*, éditions Fayard, coll. Livre de poche, 1976, 826p. (p.559).

590 Notamment l'extension de la codécision aux décisions d'application relatives au FEDER (art. 178 TFUE).

Commission⁵⁹¹, encourage un processus de coopération entre les deux anciens rivaux. L'absence de dialogue entre les deux protagonistes aurait considérablement nuit à l'ascension des régions en Europe. Le Parlement européen n'est pas un novice dans les questions régionales. Il disposait bien avant la création du Comité des Régions d'une commission parlementaire chargée des questions touchant la politique régionale. Et c'est un partenaire familier des grandes associations représentatives des intérêts locaux et régionaux en Europe⁵⁹². Aussi se priver de l'assistance du Comité des Régions, représentant direct des régions dans l'UE, constituait un hiatus injustifiable. La déclaration finale de la Conférence PE/collectivités locales de l'Europe des 1-3 octobre 1996, à Bruxelles, a amorcé la réconciliation en rappelant « *le Parlement européen, expression directe des peuples de l'Union, est l'interlocuteur privilégié et l'allié naturel des citoyens et des institutions politiques qui leur sont les plus proches, les pouvoirs régionaux et locaux; demandent donc que la révision du Traité aboutisse à un renforcement de son rôle législatif; estiment en particulier nécessaire d'appliquer la procédure de codécision aux règlements des Fonds structurels et du Fonds de cohésion; soulignent, également, le rôle qui revient au Comité des régions dans la réforme des Fonds structurels et la nécessité d'une étroite collaboration avec le Parlement européen à cet occasion*⁵⁹³ ». Enfin, la rencontre des présidents du Parlement européen (Nicole Fontaine) et du Comité des Régions (Jos Chaber) le 30 mars 2000 a scellé la réconciliation et le rapprochement des deux organes⁵⁹⁴.

En dépit de ces avancées, le Comité des Régions demeure privé de toute envergure institutionnelle.

591 Le 13 mars 2002, le Comité des Régions a rendu pour la première fois un avis à la demande du Parlement européen ; l'avis CdR n°466/2001 sur le projet de rapport du PE sur la délimitation des compétences entre l'UE et les Etats membres, JOCE du 12/08/2002, n°C 192 p.131.

592 En 1984, le PE a organisé la première conférence PE/Régions où était posée la question de la représentation des autorités régionales auprès des institutions communautaires. L'un des aboutissants de cette conférence a été l'accélération de la création en 1985 du Conseil des Régions d'Europe, devenu en 1987, l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE). Voir la résolution du PE du 13 avril 1984 sur le rôle des régions dans la construction d'une Europe démocratique et sur les résultats de la Conférence des régions, JOCE du 14/05/1984, n°C 127 p.240.

593 Paragraphe 3 de la déclaration finale, consulté le 10/07/2009 sur le site du PE : http://www.europarl.europa.eu/conferences/19961001/regi/synthese/conf_fr.htm

594 Olivier Castric, *op.cit.* p.306.

b. Des ambitions institutionnelles contrariées

De nombreuses révisions des traités de l'UE ont consacré des avancées importantes, laissant augurer que le Comité des Régions se verrait, à terme, consacré institution de l'UE. Ce statut, si convoité, assurerait au Comité des Régions d'investir plus directement le processus décisionnel européen. Le passage au statut d'institution forgerait alors un bicamérisme européen⁵⁹⁵ : « une « seconde chambre », qui, à l'instar du Bundesrat allemand, aurait pu insérer les autorités subnationales dans le système européen de prise de décision⁵⁹⁶ ». Ce scénarii ne fait pas l'unanimité dans l'UE, car cela configurerait un véritable système fédéral « mais de type hybride, entre l'Europe des États -jusqu'à en vigueur - et l'Europe des régions⁵⁹⁷ ». Aussi, le Comité des Régions demeure pour l'instant, un organe consultatif.

Pourtant, la Convention⁵⁹⁸ lui avait offert une tribune officielle pour émettre ses revendications⁵⁹⁹. Le Comité des Régions en retirera tout de même, deux bénéfiques : il est considéré comme l'« expression du fait régional et local⁶⁰⁰ » en Europe et il symbolise l'enracinement des niveaux régionaux et locaux dans l'UE.

Les travaux de la Convention, entérinés par le traité de Lisbonne, ont renforcé le poids des collectivités locales, en inscrivant, en plus du respect des identités nationales, le respect

⁵⁹⁵ Quoique l'on puisse l'envisager en tant que troisième chambre –si l'on considère le Conseil comme une Chambre d'Etats-, voire une quatrième chambre –si l'on considère les revendications des parlements nationaux qui souhaitent également une représentation au niveau européen-. Voir John Loughlin et Daniel L. Seiler, « Le Comité des régions et la supranationalité en Europe », *Etudes internationales*, vol.30, n°4, 1999, pp.763-780 (p.771).

⁵⁹⁶ John Loughlin, *op.cit.* p.770.

⁵⁹⁷ John Loughlin, *op.cit.* p.770.

⁵⁹⁸ Suite au Conseil européen de Laeken (décembre 2001), la Convention sur l'avenir de l'Europe a été chargée en 2002, d'engager un débat sur l'avenir de l'Union européenne, dans la perspective d'une convocation d'une conférence intergouvernementale. Elle aboutit, en juin 2003, à un projet de Constitution européenne qui a été repris, pour l'essentiel, lors de la signature du traité de Rome de 2004.

⁵⁹⁹ Toutefois, il faut noter une faible représentation du Comité des Régions au sein de la Convention ; seulement six membres : M. Josef Chabert, M. Manfred Dammeyer, M. Patrick Dewael, Mme Claude Du Granrut, M. Claudio Martini, M. Ramón Luis Valcárcel Siso. Le CES ne comportait que trois observateurs : M. Göke Ferichs, M. Roger Breisch, Mme Anne Marie Sigmund. Et un statut d'observateur...

⁶⁰⁰ Alexis Feral, « Les collectivités territoriales au sein de l'architecture européennes : les nouveautés contenues dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe », *Revue Lamy Collectivités territoriales*, 06-2005, n°3, Perspectives étude (consultation électronique).

des organisations administratives « *y compris l'autonomie locale et régionale* » (article 4 TUE) ; de plus, l'application du principe de subsidiarité s'étend non seulement aux rapports entre l'UE et l'Etat, mais également, il considère si l'action serait plus efficace au niveau local et régional (article 5 §.2 TUE) ; enfin, le principe de proximité est réaffirmé (article 1^{er} al.2 TUE). Concernant directement le Comité des Régions, la généralisation de la procédure de codécision qui devient la procédure ordinaire étend par la même, la consultation obligatoire du Comité des Régions. On assiste alors à un renforcement de la portée juridique de son activité consultative⁶⁰¹. Le mandat des membres du Comité des Régions est aligné sur celui du Parlement européen, soit une durée de cinq ans⁶⁰². Cette concordance devrait faciliter le travail entre les institutions et les organes consultatifs. Une nouvelle répartition des membres du Comité des Régions est également prévue. Au préalable, le nombre des membres du Comité était fixé par le traité⁶⁰³ ; toutefois, il est prévu que le Conseil « *statuant à l'unanimité sur proposition, adopte une décision européenne fixant la composition du Comité* ⁶⁰⁴ ». Le retour de l'unanimité marque ici l'emprise du Conseil sur la composition du Comité des régions qui, en dépit des progrès *institutionnels* amorcés par le traité, rappelle qu'il s'agit bien d'un organe consultatif –au même titre que le CES⁶⁰⁵ - et non une institution. Les modifications d'ordre organisationnel du Comité des Régions n'appellent pas de révisions des traités comme pour les autres institutions ; il suffit que le Conseil se prononce à l'unanimité.

Toutefois, deux nouveaux droits sont désormais acquis⁶⁰⁶ au Comité des Régions. A l'avenir, il pourra saisir la Cour de justice pour défendre ses propres prérogatives⁶⁰⁷ ; et

⁶⁰¹ Cf Alexis Feral, *op.cit. supra*.

⁶⁰² Cet alignement de la durée mandat des membres du Comité des Régions sur celle des eurodéputés pouvait laisser perplexe. Fallait-il voir les prémices d'une mutation du Comité des Régions en seconde chambre, l'avènement d'un Sénat européen ? Les conclusions hâtives sont très vite circonscrites : le traité constitutionnel n'octroie pas la qualité d'institution ; de plus, le CES bénéficie aussi de cette mesure.

⁶⁰³ Avec l'élargissement, la composition du Comité des Régions est modifiée : pour les 15, pas de changement. Pour la Bulgarie : 12 ; Chypre : 6 ; Estonie : 7 ; Hongrie : 12 ; Lettonie : 7 ; Lituanie : 9 ; Malte : 5 ; Pologne : 12 ; République Tchèque : 12 ; Roumanie : 12 ; Slovaquie : 9 ; Slovénie : 7.

⁶⁰⁴ Article 305 TFUE.

⁶⁰⁵ Le traité instituant une Constitution pour l'Europe a permuté la place du CES et du Comité des Régions dans le traité. Le Comité des Régions est traité en premier et marque ainsi sa légitimité en raison sa composition « démocratique » par rapport au CES. Toutefois, le traité de Lisbonne rétablira le CES en première position et le Comité des Régions en second.

⁶⁰⁶ Après l'échec du Traité constitutionnel, ces propositions ont été reprises dans le traité de Lisbonne, en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2009.

surtout, il pourra saisir la Cour en cas de violation du principe de subsidiarité dans les domaines où sa consultation est obligatoire.

c. L'acquisition de droits juridictionnels

Jusque là, ces droits lui étaient refusés. En effet, le Comité des Régions, n'étant pas une institution⁶⁰⁸, il n'appartient pas à la catégorie des requérants privilégiés ; par conséquent il lui était extrêmement difficile d'accéder au prétoire de la Cour de justice de l'UE⁶⁰⁹, que ce soit pour la défense de ses prérogatives ou la défense du principe de subsidiarité. Pour le premier cas, le Comité des Régions avait, depuis longtemps, fait connaître son désir de se voir octroyer un droit de recours pour la sauvegarde de ses prérogatives, à l'image du Parlement européen et de la Banque centrale européenne, ainsi que la Cour des Comptes depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam⁶¹⁰. L'extension du champ de sa consultation à la quasi-totalité des politiques de l'UE justifie que le Comité des Régions dispose de ce droit de recours. Et le principe de loyauté, qui s'applique déjà en matière de consultation du Parlement européen⁶¹¹, devait logiquement s'étendre à la consultation du Comité des Régions. La défense des prérogatives du Comité des Régions devant la cour de justice s'impose dès lors que la consultation est obligatoire et qu'une institution voudrait outrepasser l'avis du Comité des Régions ; ou lorsque, en application de l'article 304TFUE, le Comité économique et social est saisi et que le Comité n'en est pas informé. Faute d'information, le Comité des Régions est dans l'incapacité de faire reconnaître qu'il existe des intérêts régionaux spécifiques en jeu. Toutefois, dans les cas où les consultations du Comité des Régions sont facultatives parce que rien n'oblige le Parlement, le Conseil ou la Commission à saisir le Comité des Régions d'une demande d'avis dans les cas non

⁶⁰⁷ En revanche, le CES n'a pas obtenu ce droit.

⁶⁰⁸ Pourtant, le Comité des Régions s'affiche bien en tant qu'institution : l'avis CdR n°302/98 du 11 mars 1999, point 1.1.4 : « *Le Comité des régions, la plus récente des institutions communautaires, s'est toujours engagé, depuis sa création en 1994, pour une Europe dans laquelle les citoyens, les communes, les régions et les Etats membres joueraient un rôle moteur* ».

⁶⁰⁹ Voir Olivier Castric, *op.cit.* pp.317-323.

⁶¹⁰ Article 263§.3 TFUE.

⁶¹¹ CJCE, 30 mars 1995, Parlement c/ Conseil, aff.C-65/93, rec. p. I-643, points 21-28.

prévus par les traités et qu'elles jugent inopportun de le saisir, la défense des prérogatives du Comité des Régions devant la Cour de justice apparaît impossible. Dans la mesure où il est de l'autorité souveraine de chacune des institutions de déterminer s'il est nécessaire de faire appel à la consultation du Comité des Régions parce qu'il existe un intérêt régional ou local en jeu, le Comité n'a aucun moyen de les contraindre.

Quant à la défense du principe de subsidiarité, le Comité des Régions, depuis 1995⁶¹² plaidait pour obtenir un recours spécial devant la Cour de justice pour défendre le principe de subsidiarité. Le Comité des Régions a fortement insisté sur la dimension démocratique que pouvait recouvrir la subsidiarité et a, en quelque sorte instrumentalisé cette acception afin d'en réclamer, de droit, sa justiciabilité. Les avis de la doctrine étaient plutôt divisés. Certains auteurs considéraient que ce serait une bonne chose « *pour remédier à l'anorexie persistante du principe de subsidiarité*⁶¹³ » ; d'autres avaient émis quelques réserves⁶¹⁴, tenant au fait que la subsidiarité ne serait pas sanctionnable, en l'état du droit de l'Union européenne à l'époque. D'une part, le système juridictionnel de l'UE ne tient compte que des Etats, et non de leurs subdivisions infra-étatiques. Il était par conséquent difficile de faire admettre que les autorités régionales et locales s'impliquent dans la mise en œuvre du principe alors que le droit de l'UE ignore ces niveaux. Les Etats sont les seuls garants de la cohésion de leur ordre interne et contribuent, par ricochet, à la cohésion de l'UE⁶¹⁵. Enfin, le principe de subsidiarité offre une fonction purement juridique qui est celle d'un principe régulateur des compétences partagées au sein de l'UE. Une fois encore, les niveaux infra-étatiques ne prennent pas part à ces enjeux.

Le traité instituant une Constitution pour l'Europe, puis le traité de Lisbonne ont repris cette revendication du Comité des Régions. A l'avenir, il sera plus aisé pour le Comité des

⁶¹² Avis CdR n°136/95 du Comité des régions sur les révisions du Traité de Maastricht du 21 avril 1995. Dans cet avis, le Comité établit qu'il occupe une place plutôt précaire dans le schéma juridictionnel communautaire. « *Le Comité des régions juge dès lors nécessaire de proposer que dans le cas du recours en nullité, réglementé par l'article 173 du Traité CE, le droit de recours spécial dont bénéficient le Parlement et la Banque centrale européenne, lui soit reconnu, pour défendre également le principe de subsidiarité. Le Comité des Régions serait ainsi en mesure de s'attaquer aux dispositions qui, soit qu'elles violent le principe de subsidiarité, soit qu'elles soient entachées d'autres vices, portent atteinte au rôle et aux compétences du Comité et de ses membres* ».

⁶¹³ Jean Luc Sauron, « La mise en œuvre retardée du principe de subsidiarité », *RMCUE* 1998, pp.645-656.

⁶¹⁴ Marie Françoise Labouz, Laurence Burgogue-Larsen, Thierry Daups, « Le Comité des régions : gardien de la subsidiarité ? », Ed. Techniques, *Europe*, octobre 1994, pp.1-4.

⁶¹⁵ Olivier Castric, *op.cit.* p.321.

Régions de faire prévaloir soit ses prérogatives, parce qu'il existe des intérêts régionaux ou locaux en jeu, ou alors que le principe de subsidiarité est en danger. Cela revient à reconnaître un droit de recours beaucoup plus étendu au Comité des Régions, qui pourra agir, de son propre chef ou sous l'impulsion de régions pour faire annuler un acte⁶¹⁶ de l'UE ou encore faire constater une carence⁶¹⁷. Cela conduit le Comité des Régions à se comporter comme un requérant « quasi-privilegié ». De plus, ces droits de recours « privilégiés » n'ayant pas été étendus au Conseil économique et social, cela confirmerait que le Comité des Régions serait déjà, en quelque sorte, une « quasi-institution ».

Cependant, il faut noter que le recours pour violation par un acte législatif du principe de subsidiarité est strictement circonscrit : ce droit se limite aux domaines où sa consultation est obligatoire. Cela appelle deux remarques : la première que le droit de recours du Comité des Régions est circonscrit, alors que pour les autres institutions de l'UE, il est illimité. La deuxième tient au fait que le Comité des Régions s'est autoproclamé gardien de la subsidiarité. Or limiter ce rôle seulement dans les cas où sa consultation est obligatoire réduit les cas de saisine du Comité des Régions et tend à minorer ce rôle de gardien de la subsidiarité.

§ 2. LE COMITE DES REGIONS, UN GARDIEN DE LA SUBSIDIARITE PARMIS D'AUTRES

Le Comité des Régions aurait fait du principe de subsidiarité son cheval de bataille pour asseoir, à terme, le pouvoir régional en Europe et permettre à ce dernier de s'insérer dans le processus décisionnel européen. Il instrumentalise le principe de subsidiarité qui, « *associé à la rhétorique du déficit démocratique, a ainsi permis au Comité des Régions de renforcer sa propre légitimité* ⁶¹⁸», et s'autoproclame gardien de la subsidiarité. Ses revendications

⁶¹⁶ Ainsi, la jurisprudence selon laquelle les régions sont des requérants ordinaires dans le contentieux de l'annulation serait en partie remise en cause. Les régions pourront œuvrer, négocier pour que le Comité des Régions s'empare de litiges, qu'elles seules ne pourront porter au prétoire de la Cour de justice.

⁶¹⁷ Par analogie, il est possible d'envisager que la défense du principe de subsidiarité puisse s'étendre à faire constater une carence des institutions communautaires.

⁶¹⁸ Laetitia Guilloud, « Le Comité des Régions, un organe paradoxal de l'Union européenne », *RMCUE* n°532, octobre-novembre 2009, pp.582-586 (p.585).

ont été entendues lors des dernières conférences intergouvernementales (Rome et Lisbonne). La subsidiarité comprend une dimension démocratique en incluant les acteurs infra-étatiques et reçoit la protection du Comité des Régions qui obtient un droit de recours devant la Cour de justice pour défendre le principe⁶¹⁹. Cette protection apparaît comme un complément aux faiblesses de la protection juridictionnelle du principe de subsidiarité (A). Cependant, le Comité des Régions n'a pas le monopole de cette protection dans l'Union européenne. D'autres institutions et acteurs sont invités à participer à cette protection (B).

A. REMEDIER AUX FAIBLESSES DE LA PROTECTION JURIDICTIONNELLE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE DANS L'UNION EUROPEENNE

Le contrôle du respect de la subsidiarité dresse un bilan en demi-teinte. Si la subsidiarité, en intégrant les traités de l'UE, est devenue un principe juridique susceptible de faire l'objet d'un recours en cas de violation suspectée, la Cour de justice de l'Union européenne a posé des critères afin de rendre recevable ces recours⁶²⁰ fondés sur la violation du principe de subsidiarité. Cependant, la rigueur de ces critères a rendu inefficace le mécanisme de protection de la subsidiarité (1) obligeant à ouvrir le système de protection au Comité des Régions (2).

⁶¹⁹ L'article 8, al.2 du protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (modifié) prévoit en effet que le Comité des Régions peut former un recours « contre des actes législatifs pour l'adoption desquels le traité sur le fonctionnement de l'UE prévoit sa consultation » s'il estime que ces actes violent le principe de subsidiarité.

⁶²⁰ Dans une communication du 20 décembre 1990, peu avant l'ouverture de la CIG sur l'Union politique, la CJCE s'était exprimée dans les termes suivants : « *Nonobstant la connotation largement politique de ce principe de subsidiarité, l'examen, par la Cour, d'un tel moyen ne poserait pas à celle-ci des problèmes de caractère nouveau* ». La Cour rappelle son rôle en matière de contrôle du principe de proportionnalité, corollaire de la subsidiarité, et propose d'exercer un contrôle analogue. « [...] la Cour a toujours reconnu une large marge d'appréciation à l'institution en cause, elle a néanmoins contrôlé le respect par celle-ci des limites extrêmes de ce pouvoir d'appréciation, notamment par sa censure de la mesure en cas d'erreur manifeste ». Franck Dintilhac, « La subsidiarité », *Répertoire communautaire Dalloz*, février 1999, point 125.

1. Une justiciabilité difficile de la subsidiarité dans l'Union européenne.

Quel serait l'intérêt d'un principe de l'Union s'il ne pouvait faire l'objet d'un contrôle juridictionnel ? La Cour de justice a, par conséquent admis que le principe de subsidiarité puisse faire l'objet d'un tel contrôle. Cependant, en raison du caractère éminemment politique de ce principe, la Cour de justice a affiché une certaine retenue. D'une part, les conditions de saisine et de recevabilité des recours tendant à faire respecter le principe de subsidiarité s'avèrent complexes (a). D'autre part, c'est l'efficacité de cette protection juridictionnelle qui est mise en doute, dans la mesure où la Cour n'a jamais sanctionné un acte législatif de l'UE contraire au principe de subsidiarité (b).

a. Des conditions de saisine et de recevabilité difficiles

Comme il a déjà été vu⁶²¹, les conditions de saisine et recevabilité des recours devant la Cour de justice obéissent à des règles spécifiques et rigoureuses. Par conséquent, ces difficultés s'ajoutent aux difficultés relatives à la mise en cause d'un acte législatif qui serait pris en violation du principe de subsidiarité⁶²².

Dès lors, les avancées institutionnelles qui ont reconnu les acteurs infra-étatiques dans la mise en œuvre du principe de subsidiarité (art.5 TUE) auraient pu remettre en cause cette difficulté de saisine des acteurs territoriaux qui ont un intérêt direct à faire respecter la subsidiarité⁶²³. Or, la diversité des entités locales n'a pas permis la reconnaissance d'un tel droit. Bien au contraire, une telle reconnaissance aurait perturbé l'équilibre

⁶²¹ Voir infra le recours des collectivités locales devant le juge de l'UE.

⁶²² Des recours directs de particuliers devant le TPI ont été considérés comme recevables, dans la mesure où ces personnes remplissaient les conditions de recevabilité imposées par le Juge communautaire. Certains de ces recours ont été l'occasion d'invoquer le non respect de la subsidiarité : TPI, 24 janvier 1995, *Tremblay e.a. c/ Commission*, aff. T-5/93, rec. II-185 ; TPI, 21 février 1995, *SPO e.a. c/ Commission*, aff. T-29/92, rec. II-289. Dans cette affaire, le TPI a constaté que la subsidiarité ne pouvait pas constituer une base permettant de contester la validité d'une décision de la Commission dans la mesure où le traité sur l'UE n'était, à l'époque, pas encore entré en vigueur.

⁶²³ D'autant plus que cette dernière englobe les niveaux locaux et régionaux dans ses mécanismes.

institutionnel de l'ordre de l'Union européenne en voyant se multiplier des recours fantômes en raison de la diversité de ces entités. De plus, la variété des compétences et la variabilité du degré d'autonomie de ces dernières auraient obligé à procéder à des différenciations, en isolant celles habilitées à saisir la juridiction de l'UE pour faire respecter la mise en œuvre de la subsidiarité.

Cette casuistique se serait révélée problématique et aurait obligé l'ordre de l'UE à s'intéresser à l'organisation interne de ses Etats membres. Dès lors, le bon sens et l'économie des traités recommandaient de ne pas étendre la saisine aux collectivités locales pour des affaires ayant trait à la mise en œuvre du principe de subsidiarité.

Toutefois, la question de l'efficacité de la justiciabilité existante de la subsidiarité reste posée.

b. Une protection efficace ?

Dès lors que l'admissibilité du recours est reconnue, la garantie de faire tomber l'acte litigieux pour violation du principe de subsidiarité n'est pas acquise.

Tout d'abord, le juge de l'UE a refusé que la subsidiarité s'applique de manière rétroactive⁶²⁴ ; le principe de subsidiarité ne peut pas être employé dans un sens qui affecterait un des droits fondamentaux du traité⁶²⁵. De même que la subsidiarité ne peut être invoquée pour soustraire un Etat à son obligation de transposer une directive communautaire dans son ordre national⁶²⁶. Le juge de l'UE est plutôt limité quant au contrôle du respect de la subsidiarité. Parfois, ce n'est pas tant le problème de savoir si la

⁶²⁴ TPI, aff. T-29/92, *op.cit.*

⁶²⁵ CJCE, 15 décembre 1995, *Union Royale belge des Sociétés de football association e.a. c/ Bosman*, aff. C-415/93, rec.I-4921 : le principe de subsidiarité implique que l'intervention des autorités communautaires soit limitée au strict nécessaire dans le domaine de l'organisation des activités sportives pour adopter des réglementations sportives mais il ne peut avoir pour effet que l'autonomie dont disposent les associations privées pour adopter les réglementations sportives limite l'exercice des droits conférés par le Traité aux particuliers tel celui de libre circulation.

⁶²⁶ CJCE, 10 septembre 1996, *Commission c/ Belgique*, aff. C-11/95, point 51 à 54, rec. I-4115.

subsidiarité est violée, mais plutôt de savoir si les institutions européennes ont bien démontré le bien fondé de recourir à l'acte communautaire⁶²⁷. A l'origine, le contrôle de la Cour de justice se bornait à celui de l'erreur manifeste⁶²⁸. En effet, la Cour refuse d'interférer dans la fonction législative de l'UE. Par conséquent, elle est tenue à un devoir de non ingérence en se gardant de substituer ses propres interprétations à celles des institutions de l'UE. Toutefois, un arrêt du 10 décembre 2002⁶²⁹ a révélé une évolution dans l'examen du respect de la subsidiarité. La Cour de justice a considéré que le principe de subsidiarité s'appliquait lorsque le législateur de l'UE a recours à l'article 114 TFUE⁶³⁰. Pour répondre à la question de savoir si la subsidiarité avait été transgressée, la Cour, au regard de l'ex article 5 TCE et du paragraphe 3 du protocole n°30 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité⁶³¹, a contrôlé l'objectif de l'action –savoir si elle pouvait être mieux réalisée au niveau communautaire⁶³²- et a ajouté un nouvel élément : le juge de l'UE examine l'intensité de cette action – savoir si l'action communautaire n'a pas excédé la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif que l'action viser à réaliser⁶³³- et semble exiger des institutions européennes de faire des efforts dans leurs motivations pour justifier l'acte européen pris. Ce contrôle minutieux annoncerait-il un changement d'attitude du juge de l'UE dans le contrôle de subsidiarité ? La jurisprudence de la Cour semble aller dans ce sens. Les récents arrêts confirment la nouvelle rigueur du juge dans le contrôle de la subsidiarité⁶³⁴.

⁶²⁷ CJCE, 12 novembre 1996, *Royaume Uni c/ Conseil*, aff. C-84/94, rec. I-5755 ; CJCE, 13 mai 1997, *Allemagne c/ Parlement européen et Conseil*, aff. C-233/94, rec. I-2405.

⁶²⁸ CJCE, 9 octobre 2001, *Pays Bas c/ Parlement européen et Conseil*, aff. C-377/98, rec. I-7079 : « *il est par ailleurs patent que l'objectif en question pouvait, en raison des dimensions et des effets de l'action envisagée, être mieux réalisé au niveau communautaire* » (point 32).

⁶²⁹ CJCE, 10 décembre 2002, *British American Tobacco (investments) & Imperial Tobacco Ltd*, aff. C-491/01, rec. I-11453.

⁶³⁰ Le législateur de l'UE ne dispose pas d'une compétence exclusive pour réguler l'activité économique dans le marché intérieur. Par conséquent, le principe de subsidiarité s'impose naturellement.

⁶³¹ Désormais, article 5 TUE et protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité adopté à Lisbonne.

⁶³² Point 180 à 183. La Cour constate qu'en absence de l'intervention communautaire, une évolution hétérogène des législations nationales nuiraient à l'objectif poursuivi par la directive.

⁶³³ Point 184.

⁶³⁴ CJCE, 12 juillet 2005, *Alliance for natural Health e.a. c/ Secretary of State for Health*, aff. Jointes C-154 et C-155/04, rec. I-6451. CJCE, 8 juin 2010, *Vodafone e.a.*, aff. C-58/08, *non publié*.

Toutefois, la question de l'efficacité de la justiciabilité du principe de subsidiarité reste ouverte dans la mesure où, à ce jour, la Cour n'a jamais censuré d'acte législatif pour transgression du principe. En dépit de l'évolution de son contrôle, il apparaît que l'action de l'UE rencontre toujours une justification.

2. La protection du principe de subsidiarité assurée par le Comité des Régions

Pour pallier les faiblesses de la protection du principe de subsidiarité dans l'ordre de l'Union européenne, le Comité des Régions voit se concrétiser l'une de ses prétentions : gardien de la subsidiarité (a). Cette opportunité a obligé le Comité des Régions à modifier son règlement intérieur pour insérer les mécanismes de saisine de la Cour de justice pour faire constater la violation du principe de subsidiarité (b).

a. La concrétisation des prétentions de gardien de la subsidiarité du Comité des Régions

Le traité de Lisbonne a entériné le recours offert au Comité des Régions pour la défense de la subsidiarité. Cette opportunité laisse alors augurer des saisines plus efficaces pour contester la validité d'un acte de l'UE qui ne respecterait pas le principe de subsidiarité.

Toutefois, cette avancée n'est pas abritée de toutes attaques : au moment de la Convention, des critiques avaient été soulevées dénonçant le risque de voir le Comité des Régions devenir un instrument des régions dotées de compétences législatives. Ces dernières, dans le but de protéger leurs compétences seraient tentées de faire pression sur le Comité des Régions et d'obtenir de ce dernier l'exercice de saisines devant le juge de l'UE

parce qu'elles n'auraient pas été suffisamment prises en compte soit par la Commission soit par leurs gouvernements respectifs⁶³⁵.

Au-delà de ces critiques, le traité de Lisbonne renforce le rôle institutionnel du Comité des Régions en lui reconnaissant le pouvoir de saisir la Cour de justice européenne pour faire respecter le principe de subsidiarité dans les domaines d'action où les traités de l'UE stipulent qu'il doit être consulté. A cette occasion, le président du Comité des Régions, M. Luc Van den Brande, (Belgique/PPE), a souligné que, après des années de négociations avec les États membres de l'Union et les autres institutions, obtenir le droit d'engager des procédures d'infraction devant la Cour européenne de justice constitue en soi une grande réussite. *"Nous considérons ce nouveau droit de contester en justice les lois communautaires plus comme une arme dissuasive que comme un pouvoir vraiment menaçant. Nous sommes convaincus que cette nouvelle possibilité approfondira nos relations avec les autres institutions de l'UE et les parlements nationaux. Nous exercerons ce droit avec prudence, mais aussi avec beaucoup de conviction dans les cas où nous estimerons nécessaire de défendre le principe de subsidiarité au sein du processus législatif communautaire. Nous espérons cependant qu'une application rapide de toutes les dispositions du traité de Lisbonne, qui renforcent la subsidiarité dès l'étape pré-législative et durant le processus d'adoption des nouvelles lois communautaires, permettra de ne jamais en arriver si loin"*⁶³⁶.

b. Le recours en violation du principe de subsidiarité devant la Cour de justice de l'Union européenne.

⁶³⁵ Voir Pierre Alexis Feral, « Le principe de subsidiarité après la signature du traité établissant une Constitution pour l'Europe », AJDA 2004, pp.2085-2093.

⁶³⁶ <http://www.secteurpublic.fr/public/article/le-traite-de-lisbonne-transforme-le-comite-des-regions-en-gardien-du-principe-de-subsidiarite.html?id=26504&C5=336>

Pour permettre au Comité des Régions de profiter de ces nouvelles fonctions, il a fallu modifier le règlement intérieur de cet organe afin de définir une procédure permettant de mettre ces droits en pratique⁶³⁷.

C'est l'article 53 du règlement intérieur qui définit la procédure suivie pour le recours en violation du principe de subsidiarité.

L'article énonce :

1. L'introduction d'un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne pour violation du principe de subsidiarité contre un acte législatif pour l'adoption duquel le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit la consultation du Comité peut être proposée par le président du Comité ou par la commission qui avait été désignée pour l'élaboration du projet d'avis.

2. La commission prend sa décision à la majorité des suffrages exprimés, après avoir vérifié au préalable que le quorum de présence visé à l'article 59, paragraphe 1, est atteint. La proposition de la commission est adressée pour décision à l'Assemblée plénière conformément à l'article 13, point g), ou au Bureau dans les cas visés à l'article 36, point j). La commission motive sa proposition dans un rapport détaillé en ce compris, s'il y a lieu, sur l'urgence à recourir à une décision prise sur la base de l'article 36, point j).

Par conséquent, c'est le Président du Comité des régions, ou la commission du Comité des Régions chargée d'élaborer un projet d'avis, qui pourra proposer de saisir la Cour de justice en cas de violation du principe de subsidiarité par un acte législatif pour lequel la consultation du Comité est obligatoire. L'assemblée plénière du Comité des Régions, qui se réunit cinq fois par an, devrait se prononcer sur cette proposition à la majorité des suffrages exprimés. En cas d'adoption d'une telle décision, il reviendra au Président de saisir la Cour de justice au nom du Comité.

Si jamais l'assemblée plénière du Comité des Régions est dans l'incapacité à prendre une décision dans le délai de deux mois prévu par le traité de Lisbonne, c'est le Bureau du

⁶³⁷ Cette modification du règlement intérieure a eu lieu la semaine même de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, soit la semaine du 1^{er} décembre 2009. JO n° L 6/14 du 9/01/2010.

Comité des régions qui prendra sa décision à la majorité des suffrages exprimés, sur proposition du Président ou de la commission du Comité des Régions concernée⁶³⁸. En cas d'adoption, le Président du Comité des Régions pourra saisir la Cour de justice au nom du Comité et demandera à l'assemblée plénière, lors de sa session suivante, de décider s'il convient ou non de maintenir l'action en justice.

Certes, cette saisine constitue un progrès pour le Comité des Régions. Cependant, il faut rappeler que ce recours n'est permis que dans les cas où sa consultation est obligatoire. Ce recours est donc strictement circonscrit. Et par conséquent, cela met à mal la qualité de gardien de la subsidiarité du Comité.

Cette qualité est d'autant plus contestée que le Comité des Régions n'est pas le seul gardien de la subsidiarité...

B. LES PARLEMENTS NATIONAUX, NOUVEAUX VENUS DANS LE CONTROLE EX ANTE DU RESPECT DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE

Alors que le rôle de gardien de la subsidiarité semblait de droit dévolu au Comité des Régions, le traité de Lisbonne a entériné une autre avancée du traité instituant une Constitution pour l'Union européenne : les parlements nationaux veillent aussi au respect du principe de subsidiarité⁶³⁹. L'opportunité de se réapproprier les problématiques

⁶³⁸ Article 36, j) du règlement intérieur du Comité des Régions : « *décision sur l'introduction d'un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne, lorsque l'Assemblée plénière n'est pas en mesure de statuer dans les délais, prise après vérification du quorum de présence visé à l'article 37, paragraphe 2, première phrase, à la majorité des suffrages exprimés sur proposition, soit du président du Comité, soit de la commission compétente qui agit conformément aux articles 53 et 54. Lorsqu'une telle décision est adoptée, le président introduit le recours au nom du Comité et saisit l'Assemblée plénière lors de sa prochaine session sur la décision de maintien du recours. Si, après vérification du quorum de présence visé à l'article 21, paragraphe 1, première phrase, l'Assemblée plénière se prononce à la majorité requise à l'article 13, point g), contre le recours, le président retire celui-ci* ».

⁶³⁹ Voir le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ; article 6 : « *Tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif, dans les langues officielles de l'Union,*

européennes leur est offerte⁶⁴⁰. Si le principe de subsidiarité faisait déjà l'objet d'une vigilance accrue de la part des institutions de l'UE (1), le nouveau protocole sur la subsidiarité revisité par le traité de Lisbonne, étend cette surveillance aux Parlements nationaux en instituant un contrôle préventif (2).

1. Le contrôle communautaire *ex ante* du respect du principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité a fait l'objet de la mise en place d'un « code de bonne conduite »⁶⁴¹ entre les institutions de l'UE (a). Et les parlements nationaux étaient alors complètement exclus du contrôle *ex ante* de l'application de la subsidiarité (b).

a. L'existence d'un code de bonne conduite interinstitutionnel

A l'origine, l'accord interinstitutionnel du 25 octobre 1993, « Démocratie, transparence et subsidiarité »⁶⁴² a instauré une sorte de code de bonne conduite⁶⁴³ entre les institutions européennes -Parlement, Conseil et Commission- dans la mise en œuvre du principe de subsidiarité. Il revient à la Commission européenne, dépositaire du monopole de l'initiative législative, de justifier de manière précise l'intervention de l'UE dans l'exposé de ses

adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Il appartient à chaque parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs. Si le projet d'acte législatif émane d'un groupe d'Etats membres, le président du Conseil transmet l'avis aux gouvernements de ces Etats membres. Si le projet d'acte législatif émane de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, le président du Conseil transmet l'avis à l'institution ou organe concerné ».

⁶⁴⁰ « Ils vont retrouver une capacité d'influence perdue du fait de l'intégration européenne », Jean Luc Sauron, *Comprendre le traité de Lisbonne*, Gualino Editeur, Paris, 2008, 351p. (p.57).

⁶⁴¹ Accord interinstitutionnel 25 octobre 1993.

⁶⁴² Bull.CE 10/1993, p.128.

⁶⁴³ Claude Blumann, Louis Dubouis, *Droit institutionnel de l'UE*, Editions Litec, 2007, 653p. (p.355).

motifs et de démontrer en quoi cette intervention serait plus efficace que l'intervention des Etats.

Toutefois, le Parlement européen et le Conseil disposent chacun d'un pouvoir de sollicitation (art.225 TFUE pour le Parlement et art. 241 TFUE pour le Conseil). Et tout au long de la procédure législative⁶⁴⁴, ces deux institutions tiennent compte des impératifs de la subsidiarité et amendent, si nécessaire, la proposition.

Tous les ans, la Commission établit un rapport qu'elle adresse au Parlement et au Conseil où il fait une rétrospective de l'application du principe de subsidiarité dans l'UE⁶⁴⁵.

Le protocole⁶⁴⁶ additionnel annexé au traité d'Amsterdam sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité est venu compléter l'accord interinstitutionnel. Le protocole, outre le fait de préciser les critères d'application de la subsidiarité⁶⁴⁷, consolide le dispositif de contrôle de son application. La Commission conserve une maîtrise sur le déroulement de la procédure de contrôle. En effet, cette dernière se livre à des évaluations très complètes tant sur le plan législatif que sur le plan financier. Cette analyse d'impact vise à garantir que l'ensemble des propositions importantes font l'objet d'une analyse rigoureuse au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Avant toute proposition, elle procède à de larges consultations, qui sont suivies de la justification sur la nécessité de légiférer ou non⁶⁴⁸. En quelque sorte, la Commission procède à un bilan coût/avantage en tenant compte des charges –financières et administratives- qui incombent tant à l'UE, qu'aux gouvernements nationaux, aux autorités

⁶⁴⁴ Si la procédure de consultation ou de coopération s'applique, le Conseil est tenu d'informer le Parlement de sa position quant à l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans un exposé des motifs.

⁶⁴⁵ Depuis 1993, la Commission européenne publie, à la fin de l'année, un rapport sur l'application du principe de subsidiarité et de proportionnalité, intitulé « Mieux légiférer ». Ces rapports sont consultables sur le site de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/reports_fr.htm

⁶⁴⁶ La qualité de protocole lui confère une portée juridique identique à celle dont bénéficient les traités communautaires. Par conséquent, il est également opposable aux Etats. Alors que l'accord interinstitutionnel ne concernait que le triangle institutionnel.

⁶⁴⁷ Cf. *supra*, Titre I, chapitre II, section I « L'impact de la subsidiarité ».

⁶⁴⁸ En 2007, la Commission a abandonné des propositions relatives au droit des sociétés à la suite de son analyse d'impact : notamment une proposition de directive sur le transfert transfrontalier des sièges statutaires. Voir rapport COM (2008) 586 fin. « 15ème rapport Mieux légiférer », 2007, consultable sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0586:FIN:FR:PDF>

locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens. Enfin, implicitement, les organes consultatifs de l'UE -Comité économique et social européen et le Comité des Régions- sont appelés, dans le processus législatif, à exprimer parfois leur point de vue, soit lors des consultations obligatoires soit lors de leur avis d'initiative.

Il ressort donc de l'accord interinstitutionnel et du protocole additionnel portant sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité qu'aucun rôle n'est dévolu aux parlements nationaux.

b. Les Parlements nationaux absents de la procédure de contrôle ex ante de la subsidiarité

En absence de mention spécifique aux rôles des Parlements nationaux dans le protocole d'accord, leurs interventions ne pouvaient être envisageables qu'au niveau des consultations conduites par la Commission avant toute proposition. Les prémices d'une prise en compte des parlements nationaux dans l'ordre de l'UE sont d'ailleurs confirmées par l'adjonction d'un protocole au traité d'Amsterdam. Le protocole n°13 portant sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Les Parlements nationaux sont régulièrement informés des agissements des institutions européennes⁶⁴⁹. De plus, ce protocole consacre un organe atypique, la «Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires» (COSAC⁶⁵⁰) qui est habilitée, notamment, à émettre des avis sur l'application du principe de subsidiarité. Cette conférence est « une instance mystérieuse, pour ne pas dire byzantine⁶⁵¹ ». Née de la pratique en 1979⁶⁵², la COSAC s'installe

⁶⁴⁹ Tous les documents de consultation sont transmis à tous les parlements nationaux : livres verts, blancs, communications, etc. Un délai de 6 semaines s'écoule entre la transmission des propositions législatives et la date d'inscription à l'ordre du jour du Conseil en vue soit de l'adoption d'une décision, d'un acte législatif ou d'une position commune.

⁶⁵⁰ Composée de six parlementaires de chaque pays membre de l'UE et de six parlementaires européens, la COSAC se réunit deux fois par an pour discuter des grands problèmes de la construction communautaire et de la place des parlements nationaux au sein de l'Europe. Le secrétariat de la COSAC se situe par ailleurs au Parlement européen, à Bruxelles.

⁶⁵¹ Houser Matthieu, « La COSAC, une instance européenne à la croisée des chemins », *RDUE* 2/2005, pp.343-361 (p.344).

⁶⁵² A Paris, les 16 et 17 novembre 1989, sur l'initiative du Président de l'Assemblée nationale française, Laurent Fabius, la COSAC fut créée dans le but de favoriser la rencontre régulière des organes

durablement dans le paysage institutionnel en dépit de l'absence de toute influence sur la procédure communautaire⁶⁵³. Elle se borne à émettre des contributions à destination des institutions européennes, sans aucun suivi⁶⁵⁴. La COSAC a suivi de près les travaux de la Convention⁶⁵⁵ ; ce fut aussi l'occasion pour elle d'envisager une modification de son mode de fonctionnement⁶⁵⁶ : notamment comment s'interposer dans le contrôle de l'application de la subsidiarité⁶⁵⁷ et approfondir la coordination des parlements nationaux⁶⁵⁸. Concernant le contrôle de subsidiarité, la COSAC est quelque peu déçue de l'adoption du mécanisme d'alerte précoce retenu par la Constitution –puis repris et complété par le traité de Lisbonne-. Ce mécanisme offre aux Parlements nationaux la possibilité de faire réviser une proposition d'acte de l'UE dès lors qu'ils suspecteraient une violation du principe de subsidiarité. Le Traité de Lisbonne confirme ainsi le retour en force des parlements nationaux⁶⁵⁹ dans la construction européenne.

Sans en être réduit à l'état d'une peau de chagrin, les parlements nationaux souffraient de la fuite des compétences au profit de l'UE qui les privait du pouvoir de légiférer dans les matières ayant fait l'objet de transferts. Ils n'étaient pas en mesure de pouvoir discuter du

spécialisés des parlements nationaux avec le Parlement européen. Deux ans plus tard, la conférence adoptait son règlement intérieur afin de fixer les missions de cette instance. Son rôle fut consacré par l'adoption du protocole n°13 annexé à Amsterdam.

653 Cf. Protocole n°13.

654 Même si le Parlement européen a reconnu, dans son règlement intérieur –art.56- l'existence de la COSAC, il n'est pas tenu par les contributions émises par cette dernière.

655 Elle envoyait des contributions régulières aux travaux de la Convention. De plus, les parlementaires participant à la Convention appartenaient dans leur ensemble à la COSAC.

656 Les réformes et la modification de son règlement intérieur sont demeurées en dessous des espérances. Ni la Constitution européenne, ni le traité de Lisbonne ne sont parvenus à clarifier le rôle de la COSAC dans l'ordonnement de l'UE. Il ressort une vision minimaliste de la COSAC. Voir Houser Matthieu, *op.cit. supra*.

657 Voir les conclusions de la XXXIIème COSAC, La Haye les 23 et 24 novembre 2004 où la COSAC a fait connaître sa volonté de participer à l'examen de la subsidiarité.

658 Il semble que sur ce point la Constitution, repris par le traité de Lisbonne (protocole n°1 sur le rôle des parlements nationaux), propose des avancées. Un effort d'identification du rôle de la COSAC est entrepris sans toutefois être convaincant. Le protocole ne consacre pas pour autant la systématisation d'un forum d'information unique, la COSAC, à l'usage des parlements nationaux. La crainte d'institutionnaliser une nouvelle structure susceptible de ralentir la procédure décisionnelle a dominé. Voir le rapport VIGO, rapport final du groupe de travail I de la Convention sur l'avenir de l'Europe sur le principe de subsidiarité, 23 septembre 2002, CONV 286/02, 11p.

659 Ce nouveau rôle répond ainsi la déclaration de Nice sur l'avenir de l'UE : définir le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne. La Constitution les consacre gardiens de la subsidiarité !

bien fondé des propositions européennes, à moins de recourir à des réseaux⁶⁶⁰ ou toutes autres méthodes ou forums informels pour faire entendre leur désaccord, sans réelle incidence sur le processus décisionnel européen.

2. Le nouveau protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité introduit par le traité de Lisbonne

Le nouveau protocole portant sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité -introduit par le traité de Lisbonne-, propose que les parlements nationaux soient désormais informés de toutes propositions législatives⁶⁶¹ - que ce soit les propositions émanant de la Commission, du Parlement européen, de groupes d'Etats membres, mais aussi des actes proposés par la Cour de justice, les recommandations de la Banque centrale européenne ou la Banque européenne d'investissements-. Tout projet devra comporter une sorte de « fiche de renseignement » où seront précisés « *des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité* »⁶⁶². En réaction à la transmission de cette fiche, les parlements nationaux disposent d'un délai de huit semaines⁶⁶³ pour adresser un avis motivé aux présidents du

⁶⁶⁰ Par l'intermédiaire de la COSAC qui tente de transmettre les revendications au niveau du Parlement européen, par exemple. En tentant également de mobiliser leurs gouvernements pour exercer des pressions au niveau du Conseil européen.

⁶⁶¹ Article 2 du protocole n°1 sur le rôle des parlements nationaux (annexé au traité de Lisbonne). Pierre Alexis Féral, « *Retour en force du principe de subsidiarité dans le traité constitutionnel : de nouvelles responsabilités pour les parlements nationaux et pour le Comité des Régions* », *RMCUE*, n°481, septembre 2004, pp. 496-499.

⁶⁶² Article 5 du protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (annexé au traité de Lisbonne). Cette fiche comporte des éléments qui permettent d'évaluer l'impact financier, les acteurs participant à la mise en œuvre de l'acte, les implications sur l'ordonnancement national, les conséquences au niveau régional. La fiche s'appuie sur des indicateurs tant qualitatifs que quantitatifs pour justifier l'intervention communautaire.

⁶⁶³ Article 6 du protocole n°2. Ils disposent d'un délai de huit semaines entre la transmission des projets d'actes communautaires et leur inscription à l'ordre du jour provisoire du Conseil des ministres. Le délai a été étendu : le premier protocole issu du traité constitutionnel ne prévoyait qu'un délai de six semaines. Or, ce délai était jugé trop bref. Par ailleurs, l'article 48§7 TUE préfiguré par le traité de Lisbonne, introduit une clause passerelle – qui ne s'applique pas aux décisions qui auraient des implications militaires ou appartenant au domaine de la défense- selon laquelle il sera possible pour le Conseil européen d'adopter une décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée dans un domaine normalement soumis à l'unanimité ; ou encore de faire adopter un acte selon la procédure législative ordinaire alors qu'il nécessite normalement la mise en œuvre d'une procédure législative

Parlement européen, du Conseil et de la Commission s'ils estiment que le principe de subsidiarité n'a pas été respecté⁶⁶⁴. Les institutions, auteurs du projet d'acte tiennent compte de ces avis motivés, même si elles ne sont pas liées par le contenu de ces derniers. En fait, c'est en fonction du nombre d'avis rendus sur l'acte que dépendra son futur. Selon le nombre de voix représenté⁶⁶⁵ par les avis motivés, la procédure de *carton jaune*⁶⁶⁶ – procédure dite de droit commun- (a) ou alors celle du *carton orange*⁶⁶⁷ –procédure renforcée- sera alternativement mise en œuvre (b).

a. La procédure dite de « carton jaune »

Si les avis rendus représentent un tiers des voix de tous les parlements nationaux⁶⁶⁸, alors l'institution auteur de l'acte devra revoir sa copie. Elle procède à un réexamen de l'acte traité et décide soit de son maintien, soit de sa modification, soit de son retrait⁶⁶⁹. Cette *soft* procédure, comparée à un « droit de veto suspensif ⁶⁷⁰ », n'oblige pas à retirer l'acte. Ce mécanisme est par conséquent peu gênant et il n'alourdit pas exagérément le processus législatif.

spéciale. Dans cette hypothèse les parlements nationaux bénéficient d'un délai de six mois à compter de la transmission de la décision du Conseil européen de mettre en œuvre la clause passerelle; de plus, il suffit qu'un parlement national s'y oppose et la décision n'est pas adoptée. Cette procédure promet d'être efficace puisqu'un seul parlement national pourra bloquer le processus.

⁶⁶⁴ Le protocole souligne que certains parlements nationaux consultent, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs ; ce qui permet d'associer les niveaux infra-étatiques dès que les circonstances l'exigent.

⁶⁶⁵ Article 7 protocole n°2 : Chaque parlement national dispose de deux voix, réparties en fonction du système parlementaire national. Dans un système parlementaire national bicaméral, chacune des deux chambres dispose d'une voix.

⁶⁶⁶ Alexandre Met-Domestici, « Les parlements nationaux et le contrôle du respect du principe de subsidiarité », *RMCUE* n°525, février 2009, pp.88-96 (p.91).

⁶⁶⁷ Alexandre Met-Domestici, *op.cit.* p.92.

⁶⁶⁸ Ou un quart si la proposition concernait l'espace, liberté, sécurité, justice –art.76 TFUE-.

⁶⁶⁹ Dans tous les cas, elle a l'obligation de motiver sa décision : article 7 §.2, al.2 du protocole n°2.

⁶⁷⁰ Claude Blumann, Louis Dubouis, *Droit institutionnel de l'UE*, Editions Litec, 2007, p.359.

b. La procédure dite de « carton orange »

En revanche, la procédure dite renforcée –ou *carton orange*– est beaucoup plus contraignante et constitue une innovation par rapport à la Constitution qui n’envisageait que la première procédure. A la suite de l’intervention des parlements nationaux, le législateur européen (Parlement européen + Conseil) dispose ici du pouvoir de bloquer l’adoption de l’acte.

Cette procédure s’applique dès lors que l’acte concerné est adopté selon la procédure ordinaire⁶⁷¹ (codécision) et dans le cas où les avis motivés sur le non-respect, par une proposition d’acte législatif, du principe de subsidiarité représentent au moins une majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux. L’obligation de réexamen⁶⁷² par la Commission conduit celle-ci au maintien de l’acte, à sa modification ou à son retrait. Si jamais elle décide de le maintenir, la Commission devra, dans un avis motivé, donner les justifications à ce maintien. Cet avis sera alors transmis au législateur européen, accompagné des avis des parlements nationaux. C’est là qu’apparaît toute la force de la procédure ! Avant d’achever la première lecture, le législateur (le Parlement européen et le Conseil) examine si la proposition législative est compatible avec le principe de subsidiarité, en tenant compte des différents avis (Commission et parlements nationaux) ; à la suite de quoi, si une majorité de 55 % des membres du Conseil ou une majorité des suffrages exprimés au Parlement européen, se prononcent contre la compatibilité de la proposition avec le principe de subsidiarité, la proposition législative tombe en désuétude. D’où le « *carton rouge* »⁶⁷³.

Les traités de l’UE, rénové par le traité de Lisbonne, permet aux parlements nationaux de se réappropriier les enjeux européens. Toutefois, ce mécanisme ne pourra être efficace sans une coordination des parlements nationaux. La COSAC pourrait, semble-t-il jouer ce rôle de coordination. Elle constitue déjà une enceinte qui se prête à cette coopération et qui

⁶⁷¹ La première procédure, dite de droit commun, concerne tous les actes législatifs, quelle que soit leur procédure d’adoption.

⁶⁷² Article 7§.3 du protocole n°2.

⁶⁷³ Alexandre Met-Domestici, *op.cit.* p.92.

pourrait être encore améliorée⁶⁷⁴ afin de consolider le rôle d’alerte des parlements nationaux.

Un autre outil est enfin au service des parlements : il s’agit d’un outil internet qui permet l’échange des informations entre les parlements nationaux –IPEX⁶⁷⁵-. Cette base de données constituera à l’avenir un outil précieux d’échanges d’informations et devrait faciliter le contrôle à venir de l’application du principe de subsidiarité.

La représentation des collectivités locales au sein du Comité des Régions est un progrès qui est corroboré par la reconnaissance de leur existence dans le traité de Lisbonne. Toutefois, cette reconnaissance dans l’UE n’apparaît pas être le moyen le plus efficace pour faire participer les collectivités locales au processus décisionnel européen. Il semblerait, une fois de plus, que les solutions les plus efficaces soient le fait des Etats membres eux mêmes. Certains d’entre eux mettent en place des procédures permettant une association plus étroite de leurs entités infra-étatiques dans les négociations au niveau européen. Toutefois, ce n’est pas l’attitude dominante dans l’UE. Il reste alors que la participation des collectivités locales au processus décisionnel européen demeure toujours difficile.

⁶⁷⁴ La composition de cette instance fait l’objet de critiques. La participation des parlementaires nationaux est très hétéroclite ; seul un ou deux parlementaires par délégation participent régulièrement aux travaux de la COSAC. Certains auteurs pensent qu’il faudrait introduire une spécialisation au sein de la COSAC en fonction des matières pour favoriser une participation accrue et un suivi régulier des affaires devant cette instance. Voir Matthieu Houser, « La COSAC, une instance européenne à la croisée des chemins », *RDUE* n°2/2005, pp.343-361 (p.352).

⁶⁷⁵ Ce site est opérationnel depuis le printemps 2006. A titre expérimental, le Parlement européen a déjà transmis, sur ce site, des informations relatives à des projets d’actes communautaires afin que les parlements nationaux puissent faire valoir ou échanger leurs points de vue.

SECTION II.

LA DIFFICILE PARTICIPATION DES COLLECTIVITES LOCALES AU PROCESSUS DECISIONNEL DE L'UNION EUROPEENNE

La participation des Etats à l'Union européenne a confronté les différents niveaux de compétences et de décisions infra-étatiques à la construction européenne induisant pour ces derniers de sérieux sacrifices. En dépit de la représentation des collectivités locales dans l'Union européenne, le Comité des Régions n'est pas parvenu à imposer les autorités infra-étatiques comme de véritables acteurs du processus décisionnel de l'Union européenne. Ainsi, au niveau européen, les collectivités locales se sont vues reconnaître des rôles dans la mise en œuvre des politiques de l'UE, dans la cohésion du territoire, la surveillance du respect des principes de subsidiarité (de manière indirecte), etc. Mais en aucun cas, elles ne sont considérées comme des acteurs à part entière du processus décisionnel européen.

Cependant, certains Etats membres ont aménagé des voies de participation (plus ou moins directes) de leurs autorités infra-étatiques qui n'appréciaient pas de voir échapper leurs compétences dans le giron de l'UE sans être consultées ou ne pouvant plus s'exprimer sur la destinée de ces compétences⁶⁷⁶. Bien entendu, la diversité des autorités

⁶⁷⁶ C'est le cas des *Länder* allemands, notamment. Depuis 1959, il existe un observateur des Länder à Bruxelles au sein de la délégation allemande ; à partir de 1965, un comité pour les affaires relatives à la CEE avait été institué au sein du Bundesrat. En outre, en 1979, les Länder avaient imaginé une procédure de participation à l'édiction de la norme communautaire, qui s'était concrétisée par un accord entre le Chancelier fédéral et la Conférences des ministres présidents. Or, dans la pratique, bien qu'elle permettait une réelle participation des Länder au processus décisionnel de l'UE par le biais de ce mécanisme de coopération poussée avec la fédération, les espérances furent vaines en raison de sa lourdeur « pratique » : les Länder ne parvenaient pas à se mettre d'accord, sanctionnés par une procédure régie par la règle de l'unanimité. Aussi, c'est surtout la loi de ratification de l'AUE le 19 décembre 1986 qui apporte des avancées essentielles à l'article 2, qui après avoir énoncé le détail de la procédure à suivre, précise dans son paragraphe 3 que « *le gouvernement fédéral prendra en compte l'avis des Länder dans les négociations. Si cet avis émis par derniers se situe dans le domaine des compétences législatives exclusives des Länder, le gouvernement fédéral ne pourra s'écarter d'un tel avis que pour des motifs impérieux de politique extérieure ou d'intégration. Hormis cette exception, il devra prendre en compte les intérêts des Länder reconnus par le Bundesrat* ». Enfin, le paragraphe 5 rajoute que le gouvernement fédéral inclura des représentants du Bundesrat dans les négociations qui s'effectuent au sein des Comités de la Commission et du Conseil. Pour une analyse complète de la loi du 19 décembre 1986 ratifiant en Allemagne l'AUE, voir Maria Jesús Montoro Chiner, « La ley alemana de ratificación de l'Acta Unica Europea de 19 de Diciembre de 1986 y la participación de los Länder en la formación de decisiones comunitarias » *Revista española de derecho administrativo*, ,

infra-étatiques rencontrée dans l'Union européenne ne permet pas d'uniformiser une procédure de participation au processus décisionnel. Il faut s'en remettre aux ordres nationaux où les procédures et pratiques de participation des collectivités locales apparaissent contingentes et toujours sous contrôle de l'Etat (§.1). Ces procédures de participation apparaissant souvent aléatoires, les collectivités locales ont dû se mettre en quête de nouveaux canaux qui leur permettraient d'influer sur le processus décisionnel de l'Union européenne (§.2).

- §.1 – Une participation contingente des niveaux locaux sous contrôle des Etats
- §.2 – Le développement de canaux informels de participation au processus décisionnel de l'Union européenne

§ 1. UNE PARTICIPATION CONTINGENTE DES NIVEAUX LOCAUX SOUS CONTROLE DES ÉTATS

Parce que les collectivités locales disposent d'une légitimité politique propre qui se distingue du pouvoir central, il serait dangereux de nier ces échelons de pouvoir qui constituent des « *pools* de démocratie »⁶⁷⁷. Par conséquent, les niveaux locaux ne peuvent totalement demeurer en marge du processus décisionnel européen. Ce constat se heurte d'une part au silence des traités concernant les niveaux locaux et d'autre part au principe d'autonomie institutionnelle. Il appartient alors à chaque Etat de choisir sa propre voie en associant plus ou moins étroitement ses niveaux locaux aux négociations européennes. De fait, la représentation au Conseil de l'Union traduit ces aléas : c'est en fonction des compétences qui ont été transférées à l'Union européenne que dépendra la composition des délégations nationales au Conseil (A). Cependant, la représentation d'autorités infra-

Enero/Marzo 1987, p.371. Pour plus d'informations plus générales, voir Xavier Volmerange, Le fédéralisme allemand face à l'intégration européenne, Thèse 1999, directeurs de recherche Georg RESS, université de SAARLANDES et Gérard MARCOU, université PARIS I, 540p.

⁶⁷⁷ Des réservoirs de démocratie.

étatiques au Conseil dépend de la permissivité de leur ordre national et des procédures et pratiques qui y ont cours (B).

A. UNE REPRESENTATION A GEOMETRIE VARIABLE AU SEIN DU CONSEIL DE L'UNION

Le Conseil de l'Union –organe de représentation des Etats- demeure l'organe «*faîtier*»⁶⁷⁸ de l'ordre de l'UE, et ce, en dépit de l'élargissement des compétences du Parlement européen depuis le traité de Lisbonne et du pouvoir d'initiative de la Commission. Parfois, des représentants d'entités infra-étatiques sont envoyés en lieu et place des représentants étatiques. Le silence des traités a permis l'intrusion des niveaux infra-étatiques lors des négociations européennes (1). En effet, certains Etats membres de l'UE partagent le pouvoir avec leurs entités infra-étatiques. Dès lors que les négociations touchent aux compétences de ces autorités, il apparaît logique que ces dernières soient autorisées à participer ou à être associées aux décisions qui les concernent directement. Toutefois, leur mission n'est pas de participer en tant qu'entité propre et distincte de l'Etat auquel elles appartiennent, mais bien en tant que représentante de cet Etat (2).

1. Le silence des traités de l'Union européenne

C'est en dehors des traités de l'UE que s'est répandue la pratique de faire participer certaines instances régionales au Conseil de l'Union dans la mesure où leurs compétences étaient directement déléguées à l'UE. Ainsi, le silence volontaire des traités (a) laisse aux Etats membres toute la liberté d'organiser la participation de leurs entités infra-étatiques au processus décisionnel européen. Des modifications substantielles seront apportées à la

⁶⁷⁸ Nicolas Levrat, *L'Europe et ses collectivités territoriales*, éditions P.I.E Peter Lang, Bruxelles, 2005, 304p. (p.235).

lettre du traité pour mettre en adéquation les traités de l'UE et la participation de représentants non gouvernementaux au Conseil (b).

a. Des traités originellement laconiques

Le libellé de l'article 146 du traité de Rome (1957) précisait que « *le Conseil est formé par les représentants des Etats membres. Chaque gouvernement y délègue un de ses membres* ».

Ainsi, selon les termes du traité originaire, chaque Etat désigne un membre de son gouvernement et le dépêche pour négocier au Conseil. Le choix de ce représentant dépend directement des questions qui font l'objet de la réunion du Conseil. Et le représentant dispose des compétences et de la capacité dans son ordre juridique national pour défendre les intérêts de l'Etat lors de la prise de décision communautaire. Or, rapidement une question de légitimité de la représentation au Conseil s'est interposée -à juste titre-. Dès lors que l'UE aspirait à happer de plus en plus de compétences, certains Etats – l'Allemagne, par exemple⁶⁷⁹- ont été confrontés à des turbulences d'ordre national. Au sein d'un Etat fédéral, le pouvoir est partagé entre deux ordres légitimes : la fédération et les Etats fédérés. Le pouvoir procède alors d'une « co-souveraineté »⁶⁸⁰. Des compétences appartiennent en propre à chacune de ces entités. Et l'extension des compétences de l'UE après l'Acte unique européen et Maastricht, a généré la fuite de compétences souveraines de plus en plus nombreuses des entités fédérées. Les *Länder* se sont insurgés contre cette « hémorragie ». Deux attitudes étaient alors possibles : soit l'Allemagne, s'en remettant aux prescriptions (lacunaires) des traités, continuait de dépêcher des membres du gouvernement fédéral au mépris de son ordonnancement national. Soit elle envisageait des mécanismes permettant la représentation des entités fédérées chaque fois que le Conseil

⁶⁷⁹ Jeffery C., « Les *Länder* allemands et l'Europe. Intérêts, stratégies et influence dans les politiques communautaires », in E. Négrier et B. Jouve (dir.), *Que gouvernement les régions d'Europe ?*, L'Harmattan, Paris, 1998, 335p. (pp.55-83).

⁶⁸⁰ Nicolas Levrat, *op.cit.* p.235.

devait se déterminer sur des compétences relevant de l'autorité des niveaux fédérés. Cette dernière option a, bien entendu, été retenue.

Les Länder ne sont pas les seuls concernés. Toutes les autorités locales dotées d'un pouvoir législatif ou douées d'une capacité autonome à prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les politiques de l'UE peuvent prétendre à cette prise en considération. Dès lors que leurs compétences sont transférées à l'UE, leur exercice est considérablement modifié. Les collectivités doivent les exercer en tenant compte des obligations communautaires inhérentes à l'intégration européenne et notamment en tenant compte des principes de primauté et de loyauté. Il ne s'agit pas de remettre en cause les acquis de la construction européenne sous prétexte que les compétences lâchées seraient des compétences qui appartiennent à des entités « étrangères⁶⁸¹ » aux traités de l'UE. Et la réciproque est également réfutable : transférer seulement les compétences exclusives des Etats membres entrainerait un coup d'arrêt à l'intégration communautaire. Dès lors, il apparaissait nécessaire que les entités infra-étatiques détentrices de compétences susceptibles d'être revendiquées par le niveau européen devaient être associées au processus décisionnel de l'UE en contrepartie des sacrifices qu'elles subissaient. Devant ces évidences, c'est le traité lui-même qui a été modifié afin de se mettre en adéquation avec les pratiques répandues dans certains Etats membres.

b. Les modifications substantielles apportées à l'ex-article 146

La lettre de l'article 146 issue du traité de Rome de 1957 est modifiée pour se mettre en adéquation avec les pratiques nationales qui associent leurs échelons infra-étatiques dès lors que les compétences de ces dernières sont transférées à l'échelon communautaire.

C'est le traité de Maastricht qui a habilité, en substance, certains niveaux infra-étatiques à participer aux réunions du Conseil. Le nouvel article 146 TCE⁶⁸² énonce que « *le Conseil*

⁶⁸¹ Dans le sens où les traités de l'UE n'ont pour unique interlocuteur les Etats membres et non leurs démembrements.

⁶⁸² Article 207 TCE après le traité de Nice.

est formé par un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel habilité à engager le gouvernement de cet Etat membre ». L'exigence que le représentant appartienne au gouvernement de l'Etat membre est donc supprimée. Pourtant, ce nouveau libellé n'habilite pas de manière générale les collectivités locales à être représentées au Conseil. Il permet seulement à ce qu'un représentant d'un Etat membre puisse figurer et participer au Conseil sans nécessairement appartenir au gouvernement de l'Etat central. Ce représentant relève d'un « *niveau ministériel* ». Le libellé viserait dans les faits les niveaux exécutifs des ordres nationaux, comprenant ainsi les niveaux ministériels des Etats fédérés ou des régions où il existe un pouvoir législatif et exécutif. Ainsi, seraient directement concernés les *Länder* allemands et autrichiens, mais également les Régions ou Communautés belges ; et a fortiori les Communautés autonomes espagnoles et les régions italiennes. Toutefois, pour ces dernières, les gouvernements espagnols et italiens se sont révélés réticents quant à céder la place du représentant national à un représentant de ces entités au Conseil⁶⁸³.

Le traité de Lisbonne, dans la continuité du libellé de l'article 203, a apporté une nouvelle précision. Le nouvel article 16§2 TUE rappelle que « *le Conseil est composé d'un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel habilité à engager le gouvernement de l'Etat membre qu'il représente et à exercer le droit de vote* ».

Jusque là, le traité ne faisait pas d'allusion directe au droit de vote du représentant. Le nouveau libellé insiste toujours sur le rang ministériel du représentant ; de son habilitation à engager le gouvernement de l'Etat « *qu'il représente* » ; et l'exercice du droit de vote. Si le droit de vote des représentants au Conseil apparaissait implicite, le traité communautaire renvoyait plutôt à des modalités « *comptables* » concernant l'adoption de la décision finale. Cela étant, l'Etat membre doit établir que le représentant de son ordre national (représentant gouvernemental ou représentant d'un échelon subalterne) est habilité à le faire, conditionnant ainsi son droit de vote.

Si le TUE reconnaît l'envoi de représentants d'autorités infra-étatiques dans les délégations nationales, il n'impose aucune obligation. C'est à la discrétion de l'Etat. Mais

⁶⁸³ Nous examinerons un peu loin les pratiques et les changements survenus ces dernières années.

dans le cas où des représentants d'autorités régionales sont dépêchés, ils représentent, au Conseil, les intérêts de l'Etat national et non les intérêts de sa collectivité.

2. Une participation en tant que représentant de l'Etat membre

Le représentant du niveau infra-étatique au Conseil est mandaté pour la défense des intérêts de l'Etat. Cette participation aléatoire (a) est aussi une protection pour le système de l'UE qui doit se prévenir de tout risque de dilution si jamais les représentants des niveaux infra-étatiques en venaient à la défense de leurs intérêts propres lors de ces rendez-vous (b).

a. Une participation aléatoire au Conseil de l'Union

Cette participation n'est pas systématique. Elle dépend des compétences en jeu et de la discrétion de son Etat à bien vouloir céder la place d'un représentant de son gouvernement à une entité infra-étatique. Lorsque le représentant prend part au débat et au vote, il engage l'Etat. Il n'engage pas sa collectivité. Cette participation n'exprime donc aucun droit acquis aux collectivités de certains Etats membres d'être associées aux travaux du Conseil.

Cependant, il faut reconnaître que certaines collectivités⁶⁸⁴, sous la pression de la construction européenne, sont parvenues à s'imposer dans l'échiquier des négociations du Conseil. Même symbolique, leur participation au Conseil de l'Union amorce une prise en compte réelle de l'existence de ces entités, auparavant confondues avec la personne de l'Etat.

Des entités dépositaires de compétences importantes et bénéficiant d'une légitimité politique incontestable font désormais partie du décor politique de l'UE. Même si ces

⁶⁸⁴ Les *Länder* allemands et autrichiens, les Régions et Communautés belges.

dernières n'ont pas la mission de défendre leurs propres intérêts, elles revendiquent une appartenance régionale au niveau du Conseil de l'Union.

Ce mandat oblige tout de même le représentant « régional⁶⁸⁵ » à souffrir d'une forme de schizophrénie. En effet, il est arrivé par le passé qu'un élu régional belge – habilité par son Etat à le représenter- soit amené à défendre une position nationale au Conseil, alors que ce même élu avait témoigné un ressentiment à l'encontre de cette même position à l'échelle nationale⁶⁸⁶.

Dès lors que cette participation est rendu possible, elle demeure strictement balisée par l'Etat. Cela est nécessaire car si les collectivités de l'ensemble des Etats membres succombaient à la tentation de presser leur gouvernement afin de participer à leur tour aux négociations du Conseil de l'UE, elles mettraient en péril les acquis de la construction européenne.

b. Prévenir les risques de dilution du système de l'Union européenne

En raison de l'extrême diversité des collectivités locales de l'UE, elles ne peuvent prétendre à une participation au Conseil de l'UE où elles seraient amenées à défendre des intérêts locaux et régionaux. Le système de l'UE courrait inéluctablement à sa perte.

Il est déjà difficile de parvenir à s'entendre avec 27 Etats membres. Alors s'il fallait tenir compte des positions régionales –parfois divergentes avec leur propre ordre national-, la pérennité de la construction européenne serait réellement en danger. Il est impératif que les Etats demeurent les interlocuteurs privilégiés des institutions européennes. Cela ne veut pas pour autant interdire que le niveau européen doive se désintéresser des niveaux infra-

⁶⁸⁵ Ce dénominateur apparaît le plus commun pour désigner soit un représentant d'un *Land* allemand ou autrichien, ou un représentant d'une région ou d'une communauté belge.

⁶⁸⁶ J. Van Ginderachter, « Un rôle politique pour les régions au sein de l'Union européenne », in Vandersanden George (dir.) *LEurope et les régions. Aspects juridiques*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997, pp.-169-175 (p.173). En 1994, le Ministre-Président de la Flandre a défendu au Conseil la politique industrielle de la région wallonne. Or, il était avéré que ce même élu ne manquait aucune occasion pour signifier sa désapprobation sur la scène politique nationale. Et réciproquement, il est arrivé qu'un ministre de la Communauté française soit amené à défendre les intérêts culturels de la Flandre.

étatiques. Il lui faudra alors développer d'autres canaux pour associer les niveaux infra-étatiques à l'intégration européenne. Cela implique également que les Etats membres devront fournir un effort permanent pour informer leurs entités du travail et des orientations arrêtées dans les enceintes institutionnelles de l'UE. Il apparaît ainsi que c'est au plan national que les collectivités doivent interagir pour accéder, ou pour le moins, être associées plus directement au processus décisionnel européen. Dans la mesure où il appartient à chaque Etat de fixer les règles de cette association, l'UE n'est pas invitée à interférer directement avec l'organisation de ces procédures. Cela relève du domaine souverain des Etats.

Quoiqu'il en soit, avant d'envisager les canaux susceptibles de se développer pour associer les collectivités locales au processus d'intégration communautaire, il faut rendre compte d'un tour d'horizon des pratiques et procédures retenues dans certains Etats membres permettant la participation de leurs entités au Conseil de l'UE.

B. PROCEDURES ET PRATIQUES REVELEES DANS CERTAINS ETATS MEMBRE DE L'UNION EUROPEENNE

Cela concerne essentiellement les Etats fédéraux composant l'UE : l'Allemagne et l'Autriche ainsi que la Belgique (1). A priori, les Etats régionaux, tels l'Italie et l'Espagne auraient pu permettre une telle participation dans la mesure où certaines de leurs entités infra-étatiques disposent d'une importante autonomie (2). Toutefois ces Etats se sont avérés réticents quant à une éventuelle participation au Conseil de l'UE.

1. Une participation facilitée dans les Etats fédéraux

Nous examinerons les modalités de participation des *Länder* allemands au Conseil de l'UE (a) puis celles des régions et communautés belges (b).

a. *L'exemple de l'Allemagne*

Dès les premiers pas balbutiants de l'Europe communautaire, les *Länder* allemands ont très rapidement fait part de leurs inquiétudes et doutes sur la fuite de leurs compétences. En 1957, les *Länder* de l'Allemagne (de l'Ouest, à l'époque) se réunissent à Lindau⁶⁸⁷ où ils concluent un accord avec l'Etat fédéral selon lequel les *Länder* seront obligatoirement consultés par le gouvernement fédéral dès lors que ce dernier traitera sur la scène internationale de matières relevant de compétences exclusives ou partagées des *Länder*⁶⁸⁸. A priori, cet accord ne visait pas - à proprement parler- les incidences de la construction communautaire sur l'érosion des compétences des *Länder*. Cependant, il va servir de modèle pour permettre à ces derniers d'approcher les instances décisionnelles de l'UE.

C'est par l'intermédiaire d'un « Comité permanent des représentants des *Länder* auprès du Ministère des Affaires étrangères » que des positions des communes sont arrêtées par les *Länder* et portées à la connaissance du gouvernement fédéral. Cet organe joue un rôle incontournable lors de négociations portant sur des compétences exclusives des *Länder* où il faudra rechercher l'accord de chaque *Land*.

Puis, à partir de 1968, la pratique va reconnaître qu'un délégué des *Länder* puisse être représenté au sein de la délégation allemande lors des conférences internationales.

Aucun accord comparable dans l'ordonnancement communautaire ne permettait une telle liberté aux *Länder* lors des négociations au Conseil. Les *Länder* devront s'armer de patience et attendre 1985 pour que le principe de représentation issu de l'accord de Lindau

⁶⁸⁷ 14 novembre 1957. Voir notamment, Pierre Michel Eisemann (dir.) *L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national – Etude la pratique en Europe*, Kluwer law international, The Hague/London/ Boston, 1996, pp.69-117 (71).

⁶⁸⁸ Article 32 §2 de l'accord de la ville de Lindau « *avant la conclusion d'un traité affectant la situation particulière d'un Land, ce Land devra être entendu en temps utile* ».

soit transposé aux affaires de l'UE⁶⁸⁹ (un représentant des *Länder* accompagne le représentant de l'Etat fédéral et participe à certaines réunions du Conseil dès lors que les questions qui y sont abordées touchent directement et exclusivement la compétence des *Länder*. Le représentant peut même être habilité à voter au nom de l'Allemagne).

Cette transposition n'a pas été sans poser de problèmes juridiques. En effet, cette pratique connue des conférences internationales a été entérinée avec la loi de ratification de l'Acte unique européen de 1986 ; mais n'obtient sa forme actuelle que le 21 décembre 1992 par le nouvel article 23 de la Loi fondamentale, dans la loi relative à la coopération entre la Fédération et les *Länder* dans les affaires communautaires du 12 mars 1993 (reposant sur l'article 23 de la Loi fondamentale) et par un accord d'exécution du 29 octobre 1993 portant transposition du Traité de Maastricht.

A l'origine, cette pratique, en marge des traités de l'UE, visait à mettre le système de l'UE en adéquation avec un système national complexe où existe une co-souveraineté.

Toutefois, le système allemand continuera d'évoluer. Cette pratique, de l'état d'accord entre la Fédération et les *Länder*, prend une valeur constitutionnelle en droit allemand en intégrant la Loi fondamentale. Complexe, elle repose sur la position centrale du *Bundesrat* (organe de représentation des *Länder*⁶⁹⁰). En fonction des intérêts et des compétences des *Länder* ou du *Bundesrat*, trois procédures graduelles de participation des *Länder* sont prévues.

_ S'il s'agit de domaines politiques pour lesquels le *Bundesrat* aurait, en Allemagne, un droit de participation, les *Länder* participent aux débats visant à arrêter la position de négociation du gouvernement fédéral.

⁶⁸⁹ Une procédure de participation des *Länder* a été mise en place en 1979 afin d'être associés plus étroitement à la définition du droit de l'Union européenne. Toutefois, cette procédure ne s'est pas révélée efficace, voir Xavier Volmerange, *Le fédéralisme allemand face à l'intégration communautaire*, Thèse, université de Lille II, 1999, 540p. (pp. 147-151).

⁶⁹⁰ L'article 23 §1 de la Loi fondamentale reconnaît que « la fédération peut transférer des droits de souveraineté par une loi approuvée par le *Bundesrat* ». Ainsi, la Loi fondamentale consacre un pouvoir réel de bloquer les transferts de souveraineté dans la mesure où les *Länder* s'y opposeraient majoritairement.

_ Si des intérêts fondamentaux des *Länder* sont concernés, des représentants des *Länder* nommés par le *Bundesrat* peuvent, outre le ministère fédéral compétent, participer à un stade ultérieur aux négociations au Conseil de l'Union européenne⁶⁹¹.

_ S'il s'agit de projets européens qui touchent exclusivement la compétence des *Länder*, l'Allemagne n'est représentée au Conseil que par un représentant des *Länder*.

Ainsi, ce processus de participation instauré en Allemagne reflète fidèlement la répartition des compétences dans l'ordre interne dans le processus décisionnel pour les matières relevant de l'ordonnement communautaire. Concernant les matières relevant de la compétence de la fédération, la Loi fondamentale n'est pas en reste. L'article 23 §5 reconnaît que les intérêts des *Länder* peuvent être lésés, en dépit du fait qu'ils n'ont pas de compétence expresse dans des domaines où la Fédération détient le pouvoir législatif au plan interne. Le gouvernement fédéral doit alors prendre en considération les avis du *Bundesrat*⁶⁹² pour arrêter la position de négociation de l'Allemagne au Conseil.

Enfin, le *Bundesrat* a en outre un droit de codécision en cas de modification des fondements de l'Union européenne. Les traités d'adhésion de nouveaux États membres à l'Union européenne ou la modification des traités européens requièrent aussi l'approbation de la chambre des *Länder*.

Ainsi, le *Bundesrat* joue un rôle central dans l'immixtion des *Länder* dans les affaires européennes. Les prises de position essentielles continuent de prendre forme dans le cadre de la Conférence Ministres-Présidents des *Länder*, avant d'être débattues et arrêtées au *Bundesrat*.

Les positions qui seront défendues par la suite par le *Bundesrat* reposent sur des mécanismes de coopération complexe entre les *Länder* et la fédération au sein de conférences ministérielles spécialisées et les réunions nombreuses d'experts. Le système

⁶⁹¹ Article 23 §6 de la Loi fondamentale. Soulignons que ce représentant devra préserver « la responsabilité de la Fédération pour l'ensemble de l'Etat ».

⁶⁹² Les intérêts des *Länder* ne sont pas affectés de « manière centrale », l'Etat fédéral est tenu de prendre en considération les avis du *Bundesrat*. En revanche, des pouvoirs de législation des *Länder*, l'organisation de leurs services ou leur procédure administrative non contentieuse sont affectés de manière centrale, alors l'opinion du *Bundesrat* est déterminante. Dès lors la fédération aurait une obligation de s'aligner sur la position du *Bundesrat* ? La Loi fondamentale aménage une clause de sauvegarde « la responsabilité de la Fédération pour l'ensemble de l'Etat » en cas de décision manifestement irraisonnée et irresponsable du *Bundesrat*. Nicolas Levrat, *op.cit.* pp.245-246.

fédéral allemand a réussi l'intégration de ses *Länder* dans le processus d'intégration européenne. Parallèlement, elle a constitutionnalisé dans son ordre étatique ce principe de participation des *Länder* aux affaires européennes⁶⁹³.

b. L'exemple de la Belgique

La Belgique permet également à ses niveaux régionaux de participer au Conseil. L'accord du 8 mars 1994, en mettant en œuvre la troisième phase de la réforme⁶⁹⁴ de l'Etat belge, autorise cette représentation des Régions au Conseil des ministres de l'Union européenne. Cet accord a réglé de manière globale la participation des « régions⁶⁹⁵ » à la coordination des affaires européennes ainsi que leur participation à l'échelle de l'UE. A la différence de l'Allemagne, ces dispositions n'ont pas intégré directement le corpus constitutionnel belge⁶⁹⁶. C'est un accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions⁶⁹⁷ qui prend en considération la répartition des compétences dans le cadre fédéral et les problèmes suscités par la participation de l'Etat belge à l'UE. Ainsi, cet accord, en tenant compte de la répartition des compétences dans l'ordre national belge, distingue quatre catégories de compétences. Les compétences pour lesquelles la représentation fédérale est exclusive ; celles qui nécessitent la représentation fédérale avec un assesseur des entités fédérées ; celles où il y aura habilitation des entités fédérées ;

⁶⁹³ La pratique de la participation des *Länder* autrichiens aux affaires de l'UE s'inspire directement de la pratique allemande. C'est un amendement à la Constitution autrichienne introduit en 1992 qui a permis cette participation et repris en 1994 dans le nouvel article 23d de la Constitution autrichienne. Voir Christian Engel, « Vers un fédéralisme à plusieurs niveaux ? Une analyse des procédures et pratiques de la participation des régions au processus décisionnel communautaire », *Eipascope* 2001/1, <http://www.eipa.nl>

⁶⁹⁴ La Belgique a connu dans le courant des années 90 de nombreuses révisions pour parvenir au modèle fédéral tel que nous le connaissons aujourd'hui.

⁶⁹⁵ Sous entendu Régions et Communautés.

⁶⁹⁶ Les articles 167 à 169 de la Constitution belge réservent le droit aux communautés et régions de conclure des traités internationaux dans les matières qui sont de leurs propres compétences ; sans pour autant traiter de manière spécifique de leur participation à l'intégration à l'UE.

⁶⁹⁷ Art.7.2. de l'accord de coopération : « *Lorsqu'il appartient aux Communautés et/ou Régions d'occuper le siège de la Belgique au Conseil de l'Union européenne, il est établi un système de rotation de la représentation tenant compte du rythme de travail de l'Union européenne* ».

enfin, celles où les entités fédérées sont habilitées à participer de manière exclusive au Conseil. Les représentants de l'Etat fédéral, des Régions et des Communautés participent sur un pied d'égalité à la coordination organisée par le Ministère fédéral des Affaires étrangères⁶⁹⁸ portant sur toutes les formations au Conseil. Contrairement à l'Allemagne où la coordination se réalise dans une instance parlementaire – le *Bundesrat* – ; en Belgique, elle repose sur des mécanismes intergouvernementaux, de ministères à ministères. Ce système peut apparaître plus rigide que le système allemand. A priori, les deux systèmes conduisent au même constat ; la translation dans l'ordonnement communautaire de la répartition des compétences de leur ordre national. Du fait que la Loi fondamentale allemande règle la question de la répartition des compétences et fait de l'opinion du *Bundesrat* un élément déterminant dans la participation d'un représentant d'un *Land* au Conseil de l'UE, le système allemand propose des modalités de coopération institutionnelle plus structurées. En Belgique, des risques inhérents à la coopération intergouvernementale pourraient bien préjudicier à la fois l'ordre national belge et l'ordonnement communautaire. En effet, l'accord de coopération prévoit que le représentant du siège belge au Conseil de l'UE ne pourra prendre position que sur des matières qui ont fait l'objet d'une coordination préalable⁶⁹⁹. Or, la Belgique connaît depuis quelque temps des désordres intérieurs entre les communautés francophones et flamandes. Le risque que ces haines fratricides se réveillent à tout moment au niveau de la coordination est toujours présent. Et de fait, ce risque se projette dans l'ordonnement de l'UE en induisant un risque de blocage du processus décisionnel. Pourtant, la pratique se veut plutôt rassurante. Dans la mesure où pour l'instant, la lourdeur de cette procédure de participation n'a pas conduit à isoler la Belgique⁷⁰⁰. On a même vu des Présidents de régions défendre des positions au niveau européen qu'ils combattaient dans leur ordre national. L'intérêt communautaire finirait-il par « coaliser » les frères ennemis ?

⁶⁹⁸ Art. 9 de l'accord de coopération : «*La désignation du Ministre chargé de représenter la Belgique au Conseil sera formalisée au sein de la coordination organisée par la Direction d'Administration des Affaires européennes ou éventuellement, en vertu de l'article 4, au sein de la Conférence interministérielle de Politique étrangère, avant chaque Conseil, et notifiée, via la Représentation permanente, au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, par le Ministre des Affaires étrangères* ».

⁶⁹⁹ Article 2.5 de l'accord de coopération.

⁷⁰⁰ Nicolas Levrat, *op.cit.* p.251.

D'autres Etats membres, au regard de leur organisation institutionnelle pourraient eux aussi envoyer des représentants de régions au sein du Conseil de l'UE, dès que les matières discutées les exigeraient. Pourtant, si leur organisation intérieure ne s'oppose pas à une telle participation, les gouvernements ont choisi de ne faire participer que des représentants d'envergure nationale.

2. Des concertations étroites sans mode de participation directe des représentants régionaux au Conseil de l'Union

Aux cotés des Etats fédéraux, se rencontrent dans l'UE des Etats régionaux : l'Espagne et l'Italie. Pour des raisons souvent historiques et culturelles, ces Etats disposent de niveaux régionaux dotés d'une grande autonomie et notamment de compétences législatives substantielles. Aussi, ces niveaux ont été confrontés à la fuite des leurs compétences vers l'Union européenne à chaque révision des traités de l'UE au même titre que les *Länder* allemands ou les Communautés et régions belges. Pourtant, au nom de l'unité de l'Etat, les gouvernements de l'Espagne (a) et de l'Italie (b) n'ont pas aménagé de procédure permettant la participation de représentant régional au Conseil de l'UE. Il faut tout de même remarquer qu'il existe une concertation étroite entre les régions et l'Etat, afin de prendre en compte leurs aspirations.

a. L'Espagne, un modèle en perpétuel mutation

Dès l'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes (à l'époque), les Communautés autonomes ont fait connaître leur désir d'être associées au processus décisionnel communautaire au nom de leurs chefs de compétences⁷⁰¹. En dépit des pressions exercées par les 17 Communautés autonomes que comprend l'Espagne, le

⁷⁰¹ Laurence Burgorgue – Larsen, *L'Espagne et la Communauté européenne. L'Etat des autonomies et le processus d'intégration européenne*, Editions Universités de Bruxelles, Bruxelles, 1995, 472p.

gouvernement espagnol a toujours refusé à ces dernières qu'un ministre régional siège au Conseil de l'UE et représente à ce titre l'Espagne.

En contrepartie, l'Espagne s'est attachée à mettre en place des procédures de coordination avec les Communautés autonomes pour arrêter sa ligne de conduite lors des grands rendez-vous européens. Ces procédures ne sont pas le résultat d'un processus juridique ou administratif inhérent à la forme institutionnelle de l'Etat espagnol. Mais plutôt le résultat d'affrontements et de pressions politiques⁷⁰². Il faut saluer le rôle majeur tenu par la Catalogne qui a œuvré au rapprochement de l'Etat espagnol des Communautés autonomes dans le processus d'adoption de la prise de position espagnole à défendre au Conseil dès lors que seront en jeu des compétences des Communautés. Auparavant des accords bilatéraux entre le gouvernement espagnol et chacune des Communautés autonomes organisaient les rapports de coopération. Ce système extrêmement complexe affaiblissait la capacité de l'Espagne à arrêter une position commune et réduisait sur la scène européenne son influence. A partir des années 90, les échéances électorales⁷⁰³ aidant, la Catalogne s'est imposée en réel pivot politique. La Catalogne est devenue une Communauté chef de file, recherchant toutes les stratégies bonnes à mettre en avant ses propres intérêts et promouvoir plus largement les intérêts régionaux des Communautés autonomes, tant sur la scène nationale que sur la scène européenne. En 1992⁷⁰⁴, le gouvernement espagnol proposa alors un système commun de coopération qui permet la coordination des positions entre Madrid et les Communautés au sein d'une *Conférence relative aux affaires européennes*⁷⁰⁵. Le maintien d'un système de coordination reposant sur des accords bilatéraux entre chaque Communauté et Madrid rendait impossible une

⁷⁰² Plusieurs projets de consultation avaient été proposés –projet Pons en 1985, Almunia 1987- sans résultat. Voir Börzel T., *States and regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp.105-113.

⁷⁰³ Le maintien du parti socialiste espagnol au Congrès des députés a dépendu directement du soutien du parti nationaliste catalan, mettant de fait la Catalogne dans une position clé.

⁷⁰⁴ L'accord entre les Communautés autonomes portant institutionnalisation de la *Conférence pour les affaires communautaires européennes* fut signé le 29 octobre 1992.

⁷⁰⁵ Seul le Pays Basque refusera de participer à cette Conférence. L'Etat espagnol a maintenu des rapports avec cette Communauté sur la base d'accords bilatéraux (1990, puis 1995). Une Commission bilatérale assurant la parité entre représentants de l'Etat et représentants de la Communauté basque se réunit dès que les compétences de la Communautés sont concernées par les questions européennes. Cela ne signifie pas que cette Commission exerce une influence plus grande ; elle se réunit une fois par an pour un échange d'informations et d'avis sur les domaines intéressant la Communauté. Parallèlement, la Catalogne a également maintenu des rapports bilatéraux avec le gouvernement central. Cf. *infra*.

prise de position commune. Aussi, cette Conférence multilatérale devait faciliter la prise de position. Deux ans plus tard⁷⁰⁶, un autre accord vient régler la participation des Communautés aux affaires européennes à travers les *Conférences sectorielles*. Cette coopération d'ordre « intergouvernemental » -gouvernement/Communautés autonomes- a révélé de nombreux « couacs », attisant les appétits des régions les plus revendicatrices. Puisque l'Etat espagnol, par le biais de ces accords politiques, ne respectait pas ses engagements, les Communautés se sont empoignées à faire ancrer leur participation aux affaires européennes dans leurs statuts. Selon les termes de la Constitution espagnole, l'Etat espagnol doit respecter l'autonomie et les compétences dévolues aux Communautés autonomes⁷⁰⁷ consignées dans les statuts. En inscrivant dans les statuts la participation des Communautés autonomes aux affaires européennes, cela oblige l'Etat espagnol à remplir les engagements politiques qui, jusqu'alors n'ont pas été totalement respectés par ce dernier. Les statuts, « *normes institutionnelles fondamentales de chaque Communauté* » - article 147 de la constitution espagnole-, en consacrant le rôle de chaque Communauté dans le développement et l'application du droit de l'UE par les Communautés ou leur participation dans la définition de la position espagnole à défendre sur la scène communautaire, introduit indirectement la participation des Communautés autonomes aux affaires européennes dans le bloc de constitutionnalité espagnol. Une fois de plus, c'est la Catalogne qui a ouvert la voie en bénéficiant d'une réforme importante de son statut⁷⁰⁸. La loi organique 6/2006 du 19 juillet 2006 est venue entériner une réforme du statut de la Catalogne, ponctuant ainsi plusieurs années de négociations ardues entre l'Etat central et la

⁷⁰⁶ Accord cadre du 30 novembre 1994. Les conférences sectorielles avaient fait leur apparition un an plus tôt (1993) avec la loi sur le processus autonome. Toutefois, elles ont d'abord été mal perçues. Pour certains nationalistes –catalans et basques-, elles étaient considérées comme un moyen supplémentaire pour le gouvernement de museler l'exercice de l'autonomie des Communautés. L'accord cadre de 1994 est venu équilibrer les rapports entre Communautés et Madrid, devant permettre à ces dernières d'étendre l'exercice de leur autonomie aux domaines de compétences de l'UE. Concernant les compétences exclusives des Communautés, l'accord permettait en principe aux Communautés d'arrêter la position commune à défendre au Conseil. Or, il semblerait que l'Etat espagnol n'ait pas respecté tous les termes de l'accord en ne faisant pas suivre les informations nécessaires aux prises d'avis et n'aurait pas tenu compte des droits des Communautés. Voir Christian Engel, *op.cit.* p.14.

⁷⁰⁷ Article 147 de la Constitution espagnole : « *1. Selon les termes de la présente Constitution, les statuts sont la norme institutionnelle fondamentale de chaque communauté autonome et l'État les reconnaît et les protège comme partie intégrante de son ordre juridique* ».

⁷⁰⁸ Depuis, les Statuts de l'Andalousie, les Îles Baléares, l'Aragon, la Castille-la-Manche, la Castille-Leon et les Canaries sont aussi engagés sur la voie des réformes. La réforme du Statut de la Communauté de Valence a été approuvée avant celle de la Catalogne (Loi organique 1/2006 du 10 avril 2006) car elle répondait à des exigences différentes de celles de la Catalogne.

Catalogne⁷⁰⁹. Le nouveau statut, en dehors du « *blindage des compétences*⁷¹⁰ » de la Communauté catalane, élargit les compétences de la Catalogne dès lors qu'il est question de l'application du droit de l'UE dans le domaine des compétences de cette Communauté. Le statut apporte des précisions ; d'une part lorsqu'une action dépasse le champ territorial des compétences de la Communauté, l'Etat espagnol intervient⁷¹¹ s'il est établi que la Communauté, en coopération avec d'autres, n'est pas parvenue à prendre la mesure qui s'impose. D'autre part, le statut institue une possibilité pour la Communauté catalane de participer aux affaires européennes dès lors que sont altérées ses compétences ou ses intérêts. Cela permet notamment à la Communauté de participer, de manière bilatérale ou multilatérale, aux prises de position espagnole qui seront défendues et négociées par le gouvernement espagnol lors des grands rendez-vous européens. Et même jusqu'à une participation aux initiatives de révision des traités de l'UE. L'Etat s'engage à communiquer aux Communautés autonomes toutes les informations nécessaires, les différentes observations et éventuellement, il peut accorder à un représentant de la Communauté d'accompagner la délégation espagnole qui négocie la révision des traités. Toutefois, le gouvernement espagnol ne va pas jusqu'à céder la place du représentant du gouvernement à un représentant des Communautés autonomes. De même, il faut faire état que cette participation peut varier en fonction de l'intensité de l'altération des compétences des Communautés⁷¹².

Enfin, le nouveau statut de la Catalogne prévoit une possibilité d'accès direct à la Cour de justice de l'UE. Bien entendu, le droit national ne peut aller au-delà de ce que permet l'ordonnancement de l'UE. Et comme les conditions de saisine de la Cour par une entité infra-étatique sont limitées, il appartiendra à l'Etat espagnol, à la demande de la Communauté, d'engager l'action pour défendre les intérêts et les compétences de cette dernière.

⁷⁰⁹ Pour un aperçu des déboires et des victoires de la Catalogne, Enoch Alberti, « Le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne », *RFAP* n°121-122, 2007, pp.145-160.

⁷¹⁰ Enoch Alberti, *op.cit.*p.151.

⁷¹¹ Il devra consulter les *Généralidad* pour permettre sa participation.

⁷¹² La position de la Communauté est déterminante quand elle concerne des compétences exclusives.

Quant à l'Italie, l'autre Etat régional de l'UE, ce pays rencontre des problématiques identiques à celles rencontrées en Espagne : l'asymétrie des institutions régionales et de leurs compétences.

b. L'Italie, l'autre modèle régional

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, la Constitution italienne prévoyait la reconnaissance et la construction d'une autonomie régionale. En dépit des principes inscrits dans la Constitution, cette mise en place sera longue et éprouvante. Elle prévoyait la création de 4 régions à statut spécial (la cinquième⁷¹³, le Frioul – Vénétie julienne, a été créée en 1964), et de 14 régions à statut ordinaire (15⁷¹⁴, ultérieurement quand la Molise a été détachée des Abruzzes). Il s'agissait pour l'Italie de diviser le pouvoir de l'Etat afin de prévenir tout retour du totalitarisme. Caractérisée par le localisme et le patriotisme des Cités⁷¹⁵, l'Italie ne semble pas affectée par une conscience ou une identité régionale forte comme cela se retrouve en Espagne (identités basque, catalane, andalouse). D'ailleurs, certaines régions italiennes ont été créées à partir de territoires statistiques⁷¹⁶. Toutefois, l'absence de tout poids culturel et identitaire dans le processus de régionalisation de l'Italie n'empêchera pas les régions italiennes de revendiquer une participation à la formation de la volonté de l'Etat italien dans le processus décisionnel communautaire. En 1983, le Président du Conseil de l'époque –*Bettino Craxi*– adopte un décret prévoyant la création d'une « Conférence Etat – régions »⁷¹⁷. Or, cette Conférence s'est avérée décevante pour les représentants des régions. Les réunions « sporadiques » ont démontré la mauvaise volonté de l'Etat à coopérer avec ses entités régionales. En 1987, la loi « Fabbri » tente de

⁷¹³ La Sicile et la Sardaigne, le Val d'Aoste, le Trentin-Haut-Adige et le Frioul-Vénétie julienne.

⁷¹⁴ Piémont, Lombardie, Vénétie, Ligurie, Emilie-Romagne, Toscane, Marches, Ombrie, Latium, Abruzzes, Campanie, Molise, Calabre, Basilicate, Pouilles.

⁷¹⁵ Gérard Marcou, *La régionalisation en Europe*, rapport pour le Parlement européen, 1999, 170p.

⁷¹⁶ V. Onida (1988), “ Landesbericht Italien ”, pp.244-245 notamment, dans : F. Ossenbühl (Hrsg), *Föderalismus und Regionalismus in Europa*, Nomos, Baden-Baden. Cf. Gérard Marcou, *op.cit. supra* p.36.

⁷¹⁷ Nicolas Levrat, *op.cit.* p.254.

remédier aux critiques affublant la Conférence. Cette loi exige des représentants de l'Etat de remplir des obligations d'informations des actes communautaires pouvant interférer sur les compétences des régions. Ce dispositif sera complété en 1988 et 1989 afin de renforcer la coopération et déterminer une fréquence des convocations de la Conférence : au moins une fois tous les 6 mois. La Conférence formule des avis –toutefois, la loi n'est pas très claire quant à l'obligation du gouvernement de suivre ou non ces avis-. Parallèlement, le poids politique et institutionnel croissant des autres collectivités locales a ensuite favorisé l'instauration en 1996 d'un organe de liaison État-autonomies locales. Ainsi, le modèle italien se caractérise par un double système de relations État-régions d'une part, État-collectivités locales d'autre part, avec l'institution de deux organes différents de coordination entre les exécutifs des divers niveaux territoriaux.

A partir des années 90, le processus s'accélère. L'Italie s'engage dans un processus très ambitieux : la fédéralisation de ses institutions. De fait, la question de la coopération entre l'Etat et ses régions sur les questions européennes s'intègre dans cette réforme et devient même de plus en plus prégnante. En effet, il appartient aux régions italiennes de transposer les directives communautaires dès lors qu'elles touchent à leurs domaines de compétence. Ainsi, les régions italiennes doivent s'assurer de participer au processus de décision étatique mais aussi communautaire. Par conséquent, la Conférence Etat-régions était naturellement appelée à évoluer. La réforme du système administratif engagée par la loi n° 59 de 1997 a entraîné une réforme de cet organe, ainsi que celui représentant l'Etat et les autres collectivités locales. Le décret législatif 281 de 1997 a consolidé les conférences, en renforçant leur rôle au travers de la mise en place de nouvelles procédures visant à favoriser les ententes et les accords entre l'État et les collectivités locales. Par ailleurs, ce même décret introduit un organe unique, la Conférence unifiée, qui est la fusion de la conférence État-régions et de la conférence État-autonomies locales, appelés à donner un avis (faisant autorité) dans les domaines d'intérêt commun des régions, provinces et communes⁷¹⁸.

⁷¹⁸ Même au sein du Parlement italien, il devient de plus en plus difficile de ne pas tenir compte des positions exprimées par les pouvoirs territoriaux. Il existe une Commission bicamérale des affaires régionales (20 députés, 20 sénateurs) qui rend possible la participation de représentants régionaux ou d'autres collectivités locales dès que les besoins l'exigent.

Même si les réformes engagées jusqu'à maintenant n'ont pas conduit à la fédéralisation de l'Italie, les régions italiennes ont gagné des compétences et une très forte autonomie (normative, statutaire, fiscale et financière). Cependant, l'Italie demeure un Etat unitaire. Et si les régions ont autorité sur le sens de la volonté politique italienne à défendre au Conseil de l'UE dès lors que leurs compétences sont concernées, l'Etat italien ne permet pas aux représentants régionaux de siéger au Conseil.

Au-delà des différences entre ces modèles étatiques – fédérations, Etats régionaux- et des caractéristiques qui les distinguent, il existe des convergences⁷¹⁹. L'euphorie croissante de leurs structures fédérées et/ou régionales. L'Europe n'est plus un mythe lointain pour leurs entités. Les réalités de la construction de l'UE ont affecté les compétences de ces structures qui tentent désormais de s'approprier une influence sur la scène européenne. Les Etats ont mis en route des processus permettant parfois de faciliter le rapprochement des structures infra-étatiques de l'échelon européen. Toutefois, ce rapprochement dépend d'un cadre national. Les entités infra-étatiques vont alors utiliser de nouveaux canaux d'influence pour échapper à la tutelle de leur Etat et de nouer des relations plus intimes avec les institutions de l'UE.

§ 2. LE DEVELOPPEMENT DE CANAUX INFORMELS DE PARTICIPATION DES COLLECTIVITES LOCALES AU PROCESSUS DECISIONNEL DE L'UNION EUROPEENNE

Privées à l'origine de tous moyens de représentation institutionnelle, les collectivités vont rechercher des canaux de représentation afin de se rapprocher de l'échelon européen.

Dans cette perspective, elles ne défendent pas les intérêts de leur Etat, mais bien leurs propres intérêts. Elles s'affirment ici en tant qu'entité distincte de l'Etat qui les gouverne, et tentent de porter leurs propres initiatives au niveau européen.

Elles cherchent à s'imposer en tant que troisième échelon de pouvoir, aux cotés d'un échelon européen et national. Et cette troisième force semble peu encline à respecter une

⁷¹⁹ Nicolas Levrat, *op.cit.* p.255.

hiérarchie qui placerait le niveau européen, suivi du niveau national et enfin, le niveau local. Bien au contraire, elle s'organise de manière à court-circuiter les canaux traditionnels en tentant de nouer des rapports directs avec les instances de l'UE sans passer par la tutelle de leur Etat.

L'ascension des régions dans l'échiquier européen manifesterait-elle l'empreinte d'un *lobbying* régional⁷²⁰ capable d'influencer les centres de décision européens ?

Avant de distinguer l'influence réelle de ces organisations sur le processus décisionnel européen (B), il convient d'envisager comment se sont mis en place ces canaux informels et sous quelle forme ils agissent (A).

A. LES FORMES DE REPRESENTATION INFORMELLE DES COLLECTIVITES LOCALES DANS LE SYSTEME DE L'UNION EUROPEENNE

Les collectivités locales de l'UE s'organisent et s'associent pour la défense de leurs intérêts locaux sur la scène européenne. Elles parviennent à attirer l'attention des institutions européennes ; à commencer par la Commission européenne qui travaille régulièrement avec les groupes représentant des intérêts locaux, par l'intermédiaire de comités *ad hoc*. Toutefois, avant d'atteindre le système de l'Union européenne, ces organisations ont testé leur capacité d'influence et d'organisation auprès du Conseil de l'Europe avant de se diffuser dans l'ordonnement de l'UE. On distingue deux types de représentation des collectivités locales : une représentation collective (1) et une représentation individuelle (2).

⁷²⁰ Smets I., « Les régions se mobilisent. Quel lobby régional à Bruxelles ? », in P.-H. Chaeyes, C. Gobin, I. Smets et P. Winand (dir.), *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne. Lobbying, Pluralism and European integration*, PUE, Paris, 1998, pp.303-327 ; Smith Andy, « Au-delà d'une Europe de lobbying. Le rapport Commission-régions », colloque de l'IPSA, *Le lobbying en Europe*, Bruxelles, mars 1997.

1. Les représentations collectives des collectivités locales

Elles sont très nombreuses⁷²¹. Les premières sont apparues au lendemain de la seconde guerre mondiale et étaient guidées par une vocation « généraliste » : la représentation des intérêts locaux dans la construction d'une Europe en quête de paix et de prospérité (a). Puis, vont se développer des organisations de collectivités locales défendant des intérêts locaux plus spécifiques, et bénéficiant d'une aide importante de l'Union européenne pour se développer (b).

a. La représentation « généraliste » des collectivités locales

En 1951, le Conseil des Communes d'Europe⁷²² (CCE) est la première association européenne des pouvoirs locaux. La tâche première de cette association était d'encourager la coopération horizontale entre les collectivités des Etats membres du Conseil de l'Europe. Par le biais de jumelages entre communes, le CCE entendait diffuser à travers le continent européen la réconciliation des peuples de l'Europe, visant en priorité les jumelages⁷²³ entre communes françaises et allemandes⁷²⁴. Au-delà de la portée symbolique de leur rapprochement, cette coopération devait tendre à la normalisation des relations avec l'Allemagne⁷²⁵. Dès ses débuts, le CCE a affiché des prétentions politiques,

⁷²¹ On dénombre plus de 100 000 collectivités territoriales en Europe, fédérées en 40 grandes associations nationales dans 28 pays. Voir Jean Marie Palayret, « De la CECA au Comité des Régions : le Conseil des communes et des régions d'Europe un demi siècle de lobbying en faveur de l'Europe des régions », (in) Marie Thérèse Bitsch, *Le fait régional et la construction européenne*, coll. *Organisations internationales et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp.85-113

⁷²² Le 28 janvier 1951, le CCE est créé à l'initiative d'une soixantaine d'élus municipaux suisses, français, italiens et des Bénélux, convaincus que « tout divise les Etats et tout unit les communes ». Voir Jean Marie Palayret, *op.cit.* pp.85.

⁷²³ Le CCRE donne une définition du jumelage : « c'est la rencontre de deux ou plusieurs communes qui entendent proclamer qu'elles s'associent pour agir dans une perspective européenne en vue de confronter leurs problèmes et de développer entre elles des liens d'amitié de plus en plus étroit ».

⁷²⁴ Pas seulement. Cette association s'est aussi engagée dans la collaboration des entités infra-étatiques avec les institutions européennes ; ainsi que dans la politique régionale et l'aménagement du territoire européen.

⁷²⁵ Nicolas Levrat, *op.cit.* p.181.

convaincu que le processus d'intégration européenne ne pouvait se passer des collectivités locales. Inspirée des courants fédéralistes de l'époque, le CCE revendique le rôle des collectivités en prêchant le rapprochement de l'Europe de ses citoyens basé sur le principe de subsidiarité. Avant-gardiste, le CCE s'est imposé comme le porte-parole des intérêts des collectivités locales en faveur d'une fédération européenne, « *trait d'union entre les cellules de la vie citoyenne et les institutions supranationales*⁷²⁶ ». En 1984, le CCE devient le CCRE⁷²⁷, intégrant ainsi la dimension régionale dans ses statuts. Ce n'est pas tant de prendre en compte le développement des régions en Europe qui a motivé l'organisation à modifier ses statuts mais bien de réagir à la création imminente d'une nouvelle organisation européenne à vocation généraliste : l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE) en 1987⁷²⁸.

La naissance de cette association est en lien direct avec la montée du régionalisme en Europe. La décentralisation en France, l'adhésion de l'Espagne –Etat régional- ou encore l'avènement d'une véritable politique régionale de l'UE mobilisent les titulaires de mandats régionaux afin de se faire entendre sur la scène européenne de manière structurée. L'ARE regroupera rapidement l'ensemble des représentants des *Länder* allemands et autrichiens, bon nombre des Communautés autonomes espagnoles, les régions italiennes, les régions françaises (exception faite de la Bretagne, Basse Normandie et PACA), etc. Très vite les deux organisations vont se révéler concurrentes l'une de l'autre. Car jusqu'à la création de l'ARE, le CCRE était la seule organisation représentative des collectivités locales en Europe. Les dissensions entre ces deux organisations seront visibles au sein des institutions représentatives des collectivités locales au niveau européen : au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (Conseil de l'Europe) et au Comité des Régions (UE)⁷²⁹. L'ancienneté du CCRE conforte en quelque sorte ses facultés à imposer ses candidats dans les fonctions dirigeantes des deux assemblées -Chambre des pouvoirs locaux et la Chambre des pouvoirs régionaux- auprès du Congrès. En revanche, au moment de la création du

⁷²⁶ Jean Marie Palayret, *op.cit.* p.86.

⁷²⁷ Le Conseil des communes et régions d'Europe.

⁷²⁸ Le 15 juin 1985, à Louvain-la-Neuve (Brabant wallon), 47 régions et 9 organisations interrégionales – spécialisées dans les coopérations transfrontalières- fondent le conseil des régions d'Europe (CRE), qui deviendra, en novembre 1987, l'Assemblée des Régions d'Europe lors de la seconde réunion générale du CRE à Bruxelles.

⁷²⁹ Nicolas Levrat, *op.cit.* pp.187-188.

Comité des Régions en 1994, d'autres organisations des pouvoirs locaux et régionaux existent et limitent l'emprise du CCRE dont l'antériorité est sans influence sur ce dernier. De fait, l'ARE a pu profiter de cette situation pour s'implanter dans le décor européen⁷³⁰. L'ARE s'est efforcée de suivre et de s'adapter aux changements institutionnels opérés dans les Etats et dans en Europe. Ainsi, l'élargissement de l'UE vers l'Est a poussé l'ARE à modifier ses statuts. Les nouvelles missions qui lui sont affectées –la promotion du principe de subsidiarité et de démocratie régionale, le renforcement de la représentation des régions auprès des institutions européennes, le soutien aux régions dans le processus de l'élargissement de l'Europe et de la mondialisation et l'encouragement à la coopération interrégionale dans toute l'Europe et au-delà – se révèlent finalement peu mobilisateurs. Les régions les plus puissantes semblent se détourner des organisations dont la vocation trop généraliste n'est plus totalement adaptée à leurs besoins. Elles préfèrent désormais s'investir dans des structures de représentation en adéquation avec les difficultés qu'elles rencontrent.

b. La représentation «catégorielle » des collectivités locales

De nouvelles organisations locales et régionales parviennent à s'imposer sur la scène européenne. Il s'agit d'organisations *dites* catégorielles dans la mesure où leurs objectifs sont en lien direct avec l'objet de leur appellation.

En 1986, l'association *Eurocities* est fondée à Rotterdam. Elle présente une originalité par rapport aux précédentes : le soutien accru de la Commission européenne qui recherchait un réseau d'acteurs compétents dans les domaines propres à la gestion des villes et aux innovations politiques que l'on peut y développer⁷³¹. La Commission a notamment apporté un soutien financier et logistique aux missions confiées à cette organisation qui s'inscrivait dans des programmes communautaires spécifiques. Le

⁷³⁰ De plus, à la fin des années 90, les débats au sein des deux organes –CPLRE et Comité des Régions- se politisent. Les rivalités entre le CCRE et l'ARE sont atténuées et remplacées par les clivages gauche/droite.

⁷³¹ Nicolas Levrat, *op.cit.* p.183.

processus de création d'*Eurocities* se démarque ainsi de celui emprunté pour la création de du CCRE et de l'ARE qui sont nés de la seule initiative d'élus locaux et régionaux. Ici, le concours de la Commission européenne a permis à cette organisation de s'insérer directement et sans heurt dans les arcanes des institutions de l'UE. Cette organisation semble même être, pour certains auteurs⁷³², trop en adéquation avec les institutions et politiques de l'UE. En effet, cette organisation prend en charge la gestion de nombreux programmes communautaires touchant aux domaines de compétences des villes. Elle travaille en très étroite concertation avec les services de la Commission européenne. Ce réseau de villes –actif- devient un allié et un relai puissant pour la Commission européenne qui expérimenterait la mise en place d'un « *niveau para-institutionnel infra-étatique et européen à la fois*⁷³³ ».

D'autres associations catégorielles ont également émergé sur la scène européenne : l'Association des Régions Frontalières européennes⁷³⁴ (ARFE) et réunit des régions frontalières désireuses de partager des expériences communes, etc. Notons aussi la Conférence des Régions périphériques et maritimes (CRPM) créée en 1973 et qui réunit 161 régions souffrant de leur périphéricité par rapport aux centres de décision nationaux ou européens. Nous pourrions encore citer de nombreuses autres organisations catégorielles⁷³⁵. Toutefois, il serait inopportun de toutes les identifier.

⁷³² « *Cette trop parfaite adéquation fait douter de la qualification à donner à cette organisation* ». Nicolas Levrat, *op.cit.* p.189.

⁷³³ Nicolas Levrat, *op.cit.* p. 189.

⁷³⁴ 10 régions frontalières ont créé une «Conférence permanente des régions frontalières européennes» les 17 et 18 juin 1971 au château Anholt. Quelques mois plus tard, en septembre, la Conférence se donne le nom d'Association des régions frontalières européennes (ARFE) à Bonn. Cette association s'occupe exclusivement des questions transfrontalières au niveau européen et national en favorisant l'échange entre les régions, en partageant les expériences, les recherches de solutions à des problèmes communs, etc.

⁷³⁵ Il existe en fait une véritable nébuleuse d'associations ou d'organisations représentant des intérêts catégoriels dominés par des caractéristiques spécifiques. Les caractéristiques géographiques, telles que les régions de montagne – l'AEM (l'association européenne des élus de Montagne, 1991)-, le Réseau des villes méditerranéennes pour les régions bordant la méditerranée ; les régions dominées par une activité industrielle, agricole (l'association des régions européennes fruitières, légumières et horticoles), ou encore, on rencontre des organisations se regroupant sur des domaines technologiques pointus telle que l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (AVICCA) qui réunit toutes les collectivités qui s'activent pour l'aménagement de leur territoire en réseaux de communication électronique.

Dans cette cacophonie des représentations collectives, s'ajoute aussi les représentations individuelles. Les collectivités locales investissent aussi des moyens importants et du temps dans la mise en place de bureaux de représentation implantés directement auprès des institutions européennes.

2. La représentation individuelle des collectivités locales

Il s'agit ici des bureaux de représentation des régions présentes à Bruxelles. Apparus dans le courant des années 80, cette représentation individuelle se renforce avec l'AUE qui annonce l'avènement d'une véritable politique régionale. Le succès est tel, qu'aujourd'hui, plus de 300 bureaux de représentation des régions et/ou collectivités des Etats membres à Bruxelles sont répertoriés. En apparence, la création de ces bureaux apparaît être un outil libre à la disposition des collectivités locales (a) ; ce qui a conduit à une diversité des structures qui ne répondent, pour l'instant, à aucun statut spécifique (b).

a. Le Bureau de représentation à Bruxelles, un moyen de représentation libre des collectivités locales ?

Les créations de bureaux s'enchaînent et connaissent un rapide succès. Les collectivités locales anglaises et les *Länder* allemands sont les premiers à ouvrir des bureaux d'informations à Bruxelles⁷³⁶.

Cette ascension fulgurante des bureaux de représentation est aussi un marqueur de l'élargissement et de la multiplication des enjeux européens. Les régions ou toute autre composante infra-étatique s'inscrivent dans la dynamique d'expansion et de construction de l'Europe. Aussi, elles vont chercher à établir un contact direct avec les institutions européennes ; à commencer par la Commission européenne.

⁷³⁶ Dès 1985, les onze *Länder* ouest-allemands avaient ouverts des *informationsbüros* auxquels se sont ajoutés les cinq bureaux des *Länder* issus de la réunification.

Le rôle de ces bureaux est de défendre et de promouvoir auprès des institutions européennes les intérêts des collectivités qu'ils représentent. Ce phénomène s'est accentué dans la mesure où pour la mise en œuvre de la politique régionale, les Etats –seuls compétents- sont parfois entrés en conflit avec leurs entités infra-étatiques qui considéraient que leurs points de vue avaient été négligés.

L'ouverture de ces bureaux ne dépend ni de la décision souveraine des Etats, ni de l'UE et encore moins de la Belgique⁷³⁷. L'ouverture de ces bureaux découle en fait de la décision unilatérale d'une collectivité (région, ou association de plusieurs régions⁷³⁸) qui souhaite être présente auprès du centre décisionnel européen en dehors des canaux institutionnels sous contrôle des Etats. Ceci a constitué une nouveauté : la représentation d'entité infra-étatique à l'étranger ; et a posé la question de la légalité de l'ouverture de ces bureaux⁷³⁹. *A priori*, les collectivités locales –entités composantes des Etats- n'ont pas la qualité de sujet de droit international ; par conséquent elles ne peuvent pas exercer d'activités à l'étranger, sous réserve que leur Etat leur ait donné son approbation⁷⁴⁰.

Sur cette base, les premières représentations des collectivités ont dû parfois feinter sur leurs intentions réelles pour ouvrir de telles structures à Bruxelles. En effet, certains Etats considéraient que l'ouverture de ces bureaux par leurs démembrements était contraire à leur ordonnancement national et ont recherché à faire annuler les décisions de création de

⁷³⁷ La reconnaissance de ces structures connaît des aléas. La Belgique s'abstient de toute forme de reconnaissance. Elle prévoit seulement une procédure d'inscription volontaire qui permet de recenser les bureaux de représentation présents à Bruxelles. Toutefois, l'absence d'inscription sur ce registre n'emporte aucune conséquence juridique au statut ou à la capacité d'un bureau à représenter sa région.

⁷³⁸ Par exemple, le bureau « Bretagne, pays de Loire, Poitou Charente » ouvert en 2004. Ce bureau réunit trois régions du grand ouest de la France. Ces trois régions présentent des similitudes : une agriculture développée et une importante façade maritime. Par conséquent, elles s'intéressent aux mêmes enjeux : l'avenir de la politique commune de la pêche et de l'agriculture. La réunion de ces trois régions françaises représente 8 millions d'habitants et constitue dès lors un atout non négligeable dans la défense de position auprès des institutions européennes.

⁷³⁹ La question du statut juridique de la représentation collectives des collectivités locales ne se pose pas dans la mesure où l'ensemble de ces associations sont généralement des organisations de droit privé et ont la possibilité, sans limitation d'un ordre juridique, d'avoir des représentants à Bruxelles. Ces associations ne défendent pas un intérêt d'une région en particulier, mais les intérêts inscrits dans les objectifs de l'association.

⁷⁴⁰ Pour représenter valablement un Etat, un ambassadeur doit être accrédité par son Etat et par l'Etat hôte. L'Etat d'origine définit clairement les pouvoirs de cet ambassadeur. Maintenant, une collectivité qui ouvre un bureau à l'étranger ne prétend pas représenter l'Etat. Par conséquent, elle ne bénéficie pas de la même considération et d'aucune prérogative par l'Etat hôte.

bureaux à Bruxelles⁷⁴¹. En l'absence de toute norme juridique internationale régissant cette pratique⁷⁴², les collectivités ont donc dû ruser. En raison des incertitudes quant à la légalité de ces bureaux de représentation, les collectivités recouraient à des formes très variées de représentation ; ainsi la Catalogne s'est jointe à la représentation des intérêts de l'organisation patronale catalane (*Patrona pro Catala*) avant d'ouvrir, en 1999, un bureau de représentation dans son nom propre⁷⁴³.

b. L'absence de statut spécifique des bureaux de représentation à Bruxelles

De l'absence de normes claires régissant les statuts des bureaux de représentation des régions, il résulte une diversité des structures. Ainsi, il est possible d'établir des graduations, témoignant aussi de la puissance de la région représentée. Certains *Länder* allemands (la Bavière, notamment) nomment un représentant à Bruxelles qui est un fonctionnaire directement rattaché à la Chancellerie du *Land*. Ce représentant est en quelque sorte « missionné » par son *Land* afin de représenter les intérêts de ce dernier. D'autres Etats dépêchent aussi des délégations où les représentants sont également des fonctionnaires détachés de leur collectivité (le Pays Basque, l'Aragon ou encore certains

⁷⁴¹ A titre d'exemple, le gouvernement espagnol a cherché à faire annuler la décision de la Communauté autonome Basque d'ouvrir un bureau de représentation à Bruxelles dans la mesure où cette action relève normalement d'une compétence exclusive de représentation internationale de l'Etat espagnol. Le Tribunal constitutionnel (aff.165/94 du 26 mai 1994) n'a pas annulé cette représentation. A partir du moment que la représentation directe d'une Communauté autonome n'empiète pas les domaines de compétence de l'Etat espagnol et considérant que de plus en plus de compétences des Communautés autonomes sont discutées au sein des institutions européennes, la création de bureau de représentation des Communautés à Bruxelles ne contrevenait pas aux règles constitutionnelles espagnoles.

⁷⁴² Il y a bien eu une tentative de clarifier la situation des collectivités désireuses d'ouvrir des bureaux de représentation. Le projet de Charte européenne de l'autonomie régionale avait réglé la question dans l'énoncé de son article 10§4 : « *Les régions ont le droit de créer, soit individuellement, soit collectivement avec d'autres régions ou collectivités locales, des bureaux de liaison auprès d'autres régions ou collectivités locales ou auprès d'organisations internationales - et en particulier les organisations européennes - actives dans les domaines de leurs compétences, afin de promouvoir ou de défendre leurs intérêts* ». Or, cette Charte n'étant restée qu'à l'état de projet, aucune force juridique à ce texte ne peut être conférée. Par conséquent, on renvoie à chaque ordre national le soin de valider ou non ces pratiques.

⁷⁴³ L'ouverture d'autres bureaux par de nombreuses collectivités d'Europe et les précisions apportées par la décision 165/94 du Tribunal constitutionnel espagnol a facilité cette représentation en propre.

Conseils Généraux français⁷⁴⁴). Ces bureaux prennent alors toutes sortes de dénominations : « bureau de liaison » (*Land* de Salzbourg), « bureau de coordination » (pour beaucoup de *Länder* allemands), « bureaux européens » pour les collectivités danoises, « bureaux d'informations » (pour certains *Länder* allemands) ou encore « antennes » pour les régions françaises⁷⁴⁵, etc. A la variété des dénominations, s'ajoute la variété des statuts des employés de ces structures : tantôt des fonctionnaires détachés de leurs collectivités, tantôt des contractuels sur place⁷⁴⁶.

Pour tenter de se repérer dans ce dédale des bureaux de représentation, la Région Bruxelles-Capitale, soucieuse de clarifier la situation (à défaut d'établir une véritable classification⁷⁴⁷) à inviter les bureaux à se faire connaître auprès du Bureau de liaison Bruxelles-Europe (institué en 1991) afin de recueillir des informations minimales sur les entités représentées à Bruxelles. Le Bureau de liaison assure alors une assistance technique et administrative afin de faciliter l'intégration des délégations étrangères. Une liste des bureaux de représentation (pour les bureaux qui se sont faits volontairement connaître) est alors établie. Celles qui le demandent, pourront se faire délivrer une attestation⁷⁴⁸. Sans incidence juridique, elle demeure un document informatif justifiant la présence du bureau à Bruxelles.

⁷⁴⁴ Le bureau Ile de France Europe à Bruxelles (depuis 1999) représente la région Ile de France, ainsi que les Conseils généraux de Seine-et-Marne, de l'Essonne, de Seine-Saint-Denis, du Val de Marne et du Val-d'Oise.

⁷⁴⁵ Notons par exemple qu'il existe un bureau représentant la Région Bretagne (délégation permanente de la région Bretagne). Et il existe aussi un bureau représentant l'espace interrégional « Bretagne – Pays de Loire – Poitou Charente ».

⁷⁴⁶ Selon la Commission européenne, elle considère que les agents travaillant pour les bureaux de représentation à Bruxelles, sont soumis, au même titre que les employés des représentations d'intérêts professionnels ou catégoriels, au contrôle et restrictions applicables aux lobbyistes.

⁷⁴⁷ Certains auteurs regrettent le manque d'ambition dans l'élaboration de ces répertoires. L'absence de critères définissant précisément ce que l'on doit entendre par bureaux de représentation n'ayant pas été établis, ces listes se bornent à reproduire les informations (souvent approximatives) fournies par ces représentations. Cf. Nicolas Levrat, *op.cit.* pp.195-196.

⁷⁴⁸ Seule une attestation émise par le Cabinet du Ministre des relations extérieures de la Région de Bruxelles-Capitale est délivrée à ces bureaux. Celle-ci confirme uniquement que cette représentation est une entité de droit public, créée selon les normes juridiques en vigueur du pays d'origine et représentée en Belgique par la personne x ou y. L'attestation ne comporte aucune conséquence juridique et n'entraîne aucune forme de responsabilité de la part de la Région de Bruxelles Capitale, que ce soit juridique ou encore financière. Il s'agit donc purement et uniquement d'un document d'identification et informatif. La possession de cette attestation facilite les contacts administratifs et/ou les accélère. En revanche, cette attestation devra être renouvelée tous les ans. Ce qui démontre l'instabilité de certaines de ces structures.

Ainsi, il est regrettable que devant l'afflux des délégations régionales et locales présentes à Bruxelles, aucune initiative tendant à créer un statut juridique pour ces représentations, n'a été retenue. Même s'il existe une certaine mansuétude à l'égard de l'établissement des bureaux de représentation des collectivités locales (*Land*, Communautés, régions, provinces, départements, villes, groupements de régions, etc.), c'est à la discrétion de l'Etat d'origine de les reconnaître et de les accréditer auprès de la Belgique.

En l'absence de dispositions spécifiques aménageant leur participation aux enjeux d'envergure européenne et en dehors de tout contexte institutionnel, les collectivités locales sont parvenues à faire entendre leur voix auprès des pouvoirs européens institués. Aussi, aujourd'hui pouvons-nous considérer l'existence d'un *lobbying* des régions sur les institutions européennes. Pourtant, ce *lobbying* mérite d'être nuancé. Les collectivités locales sont elles mêmes victimes de leur diversité : les plus puissantes imposeront davantage leur *lobby* que d'autres, plus modestes.

B. LE LOBBYING DES REGIONS A BRUXELLES, QUELLE INFLUENCE REELLE ?

Les collectivités locales se sont inspirées des pratiques de *lobbying*⁷⁴⁹ pour tenter, à leur tour, d'influer sur les décisions les concernant. Il découle alors un activisme certain pour la recherche d'une meilleure prise en compte des intérêts locaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'UE. Outrepassant les polémiques entourant le *lobbying* des régions⁷⁵⁰, les associations régionales et locales tentent d'influer sur le processus

⁷⁴⁹ Le *lobbying* est l'action de groupes d'intérêts –associations, entreprises, syndicats, filières professionnelles, cabinets de conseil, ONG, etc.- qui s'organisent activement pour avoir accès aux informations les intéressant. Une fois atteintes, ils les relaient, les transmettent et tentent d'intervenir pour orienter les décisions politiques dans un sens qui leur serait le plus favorable. Certains lobbies sont devenus très puissants et ont même rang de véritables partenaires des institutions européennes. Nous verrons que les collectivités territoriales, en s'organisant au niveau européen se sont exercés aux activités de lobbying.

⁷⁵⁰ Nicolas Levrat, *op.cit.* pp.179-181.

décisionnel européen (1). Récemment, le système de l'UE a mis en place un registre des représentants d'intérêts afin de permettre aux citoyens de connaître quels sont les intérêts, généraux ou spécifiques, qui influencent le processus décisionnel des institutions européennes, et quelles sont les ressources mobilisées à cette fin. Ce registre doit faciliter le respect d'un code de conduite en matière de *lobbying* (2).

1. L'influence réelle des canaux de représentation des collectivités locales

Tant les organisations de collectivités locales que les bureaux de représentation des régions à Bruxelles, ces collectifs cherchent à faire valoir leur expertise (a). Il en découle un activisme qui conduit à l'instauration d'un dialogue entre les représentations des collectivités locales et les institutions de l'Union européenne (b).

a. La démonstration de l'expertise des collectivités locales

L'ensemble des associations – généralistes ou catégorielles - ont permis l'émergence de la question locale sur la scène européenne. A l'intérieur de chacune de ces associations, et notamment les plus importantes (CCRE, ARE), des commissions sont désignées pour plancher sur des thèmes touchant aux problématiques locales dans la sphère européenne. Les travaux rendus ont alors valeur d'expertise puisqu'elles reposent sur des données récoltées sur le terrain et des solutions locales qui ont été apportées (ou qui pourraient être apportées).

Tant le Conseil de l'Europe que l'UE, ces institutions recourent régulièrement aux travaux de ces canaux de représentation. Et parfois, certaines de ces grandes associations ont pu être directement associées aux révisions des traités de l'UE.

Par exemple, la Convention sur l'avenir de l'Europe (2002/2003) avait ainsi permis aux grandes associations représentant les niveaux locaux en Europe⁷⁵¹ de constituer une plateforme et à présenter des propositions à la Convention. Cette bienveillance à l'égard des associations représentant les niveaux régionaux et locaux n'est certainement pas étrangère au fait que le Président de la Convention, Valéry Giscard d'Estaing, a continué d'exercer la fonction de Président du CCRE⁷⁵², pendant la durée des travaux de la Convention...

Toujours est-il que de nombreuses propositions présentées par cette plate forme⁷⁵³ ont été retenues et inscrites dans le traité constitutionnel.

La première proposition (retenue) était la référence, dès les premiers articles du traité constitutionnel, à l'existence des collectivités locales en Europe. Ensuite, la reconnaissance que le principe de subsidiarité impliquait aussi la contribution des niveaux locaux dans son application (retenue) ; de même, l'inscription de la cohésion territoriale dans les objectifs du traité constitutionnel (retenue), ainsi que la reconnaissance des principes de consultation et de partenariat (la pratique s'est développée en marge des traités). Les organisations appelaient aussi à ce que le rôle des collectivités locales soit reconnu dans la mise en œuvre des SIG dans la mesure où elles en supportent les coûts et la mise en œuvre.

En revanche, d'autres propositions n'ont pas reçu l'aval de la Convention. Notamment celle qui élevait le Comité des Régions au rang d'institution de l'UE. Ou encore, la demande de reconnaissance du principe de démocratie locale et d'autonomie locale⁷⁵⁴ dans le cœur même du traité et la reconnaissance d'un droit de recours devant la Cour de Justice pour les régions à pouvoirs législatifs.

⁷⁵¹ ARE – Assemblée des Régions d'Europe, ARFE – Association des Régions Frontalières Européennes, CALRE – Conférence des Assemblées Législatives Régionales Européennes, CCRE – Conseil des Communes et Régions d'Europe, CRPM – Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe, EURO CITIES – Réseau des grandes villes européennes, ainsi que REG LEG, coordination des régions à pouvoir législatif.

⁷⁵² Valéry Giscard d'Estaing a présidé le CCRE de 1997 à 2004.

⁷⁵³ Voir la synthèse des travaux du groupe de contact « Régions et collectivités locales », CONV 523/03 du 31 janvier 2003.

⁷⁵⁴ Les associations demandaient même que l'UE puisse adhérer directement au système de la Charte européenne de l'autonomie.

b. L'instauration d'un dialogue entre les associations de collectivités locales et les institutions européennes.

Plus quotidiennement, les institutions de l'UE instaurent un dialogue avec les représentations des niveaux régionaux et locaux. En réponse aux niveaux locaux lors de la consultation sur le livre blanc sur la gouvernance européenne⁷⁵⁵, la Commission européenne s'est engagée à « *établir à un stade précoce de la définition des politiques, un dialogue plus systématique avec les associations européennes et nationales de collectivités régionales et locales* ». Les bases de ce dialogue⁷⁵⁶ reposent sur un travail de consultation publique des associations européennes et nationales de collectivités locales qui ont permis de définir le cadre, les objectifs et les modalités du dialogue⁷⁵⁷.

Ce dialogue est complémentaire d'autres formes de consultations des autorités locales et régionales. Son but est de faire participer plus systématiquement et avant tout engagement du processus décisionnel formel des associations territoriales représentatives des collectivités locales de l'UE⁷⁵⁸. La participation des acteurs territoriaux est un gage d'ouverture de la Commission sur les niveaux infra-étatiques, de cohérence et de transparence. En effet, les collectivités locales sont largement sollicitées pour la mise en œuvre des politiques de l'UE. Ainsi, leur association en amont du processus décisionnel est un gage de meilleure compréhension de l'orientation des politiques de l'UE et de la législation européenne en général auprès du citoyen européen.

⁷⁵⁵ COM(2001) 428 final du 25 juillet 2001.

⁷⁵⁶ COM(2003) 811 final du 19 décembre 2003.

⁷⁵⁷ Lors de l'adoption du rapport sur la gouvernance européenne –COM(2002)705 final du 11 décembre 2002- et de la communication sur une culture renforcée de consultation et de dialogue –COM(2002)705 final- la Commission a adopté en mars 2003 un premier document de travail fixant les premiers éléments sur le contenu de ce dialogue. Ce document a alors fait l'objet d'une consultation publique (par publication sur internet) où toutes les associations européennes et nationales de collectivités locales ont été invitées à formuler des avis ou propositions.

⁷⁵⁸ Après l'élargissement, l'UE compte plus de 250 régions et plus de 100.000 collectivités locales. Aussi, il n'est pas possible de les faire toutes participer au dialogue. La représentation constitue la seule forme possible d'association à ce processus.

Le Comité des Régions est alors mis à contribution. Déjà sollicité par la Commission européenne sur toute question ayant un impact territorial⁷⁵⁹, la coopération est encore renforcée dans le cadre du dialogue entre la Commission et les collectivités locales. Le Comité des Régions est l'organe le plus à même pour identifier les associations qui pourront prétendre à participer au dialogue avec la Commission. Ainsi, « *la fonction d'interface* »⁷⁶⁰ du Comité des Régions se renforce.

Enfin, il faut aussi remarquer les relations tissées entre les services de la Commission et les bureaux de représentation des régions à Bruxelles. Ces bureaux constituent des relais efficaces de transmission des informations ou encore de veille législative sur les projets de textes en préparation qui auraient des impacts territoriaux éventuels. Ces échanges informels permettent aussi à la Commission d'évaluer rapidement l'impact des projets en consultant ces bureaux. Bien entendu, la multitude des bureaux présents à Bruxelles minimisent l'efficacité réelle de tous ces bureaux, dans la mesure où, comme nous avons pu le voir, certains bureaux ont plus d'influence que d'autres⁷⁶¹.

Cette nébuleuse de représentations des collectivités régionales et locales véhicule auprès des institutions européennes l'intérêt des régions. Cet activisme semble *a priori* détaché de tout contrôle et échappe à tout cadre juridique. Pourtant, la Commission va tenter de mettre de l'ordre dans ce dédale des représentations des groupements d'intérêts – sans viser en priorité les représentations des collectivités locales-. Elle cherche avant tout, à imposer de la transparence et instituer un code de conduite.

⁷⁵⁹ Le Comité des Régions a déjà un rôle d'intermédiaire entre les institutions européennes et les collectivités locales. Afin de renforcer son rôle, un protocole de coopération portant sur les modalités de coopération entre la Commission et le Comité des Régions a été conclu à Bruxelles le 20 septembre 2001 qui prévoit l'organisation de consultations du Comité des Régions à la demande de la Commission.

⁷⁶⁰ COM(2003)811 final, p.6.

⁷⁶¹ Ces bureaux représentent un coût en matière de budget et de personnels assumé par la collectivité représentée. Aussi, les moyens –humains et financiers- dépendent directement de l'envergure de la collectivité représentée et la qualité des expertises risque ainsi de ne pas toujours être convaincante.

2. L'existence d'un contrôle européen du *lobbying* des régions ?

Les activités des organisations représentant les collectivités locales se confondent parfois avec des activités de *lobbying*. En raison de connotations lourdes du terme, le système de l'UE a nuancé le concept de *lobby*, permettant d'intégrer les activités des représentations des collectivités locales européennes (a). Ce qui induit les prémices d'un contrôle (très *soft*) des activités de ces organisations (b).

a. Une conception communautaire souple du « *lobby* »

Le concept de *lobbying*⁷⁶² en Europe souffrait de l'absence de définition précise. En effet, de nombreux termes sont utilisés dans le langage courant pour désigner ce phénomène: groupes d'intérêts, groupes de pression, "lobbies", groupes de promotion, etc. Et chacun renvoyant à un aspect particulier de son activité de représentation d'intérêts. Dans cette confusion des terminologies, le *lobbying* est parfois perçu de manière péjorative, comme en France où les lobbies sont perçus comme défendant des intérêts particuliers, voire corporatistes aux dépens de l'intérêt général. Pourtant, les *lobbies* ne s'inscrivent pas nécessairement en marge des préceptes de l'intérêt général. Ces groupes participent à une démarche citoyenne qui est l'intérêt porté aux actions politiques et de faire entendre leur voix et leur propre expertise. Ces groupes ne recherchent pas le pouvoir, mais tentent seulement d'influer le processus décisionnel en faisant part des difficultés rencontrées par les secteurs ou les domaines dont ils sont les porte-paroles.

La Commission européenne, afin de souligner l'approche positive de ces activités, a entendu adopter une terminologie neutre, parlant de "*représentants d'intérêts*" et de "*représentation d'intérêts*". Le Livre vert du 3 mai 2006⁷⁶³ et la Communication du 21

⁷⁶² Marine Oddo, « Une nouvelle réglementation des lobbies à Bruxelles », *RMCUE*, n°524, janvier 2009, pp.64-69.

⁷⁶³ COM(2006) 194 final du 3 mai 2006.

mars 2007⁷⁶⁴ en donnent une définition : le terme « *représentation d'intérêts* » désigne « *toutes les activités qui visent à influencer sur l'élaboration des politiques et des processus décisionnels des institutions européennes* ».

La définition qui est ainsi retenue, est très large et se fonde sur l'activité menée : *influencer sur l'élaboration des politiques et des processus décisionnels*. Dès lors, peu importe la qualité de l'auteur (entreprises, collectivités publique, ONG, groupe de réflexion, cabinet d'avocat, etc.). Peu importe la cause défendue (un intérêt catégoriel, local, régional, etc.). Par conséquent, cette définition englobe l'ensemble des organismes, tels que des associations européennes, (inter)nationales, régionales intervenant dans tous les secteurs de la vie économique et sociale, en passant par des entreprises privées, des cabinets d'avocats, des consultants en affaires publiques, mais aussi des organisations non-gouvernementales ou encore des groupes de réflexion (les *think-tanks*).

Si cette démarche ne visait pas en priorité les associations de représentants des collectivités locales, ces dernières profitent des largesses de cette définition et des orientations qui seront ensuite arrêtées pour imposer l'émergence d'un *lobbying* des régions, qui a pu auparavant être mis en doute⁷⁶⁵. Elles vont défendre des intérêts « locaux » qui ne se confondent ni avec l'intérêt national, ni avec la défense d'un intérêt privé. L'intérêt local dépasse parfois l'intérêt national dans la mesure où certaines associations représentantes de collectivités publiques regroupent en leur sein des collectivités d'autres Etats membres qui partagent des difficultés similaires et recherchent ensemble des solutions. Dès lors, l'existence d'un lien entre l'intérêt local et l'intérêt national est considérablement distendue et mise en doute puisque dans cette hypothèse, l'intérêt local est commun à plusieurs collectivités n'appartenant pas à un même ordre national.

⁷⁶⁴ COM(2007) 127 final du 21 mars 2007.

⁷⁶⁵ Nicolas Levrat considère que les collectivités territoriales ne représentent ni des intérêts catégoriels, ni des intérêts privés parce qu'elles sont par nature des acteurs institutionnels publics. Elles empruntent seulement les stratégies et les outils des *lobbies* pour s'assurer de l'écoute des institutions communautaires. Ontologiquement, elles demeurent des pouvoirs publics qui s'opposent à la défense d'intérêt privé ou catégoriel. *L'Europe et ses collectivités territoriales, op.cit.* pp.180-181.

b. L'émergence d'un code de conduite propre aux Lobbies

Dans le même temps, la Commission européenne a pris l'initiative d'un cadre pratique pour améliorer la transparence parmi la nébuleuse des représentations d'intérêts gravitant autour des institutions européennes⁷⁶⁶. En 2008, elle propose (sur la base du volontariat) que les représentations s'inscrivent sur un registre où elles renseignent un certain nombre d'informations : leur statut, leurs activités et leurs objectifs, ainsi que leurs dotations budgétaires et la provenance de leurs ressources. Ce registre est consultable par tout citoyen européen désireux de connaître les organismes susceptibles d'influer sur le processus européen. Réciproquement, il impose aux organismes le respect d'un code de conduite⁷⁶⁷, dont l'inobservation⁷⁶⁸ entraînera des mesures de suspension temporaire, voire d'exclusion du registre et de la privation des avantages inhérents à leur enregistrement⁷⁶⁹.

A ce jour, plus de 2000 entités ont été enregistrées, dont 43 associations d'autorités publiques parmi lesquelles nous retrouvons *Eurocities* et le CRPM⁷⁷⁰.

⁷⁶⁶ Il faut souligner que la Commission figure parmi les rares autorités publiques à avoir pris mis en place un code de conduite propre aux *lobbies*. Voir « *Self regulation and regulation of the lobbying profession* », OCDE, avril 2009-07-16. Consultable sur : [www.oalis.oecd.org/olis/2009doc.nsf/ENGDETCORPLOOK/NT00002A56/\\$FILE/JT03263523.P.DF](http://www.oalis.oecd.org/olis/2009doc.nsf/ENGDETCORPLOOK/NT00002A56/$FILE/JT03263523.P.DF)

⁷⁶⁷ Sept règles fondamentales sont à observer : (1) indiquer leur nom et l'entité/les entités pour laquelle/lesquelles ils travaillent ou qu'ils représentent; (2) se présenter de manière exacte lors de l'enregistrement afin de ne pas induire en erreur les tiers et/ou le personnel de l'UE; (3) déclarer leurs intérêts et, le cas échéant, les clients ou les membres qu'ils représentent; (4) veiller à fournir des informations qui, à leur connaissance, sont objectives, complètes, à jour et non trompeuses; (5) veiller à ne pas obtenir et à ne pas chercher à obtenir malhonnêtement des informations ou des décisions; (6) veiller à ne pas inciter le personnel de l'UE à enfreindre les règles et les normes de comportement qui leur sont applicables; (7) respecter, s'ils emploient d'anciens membres du personnel de l'UE, l'obligation qui incombe à ces derniers de souscrire aux règles et aux exigences en matière de confidentialité qui leur sont applicables. Si l'organisme est déjà soumis à un code professionnel, il peut le transmettre à la Commission si elle en émet le souhait.

⁷⁶⁸ Un mécanisme de plainte est prévu à cet effet.

⁷⁶⁹ Les organismes enregistrés ont des contacts plus étroits avec les services de la Commission. Et par conséquent, ils ont un accès facilité aux informations les intéressant directement. Lors des consultations publiques, lancées via les pages de consultation des DG concernées, elles en sont directement informées afin de donner leur avis. Quant aux entités non enregistrées, elles peuvent toujours se tenir informer des consultations publiques via l'interface « *Registre des représentants d'intérêts* » et profiter de leur participation à la consultation pour s'enregistrer.

⁷⁷⁰ Il figure également d'autres associations d'autorités publiques dont les activités apparaissent plus spécifiques : telle que l'association Sauvegarde et mise en valeur du Paris historique ; une association régionale : Midi Pyrénées Europe.

La Commission apparaît satisfaite de l'efficacité du dispositif⁷⁷¹. Pourtant, si elle considère que le registre devient « *une référence*⁷⁷² » pour ses services, le dispositif présente de sérieuses défaillances. Tout d'abord, tous les *lobbies* ne se sont pas enregistrés. Il semblerait même que les plus importants boycottent le dispositif⁷⁷³. Le système manque de crédibilité : le registre tendait à rétablir une équité et de la transparence entre les représentants d'intérêts. Pourtant, les questions comptables, l'estimation des ressources financières manquent de sincérité. De plus, les lobbyistes sont souvent tentés de dissimuler le volume réel de leur travail et leur clientèle. Enfin, un autre problème, indirect, existe. Il s'agit de la question du « *revolving doors*⁷⁷⁴ ». Cette question était rapidement apparue dans la communication de 2008. Il s'agit en fait des cadres de puissantes industries (ou d'autres domaines) qui sont susceptibles d'être recrutés par des agences gouvernementales, des ministères, voire dans les services de la Commission. Le conflit d'intérêts est ici patent. La Commission, quant à elle, s'était rapidement défendue, en s'appuyant sur le devoir d'impartialité des fonctionnaires de la Commission et de l'existence d'un code de bonne administration⁷⁷⁵. Or, la légèreté des arguments mériteraient que l'on s'attarde davantage sur ce phénomène qui a tendance à gagner les grandes administrations nationales⁷⁷⁶ et européennes.

⁷⁷¹ COM(2009) 612 final du 28 octobre 2009. La Commission remarque quand même que les cabinets d'avocats et les groupes de réflexion *Think Tank* ne se sont pas précipités pour s'enregistrer dans le registre et qui préfèrent user de leur système de « *réseautage* » pour influencer sur le processus décisionnel européen.

⁷⁷² COM(2009) 612 final du 28 octobre 2009, p.4. Le registre devient l'outil de référence dans les contacts des services de la Commission avec les représentants d'intérêts.

⁷⁷³ De nombreuses grandes entreprises ayant des bureaux de lobbying européen à Bruxelles ne sont pas inscrites, comme BAE Systems, Bertelsmann, Coca-Cola, Danone, E. ON, Monsanto, Nestlé, Shell, Solvay, Suez, Veolia, et Volvo.

⁷⁷⁴ Le phénomène des « portes tournantes ».

⁷⁷⁵ Voir les articles 213 et 287 du traité établissant la Communauté européenne, le code de conduite des commissaires (en particulier « Indépendance et dignité ») et le statut (notamment les articles 11 à 18) et le code de bonne conduite administrative pour le personnel (en particulier « Objectivité et impartialité »).

⁷⁷⁶ Par exemple, des dirigeants du groupe Monsanto (1^{er} semencier mondial et très controversé), malgré les démentis de l'administration américaine, occupent régulièrement des postes importants au sein de la FDA (*Food and Drug Administration*) l'administration américaine en charge de la sécurité des aliments et des médicaments.

En dépit de l'existence du Comité des Régions, le recours aux procédures nationales d'association des collectivités (quand elles existent) et leur organisation en réseaux apparaissent être les moyens les plus efficaces pour faciliter l'insertion des collectivités locales dans le processus décisionnel européen.

Pourtant, les collectivités locales disposent d'autres moyens pour influencer sur la scène européenne. Des techniques d'association des collectivités locales se répandent à l'échelle de l'UE. Les coopérations transfrontalières, phénomènes « horizontaux » visent à associer des collectivités locales de différents Etats membres, sur la base de projets collectifs présentant des intérêts locaux communs. Ces coopérations, aux objets et aux missions nombreuses, contribuent aussi à l'élévation des collectivités locales dans le processus d'intégration européenne.

CHAPITRE II.

L'INTEGRATION HORIZONTALE DES COLLECTIVITES LOCALES DANS L'UNION EUROPEENNE

Envisager que les collectivités puissent un jour revendiquer un quelconque droit à passer des accords avec leurs homologues d'autres Etats européens avait été, un temps, qualifié d'hérésie. Les collectivités locales ne sont pas des sujets du droit international contrairement aux Etats. Elles dépendent directement de l'organisation constitutionnelle de leur Etat et des chefs de compétences qui leur sont octroyés. Or, passer des accords avec des autorités infra-étatiques d'autres Etats révèle inévitablement l'existence d'un caractère d'externalité difficile à appréhender à l'échelle des pouvoirs locaux. Dès lors, était renvoyé à chacun des ordres nationaux la question de permettre ou non à leurs autorités infra-étatiques la possibilité de nouer de telles relations. Dans un premier temps, les collectivités locales ont joué la carte de la discrétion en ayant recours à des « déclarations d'intentions » plutôt que la formalisation de véritables accords. Ces déclarations n'emportaient aucune conséquence sur le plan juridique et présentaient l'avantage de ne pas trop froisser la susceptibilité des autorités gouvernementales qui ne voyaient pas d'un très bon œil le rapprochement de leurs collectivités avec celles de leurs Etats voisins : « *agir, agir, mais sans se faire trop remarquer par les autorités gouvernementales respectives et sans les hérissier* »⁷⁷⁷. Seule la discrétion permettait d'emporter la conclusion de ces accords informels.

A partir des années 80 et en dépit de l'absence de cadre juridique précis des relations menées entre collectivités de plusieurs Etats, ces relations informelles se multiplient. Encouragé par le Conseil de l'Europe -dans un premier temps-, le rapprochement des collectivités locales européennes va également s'opérer et s'accélérer à la suite de l'AUE et de l'impulsion donnée en faveur de la construction du marché intérieur. En effet, la réalisation du marché intérieur a généré des effets pervers : si d'un côté, elle a permis un décloisonnement général des activités économiques et marchandes en Europe, en facilitant la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux⁷⁷⁸ ; d'un

⁷⁷⁷ Luigi Codorelli, avant propos, p. XXI, in Nicolas Levrat, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Presses universitaires de France, Paris, Novembre 1994, 458p.

⁷⁷⁸ En diffusant les principes de libre circulation, la construction européenne a atténué la réalité matérielle constituée par la frontière. Dans le même temps, en mettant les économies européennes en concurrence, elle a rendu inéluctable la coopération, non seulement entre les Etats mais également entre les régions. Voir Olivier Castric, *Quel partenariat pour les régions de l'Union européenne ?*, Editions Apogée, Rennes, 2002, 424p. (p.183).

autre côté, elle a emporté des conséquences dommageables sur les collectivités locales, en imposant le jeu de la concurrence à l'intérieur des territoires de l'Union européenne. En effet, si la concurrence s'impose *de jure* aux Etats, ce sont les régions qui en supportent, en priorité, les effets : contraintes d'entrer en compétition, elles usent de leurs atouts, qu'ils soient économiques, humains, environnementaux ; ou encore, elles valorisent leurs savoir-faire. Seulement, il arrive aussi que le jeu de la compétition révèle chez certaines d'entre elles d'insondables retards de développement et de profondes disparités. Aussi, dans le cadre de la politique régionale, des programmes d'initiative communautaire (INTERREG), à partir des années 90, introduisent les premières pierres fondatrices de la coopération transfrontalière dans l'Union européenne. Le soutien financier à des actions en faveur de la coopération transfrontalière, sous l'empire de la politique régionale, permet un temps de pallier l'absence d'uniformité des coopérations externes des collectivités locales dans l'Union européenne.

En dépit de cet intérêt tardif de l'Union européenne à l'égard des coopérations des collectivités locales et de l'absence d'un cadre juridique clair, les autorités infra-étatiques n'ont pas renoncé à mener de telles coopérations avec leurs homologues étrangères. Les coopérations transfrontalières démontrent la capacité des collectivités locales à s'organiser autour de la gestion de problèmes locaux, dépassant le cadre strict des frontières nationales⁷⁷⁹. Elles établissent ainsi le rôle incontournable des collectivités locales dans l'intégration européenne (*Section I*).

Toutefois, l'intégration européenne ne serait-elle pas renforcée si jamais les règles de la coopération transfrontalière faisaient l'objet de l'adoption d'un cadre juridique unifié ? Le rôle et l'influence des collectivités locales en Europe seraient aussi consolidés en Europe et dans l'Union européenne.

Le système de l'Union européenne s'est révélé jusqu'à une période récente extrêmement laconique et discret en matière de coopération entre collectivités des Etats

⁷⁷⁹ Dans les années 70, ces coopérations traitaient de problèmes concrets et communs aux collectivités territoriales : les équipements collectifs, les travailleurs transfrontaliers et l'environnement. Cependant, la pression exercée par la construction européenne, l'intensification des échanges mondiaux, la décentralisation sont autant de facteurs qui ont contribué à développer les coopérations transfrontalières. Ces dernières s'étendent désormais à l'aide au développement, à l'appui institutionnel, à la gestion de biens communs, etc.

membres. Toutefois, l'introduction des initiatives Interreg et leur intégration dans l'objectif de coopération territoriale européenne en 2006⁷⁸⁰, ainsi que l'adoption du groupement européen de coopération territoriale (GECT) ancrent les coopérations transfrontalières (qui ont considérablement évolué) dans l'Union européenne. Est-ce pour autant l'annonce d'un cadre des coopérations transfrontalières dans l'Union européenne qui conforterait la prégnance des collectivités locales dans ce domaine d'action ? (*Section II*).

- Section I – Les collectivités locales instigatrices et actrices de la coopération transfrontalières en Europe
- Section II – L'émergence d'un droit des coopérations transfrontalières dans l'Union européenne ?

⁷⁸⁰ Voir le règlement (CE) n°1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au FEDER ainsi que le règlement (CE) n°1082/2006 du Parlement européen et du Conseil de 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT).

SECTION I.

LES COLLECTIVITES LOCALES INSTIGATRICES ET ACTRICES DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE EN EUROPE

La coopération transfrontalière participe d'une démarche novatrice qui, en l'espace de trois décennies, a réussi à imposer dans le paysage européen des mouvements de coopération directe entre pouvoirs locaux de l'Europe.

Dans un premier temps, ces relations ont été marquées par la discrétion et la prudence dans la mesure où, *a priori*, les collectivités locales agissaient en l'absence de tout cadre juridique clair sur la manière de mener des relations présentant des caractères d'externalité.

Sous l'effet de la construction européenne, ces mouvements de coopération entre collectivités locales de l'Europe se sont accrus. Paradoxalement, la suppression des frontières a révélé des espaces frontaliers dévoilant les collectivités locales comme les acteurs directs de territoires à la recherche d'une « solidarité de destin »⁷⁸¹.

Les relations qui se sont nouées entre ces territoires, ces espaces frontaliers, témoignent alors d'une extrême variété d'accords de coopération partant de simples déclarations d'intention à la formalisation d'accords mettant en commun des moyens destinés à remédier à des désordres structurels partagés par les collectivités protagonistes. Or, en raison de l'absence d'un véritable cadre juridique, précis et circonscrit, que ce soit au niveau du Conseil de l'Europe ou au niveau de l'Union européenne, la question de savoir jusqu'où les collectivités locales sont en mesure de passer des accords avec leurs homologues d'autres Etats, s'est imposée.

⁷⁸¹ « Avant propos », in Yves Lejeune (dir.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts*, Bruylant, Bruxelles, 2005, 213p. (p.V).

A l'origine, les coopérations transfrontalières se limitaient à des relations de voisinage⁷⁸². Ces conventions qui liaient les collectivités locales de deux Etats européens concernaient essentiellement des rapprochements d'ordre culturel, dans le cadre d'échanges ou d'opérations de jumelage⁷⁸³. Pourtant, elles confirment progressivement que les Etats finissent par céder (en partie) aux empressements des acteurs infra-étatiques dans l'établissement de contacts de plus en plus formels avec leurs homologues européens. Et les évolutions récentes de la société européenne vont accélérer ce processus. Des collectivités locales de deux ou plusieurs Etats membres se regroupent parce qu'elles se rendent compte que des problématiques locales dépassant le cadre des frontières nationales ne peuvent recevoir des solutions confinées à un territoire pris isolément. Il faut transcender les frontières nationales.

Ainsi, à partir des années 1970⁷⁸⁴, les collectivités locales multiplient les demandes pour obtenir le droit de nouer des relations avec leurs homologues voisines, en dépit de cadres juridiques incertains, voire parfois inexistants (§.1). Malgré les efforts entrepris au niveau européen pour faire émerger un véritable droit commun des coopérations transfrontalières, l'adoption de ce cadre uniforme apparaît bien compromis (§.2).

⁷⁸² Nicolas Levrat, « La coopération territoriale : adaptation de la coopération transfrontalière aux nouveaux territoires du projet européen », *RAE – LEA* 2006, pp.495-509 (p.495).

⁷⁸³ C'est à partir des années 50 que se réalisent les premiers jumelages des communes d'Europe, sous l'impulsion du maire de Montbéliard - Lucien Tharradin, résistant et rescapé de Buchenwald - qui pose les premières bases d'un jumelage avec Ludwigsburg dans le Bade-Wurtemberg (Allemagne). Selon lui, le seul moyen d'apaiser les haines et les rancœurs était de tisser des liens fraternels au niveau le plus élémentaire, la commune ; et d'établir des relations d'échanges étroits avec ses voisins consistant en un échange des connaissances, des expériences, du savoir-faire dans tous les domaines de la vie locale. Cette initiative a été reprise pour le compte du Conseil des communes d'Europe (fondé en janvier 1951) et qui deviendra plus tard, le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE). En 1957, à Aix-les-Bains, la Fédération mondiale des villes jumelées est créée. Surtout, c'est le traité de l'Elysée, en 1963, qui accélère les opérations de jumelage entre les villes européennes.

⁷⁸⁴ Il faut citer l'efficacité et la pugnacité de l'Association des régions frontalières de l'Europe (ARFE) qui compte parmi les plus anciennes associations de pouvoirs territoriaux. En 1965, l'idée de créer une association européenne, un «*syndicat pour les régions frontalières*», est née au «*Congrès international des planificateurs pour les régions*» réuni à Bâle. Au terme de travaux préliminaires intenses exécutés par des représentants de plusieurs régions frontalières (CIMAB, EUREGIO, Regio Basiliensis, Regio Rhein-Waal) sous la direction de M. A. Mozer et en prenant en considération l'exposé de Dr. Viktor Freiherr von Malchus «*La coopération transfrontalière en Europe*», 10 régions frontalières ont créé une «*Conférence permanente des régions frontalières européennes*» les 17 et 18 juin 1971 au château Anholt (EUREGIO). La conférence se donne le nom d'Association des régions frontalières européennes (ARFE) et la fondation formelle a lieu en septembre 1971 à Bonn.

- §.1 – Les coopérations transfrontalières et les collectivités locales, un processus sinueux
- §.2 – La mise en doute de l'émergence d'un cadre juridique uniforme dans coopérations transfrontalières en Europe

§ 1. LES COOPERATIONS TRANSFRONTALIERES ET LES COLLECTIVITES LOCALES, UN PROCESSUS SINUEUX

A la question, « *les collectivités locales peuvent-elles nouer des relations institutionnalisées avec d'autres collectivités territoriales appartenant à des ordres juridiques étrangers ?* », la réponse est nuancée. Ces coopérations sont traitées avec prudence.

En effet, les collectivités locales, de prime abord, sont subordonnées à leur ordre étatique. Par conséquent, elles ne peuvent nouer des relations externes que si, et dans la mesure où leur ordre national le leur permet et leur octroie les compétences en la matière. Or, reconnaître une action extérieure aux collectivités locales apparaissait contraire à la doctrine internationaliste qui considère les coopérations transfrontalières comme l'action relevant du chapitre des relations internationales, compétence exclusive des Etats⁷⁸⁵. Par conséquent, ces relations devaient échapper à l'emprise du droit international. Il fallait alors admettre qu'elles puissent relever d'une autre nature, tout en reconnaissant l'existence d'un élément d'externalité.

Paradoxalement, il s'ensuit un relatif vide juridique en matière de coopération transfrontalière alors même qu'elles ont continué à se propager et à se développer (A). Et ce, en dépit des efforts d'unification du cadre européen tiraillé entre le désir de développer de nouvelles synergies et la volonté de ne pas trop heurter les susceptibilités étatiques (B).

⁷⁸⁵ Bernard Jouve, « Collectivités locales et relations internationales: une émancipation délicate », *Swiss Political Science Review*, 1-2, 1995, pp.138-162 (p.144).

A. UN DIFFICILE ACCES DES COLLECTIVITES LOCALES AUX COOPERATIONS TRANSFRONTALIERES

L'intérêt des collectivités locales pour les coopérations transfrontalières n'a cessé de croître durant ces vingt dernières années⁷⁸⁶ en dépit de la présence d'instruments juridiques plutôt disparates qui reflètent l'existence d'un véritable flou lexical dans le champ des coopérations organisées par les collectivités locales entre-elles. L'Union européenne a alors forgé sa propre terminologie pour clarifier et distinguer les coopérations entre les acteurs infra-étatiques (1). Parallèlement aux efforts de clarification des instruments, la coopération transfrontalière évolue considérablement. Les Etats vont reconnaître et faciliter le droit à leurs collectivités de nouer des relations externes avec d'autres collectivités (2).

1. Les efforts de clarification des coopérations entre collectivités locales dans l'Union européenne

Il existe un flou lexical (a) que le droit de l'Union européenne tente de clarifier (b).

a. *Le flou lexical*

Les textes internationaux et européens font état d'une diversité d'instruments : la coopération interterritoriale⁷⁸⁷ ou interrégionale⁷⁸⁸ ; la coopération transnationale⁷⁸⁹ ; la

⁷⁸⁶ « Les démarches de coopération transfrontalière, amorcées dans les années 90, connaissent une évolution qualitative : après une phase d'approfondissement de la connaissance mutuelle, de recensement et d'étude des problèmes communs et de mise en œuvre de projets ponctuels, avec ou sans structuration juridique, les collectivités sont de plus en plus nombreuses à souhaiter s'engager avec leurs voisines étrangères dans une démarche territoriale globale ». Rapport Alain Lamassoure portant sur « Les relations transfrontalières des collectivités locales françaises », remis en mai 2005 au Ministre des Affaires Etrangères et à la Ministre déléguée aux affaires européennes.

⁷⁸⁷ Elle se distingue de la coopération transfrontalière par son inscription dans un cadre géographique de voisinage. C'est la terminologie retenue par le protocole additionnel n°2 à la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE n°169)

coopération transfrontière⁷⁹⁰ ; la coopération transfrontalière⁷⁹¹ la coopération décentralisée⁷⁹² ; la coopération transrégionale⁷⁹³ ; ou encore la coopération euro-régionale⁷⁹⁴, etc.

Dans le détail, chacune de ces terminologies renvoient à des accords particuliers, qui se bornent à définir restrictivement l'objet de l'accord qui est passé entre deux collectivités ou plus. Ces termes ne font seulement référence qu'à des phénomènes particuliers, et par conséquent, la mise en place de ces « accords », d'un point de vue juridique, n'appelle pas de remarques particulières. Car si beaucoup de ces termes font référence à des critères géographiques ou institutionnels pour qualifier la coopération, il n'existe pas de distinction conceptuelle quant aux mécanismes juridiques mettant en œuvre l'accord.

Finalement, il ne faut retenir qu'une chose essentielle : toutes ces coopérations traitent des relations extérieures des collectivités locales⁷⁹⁵ qu'il faudra alors encadrer.

Dans cet éventail de présentation des accords de coopération entre collectivités locales, deux termes récurrents apparaissent pour englober l'ensemble des différents types de coopération : coopération « transfrontière » et coopération « transfrontalière ». S'ils sont apparus synonymes l'un de l'autre, il est pourtant possible de les distinguer. Car il existe bien des différences.

ouvert à la signature le 5 mai 1998 à Strasbourg. En France, la loi n°2007-298 du 5 mars 2007 a autorisé l'approbation de ce protocole : *JO* n°56 du 7 mars 2007, p.4322. C'est aussi la terminologie retenue l'Union européenne.

788 Résolution 226 (1991) de la CPLRE sur les solidarités régionales et 227 (1991) de la CPLRE sur les relations extérieures des collectivités territoriales.

789 Dès 1994, le volet B du programme INTERREG a introduit ce type de coopération. Il finance des actions couvrant un cadre sub-régional. Par exemple, la périphérie nordique, l'Europe du Sud Ouest. L'avis CdR 181/2000 rappelle que « *la coopération transnationale implique une coopération entre des autorités nationales, régionales et locales en matière de programmes et de projets. Cette forme de coopération concerne des zones limitrophes plus vastes dont les acteurs proviennent d'au moins deux Etats membres et/ou pays tiers* ».

790 Article 307 TFUE.

791 Convention-cadre de Madrid, 21 mai 1980.

792 Titre IV de la loi française n°92-102 du 6 février 1992. Les collectivités territoriales impliquées sont en fait les exécutantes d'une action décidée par un autre niveau (l'Etat ou l'UE).

793 Ergéc Rusen, « De quelques avatars des compétences internationales des communautés et régions belges » *RBDI*, 1984-85-1, pp.529-555.

794 Bernad Alvarez de Eulate, Maximilliano, « La cooperacion euro-regiona y Aragon », Actas des congreso de económica aragonesa, Diputation General de Aragon, 1984, pp.537-546.

795 Lafore Robert, « L'action à l'étranger des collectivités territoriales », *RDP* 1988, pp.763-811.

La coopération transfrontière comprend les relations qui présentent des éléments d'extranéité sans requérir l'existence d'une frontière commune⁷⁹⁶. Ces coopérations sont régies soit par le droit international public, soit par un ou plusieurs systèmes juridiques à déterminer en fonction des règles issues du droit international privé.

La coopération transfrontalière⁷⁹⁷ reçoit alors un sens plus strict. Elle concerne « *une coopération dont une frontière commune structure l'existence et justifie la prise en charge sans pour autant s'appliquer à l'ensemble des relations transfrontières des collectivités infra-étatiques*⁷⁹⁸ ». Le caractère « transfrontalier » de la coopération appelle l'existence d'une frontière, l'exigence d'une proximité et des rapports de voisinage.

Cependant, en dépit du constat de ces différences, on adopte communément l'une ou l'autre de ces expressions pour témoigner de l'existence des relations extérieures des collectivités locales. Il semblerait toutefois que la terminologie « coopération transfrontalière » l'emporte sur celle de « coopération transfrontière » pour faire état du droit des collectivités à nouer des relations avec leurs homologues européennes.

Dans cet enchevêtrement des terminologies se rapportant aux relations extérieures des collectivités locales, l'UE se forge sa propre grille des coopérations entre les acteurs infra-étatiques.

b. Les coopérations territoriales dans le système de l'Union européenne

⁷⁹⁶ F. Osman, « Un nouveau champ d'exploration pour le droit international privé : la coopération transfrontière entre collectivités publiques infra étatiques », *Revue critique du droit international privé*, 1997, pp.403-447 (p.405). Nicolas Levrat, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, PUF, Paris, 1994, 458p.

⁷⁹⁷ A partir des années 70, les conventions internationales évoquaient l'existence de « coopérations entre régions de frontières » – Déclaration de Strasbourg, *Conférence des aménageurs du Rhin supérieur*, 1972- ; puis, la Déclaration de Lugano concluant la Conférence des régions de l'Arc alpin, en septembre 1978, soulignait l'existence d'une « concertation supra frontalière ». Enfin, la coopération transfrontalière émerge dans le cadre de la Convention Cadre du Conseil de l'Europe sur les coopérations transfrontalières, le 21 mai 1980, dite « convention de Madrid ».

⁷⁹⁸ Henri Labayle, La nécessité d'un droit commun pour la coopération transfrontalière des collectivités territoriales en Europe, in Henri Labayle (dir.), « *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?* », Actes de la journée d'études du RENTI du 16 septembre 2005, Bruylant, 2006, 267p. (p.8).

Au niveau de l'ordonnancement de l'UE, la terminologie apparaît plus unie, entièrement rattachée à la politique régionale de l'UE.

Et si l'article 307 TFUE⁷⁹⁹, revisité récemment par le Traité de Lisbonne, retient le terme de « coopération transfrontière » tandis que le droit dérivé a imposé l'expression de « *coopération territoriale* ». Le Parlement européen⁸⁰⁰ a d'ailleurs fait part de sa préférence pour cette dernière expression. Selon lui, la coopération territoriale aurait l'avantage « *de regrouper et d'aligner sous une même appellation les trois dimensions du nouvel objectif de coopération territoriale européenne : transfrontalière, transnationale et interrégionale*⁸⁰¹ ». Le concept de coopération territoriale confirme ainsi « *l'approche indifférenciée de toutes les facettes de ce phénomène par les instruments financiers communautaires, sans distinction liée à une proximité géographique ou à son absence*⁸⁰² ».

Selon la terminologie retenue dans l'Union européenne, la coopération territoriale englobe les trois dimensions des coopérations :

_ la coopération transfrontalière concerne les coopérations de voisinage dans un espace situé de part et d'autre d'une frontière commune. Le Comité des Régions avait déjà retenu cette conception : « *la coopération transfrontalière est une coopération, bi-, tri-, ou multilatérale entre des collectivités locales et régionales (à laquelle des acteurs semi-publics et privés peuvent être associés), qui sont situées dans des zones géographiques contiguës. Cela vaut également pour les zones séparées par la mer*⁸⁰³ ».

⁷⁹⁹ « Le Comité des régions est consulté par le Parlement européen, le Conseil ou par la Commission dans les cas prévus par les traités et dans tous les autres cas, en particulier lorsqu'ils ont trait à la **coopération transfrontière**, où l'une de ces institutions le juge opportun ». Le traité confirme ainsi que la coopération transfrontière dans l'UE comprend l'ensemble des coopérations nouées entre les acteurs infra-étatiques, associés parfois à des partenaires privés, situés dans zones géographiques contiguës ou non contiguës, et faisant intervenir parfois les autorités étatiques dans la mise en œuvre de certaines coopérations.

⁸⁰⁰ Résolution législative du 6 juillet 2005 sur la proposition de règlement du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion ([COM\(2004\)0492](#) -[2004/0163\(AVC\)](#) et le rapport J. Olbrycht (A6-0206/2005).

⁸⁰¹ Henri Labayle, *op.cit.* p.9.

⁸⁰² Nicolas Levrat, *op.cit.* p.498.

⁸⁰³ Comité des Régions, Avis 181/2000 du 13 mars 2002, « Stratégie pour la promotion de la coopération transfrontalière et interrégionale dans une Europe élargie ». Le nouvel objectif de coopération territoriale européenne, adopté en juillet 2006, établit que les régions de niveau NUTS 3 sont éligibles, le long de toutes les frontières terrestres intérieures et de certaines frontières terrestres extérieures, le long des frontières maritimes séparées par une distance maximum de 150 km. La liste des régions

_ La coopération transnationale concerne des territoires issus d'au moins deux Etats membres. A priori, toutes les régions sont éligibles ; mais, en concertation avec les Etats membres, la Commission européenne a arrêté treize zones de coopérations⁸⁰⁴ qui visent à promouvoir un plus haut degré d'intégration européenne. Il faut noter que dans le cadre de cette coopération, les autorités étatiques sont impliquées.

_ Enfin, la coopération interrégionale est ouverte à toutes les régions européennes, qui sans être contiguës, peuvent décider de développer des réseaux de coopération, au travers desquels elles échangent des expériences, des savoir-faire, etc. par l'intermédiaire de trois programmes de l'Union européenne : Interact⁸⁰⁵, Urbact⁸⁰⁶ et ORATE⁸⁰⁷. Par conséquent, cette coopération s'entend comme « *une forme de relations « transfrontières » mais qui se distinguent des relations transfrontalières par l'absence de contigüité* »⁸⁰⁸.

Ces instruments s'inspirent directement de l'avis 181/2000 du Comité des Régions⁸⁰⁹.

« Coopération transfrontière » et « coopération territoriale » apparaissent identiques puisqu'ils englobent les mêmes types de coopérations que peuvent nouer les collectivités locales européennes : les coopérations transfrontalière, transnationale, ou encore, interterritoriale/interrégionale. Dès lors, on peut s'interroger sur la raison de ne pas avoir retenu une seule et même expression. La coopération territoriale rappelle, par son intitulé,

éligibles a été fixée par une décision de la Commission européenne le 31 octobre 2006, décision 2006/769/CE.

⁸⁰⁴ Voir la décision de la Commission européenne du 31 octobre 2006, 2006/769/CE. Ces zones sont : la périphérie Nord, la mer Baltique, Nord Ouest de l'Europe, la mer du Nord, la côte Atlantique, Sud ouest de l'Europe, l'espace alpin, Europe centrale et orientale, la Méditerranée, Sud est de l'Europe, Macaronésie (Açores – Madère – Canaries), la zone Océan indien et la zone caraïbes.

⁸⁰⁵ Interact est un programme communautaire qui propose un soutien aux autorités chargées de mettre en œuvre une coopération portant sur l'échange de bonnes pratiques, et fournit aussi une logistique.

⁸⁰⁶ Ce programme favorise la mise en réseau des villes de l'Union européenne et apporte une aide au développement urbain.

⁸⁰⁷ ORATE ou l'Observatoire de l'aménagement du territoire européen.

⁸⁰⁸ Yves Lejeune, « Vers un droit européen de la coopération transfrontalière », in Yves Lejeune, *Les droits des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts*, Bruylant, 2006, pp. 3-16 (p.9).

⁸⁰⁹ Avis CdR 181/2000 du 13 mars 2002, « Stratégie pour la promotion de la coopération transfrontière et inter-régionale dans une Europe élargie, un document fondamental et d'orientation pour l'avenir », *JOUE* n° C 192/37 du 12 août 2002. La coopération transfrontière repose sur le triptyque : coopération transfrontalière, coopération transnationale et coopération interterritoriale.

que tous les échelons territoriaux sont concernés par l'objet des coopérations, sans privilégier une forme de coopération en particulier; peu importe que la coopération s'établisse entre collectivités voisines ou éloignées ; peu importe la qualité des acteurs – échelon local, régional, ville, représentants de l'Etat ou acteur privé -. A priori, la coopération territoriale apparaît plus flexible et plus englobante que la coopération transfrontière, comprise dans son sens strict. Toutefois, la mention faite aux coopérations transfrontières à l'article 307 TFUE n'est pas envisagée dans son sens restrictif. Mais alors, pourquoi la survivance de ce terme dans le traité sur le fonctionnement de l'UE ?

En Europe, ces coopérations externes se sont rapidement émancipées des seules relations de voisinage. La pratique a démontré que les collectivités locales européennes – régions, villes, etc.- ont dépassé ce cadre borné des relations de voisinage en s'investissant dans des activités économiques ou encore participant à des réseaux d'infrastructures internationales et dépassent ainsi les simples thématiques culturelles rencontrées dans le passé.

Toutefois, les coopérations des autorités locales se sont heurtées aux réticences étatiques.

2. La difficile reconnaissance d'une extension internationale d'une compétence locale : l'exemple de la France

Les coopérations territoriales posent nécessairement le problème de la compétence des collectivités locales qui s'engagent dans ce type de relations. En effet, les relations internationales proprement dites appellent la mise en œuvre de compétences affiliées à l'exercice de la souveraineté nationale. Ainsi, les Etats admettent très difficilement qu'une de ses collectivités puissent passer des accords avec des collectivités étrangères (a). En France, des dispositions éparses vont permettre cette action extérieure des collectivités locales. Toutefois, ce dispositif introduit un cadre restrictif de l'action extérieure de ces collectivités (b).

a. Les réticences étatiques à reconnaître un droit des coopérations des collectivités territoriales françaises

Les lois françaises de la décentralisation⁸¹⁰ ont très succinctement traité de ce droit. La loi du 2 mars 1982 introduit la possibilité pour les régions de recourir à une « coopération transfrontalière »⁸¹¹. Plus tard, la circulaire⁸¹² du Premier ministre du 26 mai 1983 qui crée le délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales, reconnaît la notion d'action extérieure des collectivités territoriales. Toutefois, deux restrictions majeures à l'action extérieure des collectivités territoriales françaises s'imposaient *de jure* : seules les régions pouvait prétendre à s'engager dans une telle coopération. Enfin, il fallait l'autorisation du gouvernement.

Il faudra attendre la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (loi ATR) qui autorise les collectivités territoriales à conclure des conventions avec des collectivités étrangères, dans la limite de leurs compétences spécifiques et dans le respect des engagements internationaux pris par la France. La loi ATR met en place une « coopération dite décentralisée ». Toutefois, l'Etat demeure toujours l'acteur principal des

⁸¹⁰ Avant l'adoption des lois de la décentralisation, la coopération entre les collectivités territoriales frontalières s'est développée en la quasi-absence de cadre juridique. La loi n°72-619 du 5 juillet 1972 relatif à la coopération entre régions ayant une frontière commune soumettait cette coopération à une autorisation préalable du gouvernement.

⁸¹¹ L'article 65 de la loi permet au Conseil régional de décider, avec l'autorisation du gouvernement, d'organiser, à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région.

⁸¹² En raison du vide législatif à propos des coopérations transfrontalières des collectivités territoriales, les premiers ministres étaient amenés régulièrement à intervenir par le biais de circulaires. Notamment les circulaires n°2063 du 10 mai 1985 et n°3241 du 12 mai 1987. Ces circulaires précisaient les champs d'actions extérieures des collectivités territoriales. La circulaire interministérielle du 26 mai 1994 adressée par le ministre de l'intérieur et des affaires étrangères est venue par la suite, fixer les grands principes de ces coopérations : les collectivités territoriales ne se voient pas confier une nouvelle compétence mais elles s'engagent à ne pas mener des actions avec des collectivités étrangères en dehors des compétences qui sont les leurs ; de même, qu'elles ne sauraient intervenir sur des domaines de compétences qui relèvent de l'Etat. La circulaire rappelle à cet égard les principes constitutionnels dont le respect s'impose aux collectivités territoriales françaises : le principe d'indivisibilité de la République, la souveraineté du territoire, le principe de spécialité, le respect des intérêts nationaux et de cohérence avec la politique étrangère, etc.

relations extérieures : les accords de coopérations, en tant qu'actes de collectivités territoriales, demeurent soumis au contrôle de la légalité⁸¹³ !

De plus, la mise en place d'un véritable droit des collectivités territoriales à nouer des relations avec leurs homologues européennes souffre du retard de l'adoption de textes d'application⁸¹⁴.

b. L'adoption tardif d'un cadre national restrictif des coopérations extérieures des collectivités territoriales françaises

En 1995, le dispositif législatif de 1992 sera complété⁸¹⁵. Les collectivités territoriales sont autorisées à conclure des accords avec d'autres collectivités locales étrangères, et non des Etats. Elles peuvent adhérer à des organismes publics étrangers ou à participer au capital d'une personne morale de droit étranger à laquelle adhère au moins une collectivité territoriale d'un Etat européen frontalier. L'objet de cette coopération porte dès lors impérativement sur l'exploitation d'un service public ou la réalisation d'un équipement local intéressant toutes les parties participantes, dans le respect de leurs compétences et des engagements internationaux pris par la France.

L'émergence de structures publiques, matérialisation de la coopération transfrontalière, a souffert consécutivement d'inadaptation⁸¹⁶, en raison notamment des procédures applicables et de la lourdeur des procédures de contrôle⁸¹⁷. Ainsi, en France, la loi du 6

⁸¹³ Le contrôle de l'Etat se maintient, par son représentant dans la région –le préfet- et la possibilité de saisir le juge administratif pour faire annuler l'accord.

⁸¹⁴ La loi ATR prévoyait de mettre en place une Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) chargée de mettre à jour les coopérations décentralisées en France et les encourager. Cependant, les décrets d'application n'interviendront qu'en 1994 (décret n°94-237) et la CNCD ne verra le jour qu'en 1996. Olivier Castric, *Quel partenariat pour les régions de l'Union européenne*, Editions Apogée, Rennes, 2002, 424p. (p.191).

⁸¹⁵ Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire et le développement du territoire.

⁸¹⁶ Olivier Castric, *op.cit.* pp.192-193.

⁸¹⁷ Exemple du GIP (groupement d'intérêt public), loi du 6 février 1992.

février 1992 avait adopté deux instruments juridiques⁸¹⁸ permettant la participation de collectivités territoriales étrangères à une SEML (société d'économie mixte locale) ou un GIP transfrontalier⁸¹⁹ (groupement d'intérêt public). Cependant, ces deux structures n'ont, semble-t-il, pas connu un franc succès⁸²⁰. Les lourdeurs administratives ont freiné considérablement leur participation⁸²¹ ; réciproquement, il apparaissait très complexe de permettre aux collectivités territoriales françaises d'adhérer à des organismes de droit public étranger. Si par principe, cela pouvait être permis, les conditions de participation étaient difficilement réalisables !⁸²²

Enfin, le relatif échec des GIP et des SEML a conduit à adopter plus récemment la loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales qui crée le « district européen »⁸²³. Le district européen est doté de la personnalité morale et dispose de l'autonomie financière⁸²⁴. La loi du 13 août permet aussi de mettre au point l'ouverture des syndicats mixtes aux collectivités des pays voisins pour créer et gérer en commun des

⁸¹⁸ Ces deux instruments ont été mis en place par la loi ATR du 6 février 1992, *op.cit. supra* ; article 132 pour la SEML et 133 pour le GIP transfrontalier.

⁸¹⁹ Les GIP pouvaient avoir pour objet le suivi et la gestion des financements provenant de programmes communautaires ; exemple : le GIP de gestion des fonds INTERREG créé le 9 novembre 2004 entre le département de la Moselle, l'Etat français, les Länder de Sarre et Rhénanie-Palatinat.

⁸²⁰ On dénombre peu de structures de ce type : le GIP Transalpes, créé en 1996 pour une durée de 4ans se rapportant au projet de liaison ferroviaire entre Lyon et Turin ou encore le GIP de gestion du programme communautaire INTERREG III A de 2004. La remarque est identique pour les SEML : notons la SEM de Piau Engaly chargée de l'exploitation des remonte-pentes mécaniques dans une station de sport d'hiver où une commune espagnole s'est engagée à participer à hauteur de 1% du capital.

⁸²¹ Le GIP faisait l'objet d'un triple contrôle : un contrôle politique –le préfet de région est désigné commissaire du gouvernement auprès du GIP-, un contrôle économique et financier – par l'intermédiaire d'un contrôleur d'Etat- ; le GIP obéit à des règles comptables strictes : la Cour des comptes exerce le contrôle budgétaire. Enfin, les collectivités territoriales françaises sont privilégiées : le siège social de la structure est obligatoirement en France.

⁸²² Cette possibilité n'était ouverte que pour l'exploitation d'un service public ou la réalisation d'un équipement local intéressant toutes les personnes publiques participantes. La participation au capital ou aux charges de la personne morale de droit public ne pouvait excéder 50% et l'adhésion était soumise à une autorisation par décret en Conseil d'Etat.

⁸²³ Le district européen correspond à la transposition dans l'ordre national français des dispositions relatives au groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) issues de l'accord de Karlsruhe (accord multilatéral passé entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg, la Suisse du 23 janvier 1996). Il complète les outils existants et pallie l'absence d'accord international ou d'autres outils sur certaines frontières.

⁸²⁴ Article L.1115-4-1 d CGCT. Il a notamment, la capacité juridique de passer des contrats, de lancer des appels d'offre pour le compte de ses membres et de devenir maître d'ouvrage de projets transfrontaliers.

projets de territoire, des équipements et des services publics. Elle simplifie également la procédure d'autorisation pour les collectivités participant à des structures étrangères, en la déconcentrant aux Préfets de Région.

Au niveau de l'ensemble des Etats européens, il ressort que les dispositions nationales en vigueur n'ont que très peu encouragé le développement des coopérations entre les collectivités de tous pays. La disparité des normes nationales en présence n'a pas été palliée au niveau européen, en dépit des efforts d'harmonisation.

B. L'ABSENCE D'UN CADRE EUROPEEN UNIFORME ET EFFICACE

C'est d'abord dans le cadre du Conseil de L'Europe que s'édifient les premières bases d'un droit des coopérations transfrontalières. La Convention cadre européenne sur les coopérations transfrontalières des collectivités ou autorités territoriales augurera d'un processus long et parfois périlleux d'un droit commun européen des coopérations (1). Ignorées (jusqu'à une époque récente) de l'UE, les coopérations transfrontalières étaient abandonnées aux Etats (2).

1. Les coopérations transfrontalières encouragées par le Conseil de l'Europe

Après quelques balbutiements, les grands principes juridiques devant réguler les coopérations entre les collectivités locales ont été posés par la Convention cadre de Madrid -21 mai 1980- (a). Or, cette convention s'est révélée insatisfaisante. Il faudra recourir à d'autres moyens pour faire reconnaître le droit à la coopération transfrontalière des collectivités locales (b).

a. La Convention cadre de Madrid

C'est la résolution (74)8 du 27 février 1974 du Conseil de l'Europe relative à la coopération des collectivités locales dans les régions frontalières qui signifie les premières bases de la coopération transfrontalière en Europe. Ce texte encourageait les Etats à assouplir leur législation afin de faciliter ces coopérations dans des domaines présentant un caractère spécifiquement local⁸²⁵. Sur la base de cette résolution, il a donc été décidé de poursuivre les débats dans un cadre résolument plus politique qui a conduit à l'adoption de la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités locales, le 21 mai 1980 à Madrid⁸²⁶.

Cependant, dès l'origine cette convention laisse entrevoir quelques « ratés » ou « rendez-vous » manqués. « *D'un avis unanime* »⁸²⁷, cette convention se caractérise par l'absence d'un réel contenu normatif ; ce qui vient annihiler le succès politique de l'adoption d'une telle convention. Certes, la convention de Madrid reconnaît l'existence de ce phénomène en Europe. Cependant, elle ne met à disposition aucun outil juridique pour pallier les déficiences nationales. Au contraire, elle les conforte en renvoyant systématiquement aux droits nationaux. La prudence du texte dénature la convention qui s'assimile davantage à une intention plutôt qu'une obligation de reconnaître un droit à la coopération aux collectivités locales. Ces faiblesses patentées⁸²⁸ du texte de la Convention obligent les auteurs de la doctrine à démontrer que les relations qui s'établissent entre les collectivités locales (quelque soit l'ordre juridique national) échappent au domaine du droit

⁸²⁵ Un contrôle des Etats demeurerait (en instituant des commissions régionales frontalières par exemple) et en proposant des instruments juridiques appropriés. Voir le rapport explicatif de la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités territoriales, (STE) n°106, <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/106.htm>

⁸²⁶ Emmanuel Decaux, « La convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales », *RGIP* 1984, pp.557-620.

⁸²⁷ Nicolas Wismer et Christine Ricci, « L'agglomération franco-valdo-genevoise », in Henri Comte, Nicolas Levrat (dir.), *Aux coutures de l'Europe : défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, Editions L'Harmattan, coll. *Logiques juridiques*, 2006, Paris, 366p. (p.151).

⁸²⁸ Luigi Condorelli et Nicolas Levrat, « Les régions d'Europe : des espaces de paix et de prospérité », in *La régionalisation en Europe : bilan et perspectives*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1994, pp.221-225.

international public⁸²⁹. Lorsque les collectivités locales agissent exclusivement dans leur domaine de compétences propres⁸³⁰ et que ces relations ne mettent en présence que des collectivités locales⁸³¹, il est possible de leur reconnaître le droit de recourir à la coopération transfrontalière⁸³².

Ces propositions développées par la doctrine vont ensuite être entérinées dans un protocole additionnel à la Convention de Madrid.

b. Le protocole additionnel à la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités locales

La convention de Madrid a été complétée par un protocole additionnel (5 novembre 1995), entré en vigueur le 1^{er} décembre 1998. Ce protocole reconnaît –sous certaines conditions- le droit des collectivités locales de conclure des conventions de coopération transfrontalière :

« Chaque Partie contractante reconnaît et respecte le droit des collectivités ou autorités territoriales soumises à sa juridiction et visées aux articles 1^{er} et 2 de la Convention-cadre de conclure, dans les domaines communs de compétence, des accords de coopération transfrontalière avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres Etats, selon les procédures prévues par leurs statuts, conformément à la législation nationale et dans le respect des engagements internationaux pris par la Partie en question ». (Article 1^{er}, §.1^{er}).

⁸²⁹ « Déclaration sur les aspects juridiques de la coopération transfrontalière », adoptée par le symposium universitaire européen tenu à Jaca (Espagne) du 21 au 31 Août 1987, publication du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1988.

⁸³⁰ En fait, l'action extérieure de la collectivité locale constitue le prolongement de sa compétence à l'extérieur du territoire local. Christian Autexier souligne qu'il s'agit d' « *une des formes d'expression de la libre administration* » ; Christian Autexier, « Le cadre juridique de l'action extérieure des régions », *RFDA* 1986, p.568.

⁸³¹ Les *Länder* allemands seraient exclus des relations transfrontalières dans la mesure où leur qualité d'Etat fédérée rend compte d'une certaine subjectivité internationale qui s'oppose à la mise en place de telles relations.

⁸³² Robert Lafore, « L'action des collectivités territoriales à l'étranger », *RDP*, 1988, pp.763-811.

Cette coopération s'opère entre collectivités locales (les Etats sont donc exclus, ainsi que l'application du droit international) et concerne des domaines communs de compétences.

Le protocole exige alors des Etats parties de donner valeur juridique, dans leur ordre interne, aux décisions et conventions passées par leurs collectivités locales :

« Les décisions convenues dans le cadre d'un accord de coopération transfrontalière sont mises en œuvre par les collectivités ou autorités territoriales dans leur ordre juridique national en conformité avec leur droit national. Les décisions ainsi mises en œuvre sont considérées comme ayant la valeur juridique et les effets qui se rattachent aux actes de ces collectivités ou autorités dans leur ordre juridique national ». (Article 2).

Cette exigence a alors entraîné un curieux « dualisme⁸³³ » : les actes pris dans le cadre des accords de coopération transfrontalière devront faire l'objet d'une sorte de « transposition » dans l'ordre national de chacune des collectivités partie à l'accord pour produire des effets juridiques⁸³⁴. Cela implique préalablement que les collectivités, dans le cadre d'une coopération transfrontalière, connaissent mutuellement les systèmes juridiques environnants et qu'elles se sont assurées des domaines de compétences où elles pourront ensemble prendre des décisions relevant de la coopération transfrontalière. Or, au regard de la diversité des collectivités locales en Europe, le développement des coopérations transfrontalières, bien que reconnues, apparaît compromis.

Enfin, un autre problème, volontairement (?) passé sous silence dans le protocole additionnel : la question du droit applicable aux obligations découlant des accords de coopération transfrontalière. Alors que le protocole additionnel est resté silencieux sur ce dernier point, le principe selon lequel *« les conventions de coopération définissent le droit applicable aux obligations qu'elles contiennent. Le droit applicable est celui d'une des Parties. En cas de litige sur le respect de ces obligations, la juridiction compétente est celle de la Partie dont le droit a été choisi⁸³⁵ »* semble dominer les coopérations. Or, ce

⁸³³ Nicolas Levrat, « L'émergence des instruments juridiques de la coopération transfrontière au sein du Conseil de l'Europe », in Yves Lejeune (dir.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts*, Editions Bruylant, Bruxelles, 2005, 211 p. (pp.17-36).

⁸³⁴ Voir le rapport explicatif du protocole additionnel du 9 novembre 1995, §.17.

⁸³⁵ Article 4 §.6 de l'*Accord de Karlsruhe* (France et Länder allemands) ; dans des termes similaires, l'article 4 al.1^{er} du traité de Bayonne (France- Espagne) et l'article 4 §.6 de l'accord de Bruxelles (France-

principe constitue un obstacle au développement des coopérations : pour remédier à l'éventuelle insécurité juridique inhérente à ces accords –dans la mesure où l'on ne connaît pas le droit applicable-, la solution propose qu'une des parties renonce à l'application de son droit au bénéfice d'un autre droit national, qui lui est totalement étranger. Pour résoudre un risque, la solution proposée génère une inégalité entre les collectivités partenaires.

Les solutions envisagées sous l'égide du Conseil de l'Europe se sont révélées donc incomplètes. Cela a encouragé les Etats à maintenir leur emprise sur la question de l'organisation des coopérations transfrontalières de leurs collectivités.

2. L'emprise étatique sur les coopérations transfrontalières

En dépit des imprécisions ou absences textuelles de la Convention cadre de Madrid –et du protocole additionnel qui y a fait suite-, les coopérations transfrontalières se sont multipliées (a). Inspirées des principes découlant du système de la Convention cadre de Madrid, ces conventions circonscrivent des cadres juridiques restreints et spécifiques à chaque frontière (b).

a. La multiplication des accords cadres de coopération transfrontalière

Certes, la convention cadre de Madrid s'est révélée imparfaite ; néanmoins, elle a posé les premières pierres de la coopération transfrontalière dans les Etats. Les principes communs énoncés par la Convention ont conduit les Etats à conclure, à partir de ces principes, des conventions ou accords visant à organiser juridiquement les coopérations transfrontalières de leurs démembrements infra-étatiques⁸³⁶. Ainsi, à partir des années 90,

Belgique). Ces traités et accords organisent les relations bilatérales entre les collectivités territoriales françaises frontalières des collectivités territoriales allemandes, espagnoles ou encore, belges.

⁸³⁶ Christian Autexier, « L'action extérieure des collectivités locales françaises dans le cadre européen », in Benoît F.P. (dir.), *Collectivités locales*, Paris, 1996, 50p.

se multiplient de nombreuses conventions (souvent bilatérales), spécifiques à chaque frontière : la Convention Benelux⁸³⁷ signée à Bruxelles le 12 septembre 1986 ; l'Accord d'Isselburg-Anholt⁸³⁸ du 23 mai 1991 ; le traité de Bayonne⁸³⁹ du 10 mars 1995 ; les Accords de Karlsruhe⁸⁴⁰ du 23 janvier 1996 ; l'Accord de Mayence⁸⁴¹ du 8 mars 1996 ; puis plus récemment, les accords de Bruxelles⁸⁴² du 16 septembre 2002 et le traité de Valence⁸⁴³ du 3 octobre 2002.

L'ensemble de ces accords et conventions, si elles sont louables et ont le mérite de constituer un *corpus* de règles applicables aux coopérations transfrontalières en Europe, ont néanmoins l'inconvénient de fragmenter le droit applicable aux coopérations transfrontalières des collectivités locales.

b. La fragmentation des cadres juridiques des coopérations transfrontalières en Europe

Chaque accord ou convention spécifique à une frontière entraîne la mise en œuvre d'un cadre juridique précis défini dans l'accord. Par conséquent, le problème de cohérence et de lisibilité au niveau européen s'impose bien qu'ils affirment tous reposer sur les principes définis par le système de la Convention de Madrid (en incluant le protocole additionnel de

⁸³⁷ Entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays Bas.

⁸³⁸ Accord entre les Pays Bas, l'Allemagne, la Basse Saxe et la Rhénanie du Nord-Westphalie.

⁸³⁹ Entre la France et l'Espagne.

⁸⁴⁰ Accord entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et les cantons suisses de Soleure, Bâle-ville, Bâle-campagne, Argovie et Jura. Les cantons de Berne, Genève, Neuchâtel, Schafhouse, Valais et Vaud ont adhéré ultérieurement à l'accord.

⁸⁴¹ Accord entre la Rhénanie du Nord –Westphalie, la Rhénanie-Palatinat, la région wallonne et la communauté germanophone de Belgique.

⁸⁴² Accord entre la France, la Belgique, la communauté et la région flamande, la communauté française et la région wallonne.

⁸⁴³ Traité entre l'Espagne et le Portugal.

1995). A chaque frontière et selon les relations de voisinage, correspond un type d'accord⁸⁴⁴.

Cet accord établit son étendue territoriale ; par exemple, l'accord entre la France et l'Italie (26 novembre 1993, entré en vigueur le 6 octobre 1995) délimite un espace frontalier : 25 km de part et d'autre de la frontière. Le traité de Bayonne, quant à lui, concerne une zone beaucoup plus vaste : 250 km à l'intérieur de chaque pays. Ainsi, en France, les régions concernées par ce traité, sont l'Aquitaine, le Midi Pyrénées et le Languedoc-Roussillon⁸⁴⁵ ; coté Espagne, il s'applique aux Communautés autonomes du Pays Basque, de la Navarre, de l'Aragon et de la Catalogne.

Certains accords sont plus aboutis que d'autres. L'accord entre la France et l'Italie de 1993 ne permettait pas aux collectivités de prendre part à une même structure. Tandis que le traité de Bayonne, par exemple, permet aux collectivités territoriales françaises et espagnoles de créer conjointement en France des groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière, et en Espagne, des « *consorsio*⁸⁴⁶ ».

Enfin, l'accord de Karlsruhe rend compte d'un autre cadre. Les collectivités locales peuvent conclure, dans les domaines de compétences communs, des conventions de coopération ayant pour objet de coordonner leurs décisions, de réaliser et de gérer ensemble des équipements ou des services publics d'intérêt local commun. A cette occasion, ils peuvent choisir entre trois types d'organismes de coopération transfrontalière⁸⁴⁷ : un organisme sans personnalité juridique (concernant l'étude des projets, les phases préparatoires à la coopération). Ou alors, les collectivités locales participent à (ou créent) des organismes dotés d'une personnalité juridique (dans la mesure

⁸⁴⁴ « *Il peut exister autant de droit de la coopération transfrontalière que de frontière, voire plus* », Nicolas Wismer, « Les obstacles à un droit commun de la coopération transfrontalière », in Henri Labayle, *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, Bruylant 2006, 267p. (p.53).

⁸⁴⁵ Le traité de Bayonne concerne aussi les départements, les communes et les groupements compris sur le territoire de ces régions. *Idem* en Espagne : les provinces, les municipalités et les groupements.

⁸⁴⁶ Le *Consorsio* est une structure intercommunale de droit public qui se caractérise par une grande souplesse due à la multitude de textes qui s'appliquent à son fonctionnement. En fait, le régime de chaque *consorsio* est à géométrie variable ; il dépend du contenu de ses statuts. Olivia Tambou, « Le traité de Bayonne : un succès relatif pour le développement de la coopération transfrontalière à l'échelle de la frontière franco-espagnole », *RBDI* 98/2 p.538-598.

⁸⁴⁷ Cette création est toujours subordonnée à une autorisation préalable, dont les formes varient en fonction des ordonnancements nationaux.

où l'ordre national où se situe le siège social de l'organisme autorise la participation de collectivités étrangère). L'accord de Karlsruhe a alors inséré une troisième option : le GLCT (*groupement local de coopération transfrontalière*). Il permet d'assurer la gestion commune de services publics ou la réalisation d'équipements d'intérêt commun. Doté de la personnalité morale de droit public, le GLCT se soumet au droit applicable aux établissements publics de coopération intercommunale de la partie où il a son siège. Son avantage est d'assurer une représentation qui ne serait pas inégalitaire (aucune collectivité ne peut détenir à elle seule la majorité des sièges⁸⁴⁸). De plus, par cet accord, les Etats reconnaissent l'existence du GLCT, alors que chaque Etat, dans son ordre interne, ne prévoit pas forcément dans sa législation des organismes comparables.

Ainsi, à chaque frontière, les règles juridiques applicables aux coopérations divergent, créant « *un enchevêtrement de cadres juridiques distincts difficiles à maîtriser*⁸⁴⁹ ».

§ 2. LA MISE EN DOUTE DE L'EMERGENCE D'UN CADRE JURIDIQUE UNIFORME DES COOPERATIONS TRANSFRONTALIERES EN EUROPE

En dépit des avancées apportées par le système de la Convention cadre de Madrid, la coopération transfrontalière rencontre des obstacles. Et les conventions inter-étatiques relatives à ces coopérations, loin de les uniformiser, les ont singularisées. Chaque convention renvoyant ainsi à un système juridique particulier.

Ce manque d'uniformité nuit à la volonté de construire un droit uniforme des coopérations des collectivités locales. Ces difficultés tiennent à la diversité des statuts des collectivités locales, à la diversité des règles nationales qui les encadre (A). Des solutions ont bien sûr été envisagées, sans jamais parvenir à faire émerger un droit européen des coopérations transfrontalières unanimement reconnu (B).

⁸⁴⁸ De plus, les postes de Président et de vice-président sont répartis entre les différentes parties à l'accord.

⁸⁴⁹ Nicolas Levrat, *L'Europe et ses collectivités territoriales*, P.I.E-Peter Lang, Bruxelles, 2005, 304p. (p.267)

A. LA DIVERSITE DES ENTITES LOCALES, OBSTACLE A L'UNIFORMITE D'UN DROIT EUROPEEN DES COOPERATIONS TRANSFRONTALIERES

D'un Etat européen à un autre, les collectivités locales sont dotées de compétences différentes. Et ce trait caractéristique est d'autant plus marqué que les niveaux d'organisation subnationale sont tout aussi dissemblables. Dans cet enchevêtrement des compétences et des différences de statut, la coopération transfrontalière rend compte d'une confrontation rude entre des collectivités très diversifiées (1). Et cette confrontation est d'autant plus difficile qu'elle concerne des collectivités aux compétences tout aussi divergentes (2).

1. La diversité intrinsèque des collectivités locales, obstacle à la coopération

Les collectivités locales en Europe constituent un véritable mille feuille (a) et sont le reflet des identités nationales en Europe (b).

a. Le mille feuille des collectivités locales en Europe

Parmi les membres de l'Union européenne, rappelons que trois sont d'organisation fédérale (l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique) ; deux Etats présentent une organisation régionalisée (Espagne et Italie) ; quant aux autres, il s'agit d'Etats de type unitaire⁸⁵⁰ qui connaissent des degrés variables de décentralisation.

A partir des différences de nature étatique, suivent des différences des niveaux d'organisation territoriale. En effet, parmi les Etats unitaires : six comptent un seul échelon d'administration locale, de type communale -Chypre, Lituanie, Luxembourg, Malte,

⁸⁵⁰ Rappelons qu'un Etat unitaire n'est pas automatiquement synonyme d'Etat centralisé.

Portugal et Slovénie- ; onze connaissent deux niveaux de structures locales -Bulgarie, Danemark, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Lettonie, Pays Bas, République Tchèque, Roumanie, Royaume Uni⁸⁵¹, Slovaquie, Suède- ; enfin, cinq comprennent trois niveaux de structures locales : Espagne et Italie⁸⁵², France, Irlande, Pologne⁸⁵³.

Et finalement, les Etats de l'Union européenne ne comportent qu'une seule « collectivité de base » commune à tous : le niveau communal. Certes, les dénominations changent d'un Etat à un autre : commune en France, municipalités en Espagne, Portugal ou Grèce. Bourg ou district en Grande Bretagne ou en Irlande, etc.

Pourtant, cet échelon commun comporte encore de grandes disparités, que ce soit en nombre ou en taille. Pour un aperçu rapide, la France rassemble à elle seule près de 37 000 communes, soit 41% des communes de l'UE et 80% de ces communes ont moins de 1000 habitants⁸⁵⁴. A l'inverse, ni la Belgique, ni le Royaume uni n'ont de collectivité de base de cette taille : dans l'ensemble, les communes de Grande Bretagne ont une population supérieure à 10 000 habitants ; et la Belgique comporte 50% de villes de plus de 10 000 habitants contre seulement 2.3% pour la France.

Dans la tranche 1000 / 10 000 habitants, on retrouve 50% des communes allemandes, 50% des communes belges, 33% des communes espagnoles, 62 % des communes italiennes pour seulement 20% des communes françaises⁸⁵⁵.

⁸⁵¹ On peut considérer que le Royaume Uni compte désormais un troisième niveau infra-étatique dans la mesure où il a voté des lois de dévolution pour trois régions en 1998 : Ecosse, Pays de Galles et Irlande du Nord. Voir M. Breuillard, « Le processus de dévolution et de régionalisation en Grande Bretagne », *Pouvoirs locaux* 2000 n°45, p.30, J.Loughlin, « Quand l'Europe réforme le Royaume Uni », *Pouvoirs locaux* 2001 n°49, p.115.

⁸⁵² L'Espagne et l'Italie ne sont pas des Etats unitaires ordinaires. Ce sont deux Etats régionaux. Originellement, ce sont des Etats unitaires qui ont connu une « déformation » de nature.

⁸⁵³ Voir l'aperçu des structures territoriales dans l'Europe des 27 (annexe 1).

⁸⁵⁴ En Espagne, 60% des communes ont moins de 1000 habitants, 40% en Allemagne et 20% en Italie. Ajoutons, que la France, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et la République Tchèque regroupent à elles seules 80% des communes européennes. Jean Luc Bœuf, Manuela Magnan, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, La Documentation Française, 3^{ème} édition, Paris, 2007, 164p. (pp.152-153).

⁸⁵⁵ Olivier Castric, *Quel partenariat pour les régions de l'Union européenne ?*, Apogée, Rennes, 2002, 424p. (p.199).

Cette grande diversité est un obstacle à la mise en œuvre de liens coopératifs. Et il apparaît difficile d’y remédier dans la mesure où cette diversité reflète les spécificités propres des Etats membres dans l’Union européenne.

b. Les collectivités locales, reflet de l’identité nationale

L’Union européenne n’a pas la compétence pour orienter les Etats vers une uniformisation de leurs découpages institutionnels. D’abord, le principe d’autonomie institutionnelle s’y oppose. Ensuite, l’Union respecte l’identité nationale de ses Etats membres⁸⁵⁶. Or, ces niveaux locaux incorporent cette identité. Ils sont le reflet de la nature et de l’histoire propre à chacun de ces Etats et traduisent des caractéristiques qui ne se partagent avec aucun de leurs Etats voisins.

Toutefois, le poids historique et culturel n’est pas à lui seul un critère déterminant. D’autres critères contribuent à la diversité des institutions locales.

Des critères géographiques, démographiques, socio-économiques et politiques affectent largement l’organisation des niveaux territoriaux. Ainsi, l’étendue du pays, la taille de sa population, sa densité, sa géographie, le degré de développement, le degré d’urbanisation de l’Etat (est-ce un Etat urbanisé ou au contraire, rural ?), ou encore, l’état de ses infrastructures (des infrastructures développées réduisent considérablement les distances, ce qui peut influencer la taille des échelons locaux), la présence d’une identité régionale forte, etc. Tous ces critères participent à la mise en lumière de l’extrême diversité des structures locales et régionales rencontrées en Europe.

⁸⁵⁶ Le traité de Lisbonne reprend à son tour le respect des identités nationales : article 4 §.2 « *l’UE respecte l’égalité des Etats membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l’autonomie locale et régionale* ».

En effet, certaines de ces caractéristiques sont constitutives d'handicaps ou de progrès⁸⁵⁷. Selon les problématiques rencontrées, les collectivités recherchent, par le biais des coopérations à remédier à certaines difficultés ou à mutualiser les efforts.

Toutefois, les coopérations sont aussi entravées par l'existence d'échelons apparemment identiques mais dont les compétences ne sont pas toujours similaires.

2. Des collectivités locales de même rang aux compétences divergentes

Les coopérations organisées dans un domaine particulier exigent des collectivités qui y participent, qu'elles disposent de compétences similaires pour mener à bien la coopération. A priori, les coopérations envisagées entre les collectivités de base et de second degré rencontrent moins d'obstacles (a) que la mise en œuvre de coopérations entre les collectivités de troisième niveau territorial (b).

a. Des coopérations plus aisées entre collectivités de base et de second niveau

Entre les collectivités de base, les différences entre les systèmes de répartition des compétences semblent plus atténuées. En effet, les niveaux communaux en Europe partagent des caractéristiques identiques : une assemblée délibérante, élue au suffrage

⁸⁵⁷ Des collectivités de montagne rencontrent des problèmes inhérents à leur implantation dans une zone de montagne. Des collectivités urbanisées rencontrent d'autres problèmes liés à une population urbaine, etc.

universel direct⁸⁵⁸ (pour des durées qui peuvent ici varier selon les Etats membres) ; ainsi qu'un organe exécutif collégial, élu⁸⁵⁹ le plus souvent.

Ces communes disposent de compétences communes liées à la gestion des services publics de proximité, tels que l'eau, électricité, la collecte et le traitement des ordures ménagères, le transport, la construction et l'entretien des écoles maternelles et primaires, la voirie communale, la police, l'urbanisme, la culture, etc. Elles disposent aussi de compétences économiques, ainsi qu'en matière de santé et d'action sociale. Toutefois, sur ces dernières compétences, leur étendue varie d'un Etat à un autre : par exemple, les compétences en matière sociale sont largement plus développées dans les Etats nordiques⁸⁶⁰. Dans la mesure où ces collectivités sont libres dans la manière de mettre en œuvre leurs compétences, elles peuvent choisir de confier la gestion de certains de ces domaines à des organismes de coopérations, dès lors que ces collectivités ont en commun des compétences identiques⁸⁶¹.

Les seconds niveaux de pouvoir territorial rencontrés dans l'Union, tels les départements en France, les provinces en Espagne, en Italie, aux Pays Bas, les comtés en Suède et ailleurs, présentent à leur tour des similitudes. Toutefois, ces échelons sont beaucoup plus emprunts des stigmates issus de l'organisation interne propre à chaque Etat

858 Sauf dans quatre cas : au Portugal, l'assemblée municipale est composée à la fois de membres élus directement à la proportionnelle et des présidents des comités de paroisses situées sur le territoire municipal. Les assemblées des régions irlandaises sont composées de membres nommés des conseils des comtés et des cités. Dans les provinces espagnoles, l'organe délibérant est élu par les conseillers municipaux en leur sein. En Lettonie enfin, les conseillers des départements sont désignés par les maires des communes du département.

859 Sauf les Etats du Benelux où le bourgmestre est nommé par le pouvoir central dans la mesure où ce dernier a la double qualité de premier magistrat de la commune et de représentant de l'exécutif.

860 Par exemple, en Finlande, les communes jouent un « rôle pivot » dans la fourniture des services publics de base auprès des habitants ; en matière d'action sociale, la commune gère les services de l'enfance, ceux destinés aux personnes âgées, et personnes handicapées, les personnes dans le besoin. Enfin, il existe des centres municipaux de santé qui assurent les soins primaires de santé, ainsi que des soins dentaires. Voir, Alain Delcamp et John Loughlin (dir.) *La décentralisation dans les Etats de l'UE*, La documentation française, Paris, 2002, pp.137-151.

861 L'organisme transfrontalier chargé de la gestion d'un domaine de compétences répond aux lois de l'Etat où il a son siège. Or, le caractère public ou privé de l'organisme sera reconnu par les autres Etats concernés « conformément à leur droit national » (art.4 al.1 du protocole additionnel n°2). Ce qui signifie que dans un Etat, l'organisme peut relever du droit public, tandis que dans un autre, il pourra relever du droit privé. Cela rend compte d'une diversité des statuts juridiques opposables à ces types de structures.

membre que ne le sont les collectivités de base⁸⁶². S'ils se caractérisent en général par l'existence d'une assemblée délibérante et d'un organe exécutif issus, en principe, du suffrage universel⁸⁶³, l'étendue de leurs compétences et leur intensité varient considérablement d'un Etat à un autre. Les domaines dans lesquels ils interviennent communément sont souvent relatifs à l'aide sociale, la voirie, l'environnement et l'enseignement, principalement.

Par conséquent, en raison de la variabilité des compétences attachées aux collectivités de second niveau, l'organisation des coopérations est rendue difficile. Si ces collectivités sont *a priori* de même rang, il n'en demeure pas moins que le champ d'action des coopérations s'établit à partir des compétences réellement communes entre les collectivités partenaires de la coopération. Cela réduit la généralisation des coopérations entre collectivités de second niveau, puisqu'il faudra veiller à ce qu'il existe une concordance des compétences des collectivités participantes, dans les domaines qui constituent les objets de la coopération.

Concernant les Etats qui disposent d'un troisième niveau infra-étatique, les dissemblances sont les plus nombreuses et compliquent la mise en place des relations de coopération.

b. Des coopérations plus complexes entre collectivités d'échelon « régional »

Les troisièmes niveaux infra-étatiques rencontrés dans l'UE comprennent des structures infra-étatiques au statut et aux compétences tous aussi disparates. Ainsi, des Etats fédérés qui disposent d'un véritable pouvoir législatif, exécutif et juridictionnel et sont armés de dispositifs leur permettant de discuter et de négocier directement avec les institutions de l'UE (les *Länder* allemands, autrichiens et les régions et communautés belges) côtoient

⁸⁶² Il faut remarquer que les compétences de ces seconds niveaux apparaissent moins étendues que celles octroyées au niveau communal.

⁸⁶³ Pour davantage de précisions, voir l'ouvrage d'Alain Delcamp et John Loughlin, *op. cit.*

dans ce périmètre des collectivités régionales qui, bien que tendant toujours vers davantage d'autonomie, ne sont évidemment pas comparables aux premiers. Par ailleurs, ces collectivités régionales comportent entre-elles des caractéristiques atypiques, rendant impossible la mise en évidence d'une quelconque homogénéisation des structures. Certaines d'entre-elles bénéficient d'une autonomie renforcée résultant directement d'un mouvement de régionalisation, allant jusqu'à leur octroyer un réel pouvoir législatif⁸⁶⁴, tandis que d'autres restent subordonnées au pouvoir central qui limite leurs compétences dans un cadre légal.

Ainsi, il apparaît que les régions françaises ne sont absolument pas comparables à un *Land* allemand ou encore, à une Communauté espagnole. L'Etat français a confié à ses régions des compétences, sans pour autant les habiliter à édicter des normes⁸⁶⁵. Leurs actes constituent des actes d'exécution et demeurent soumis au contrôle de légalité de l'Etat français. Les régions françaises sont strictement définies par la loi, vestige des traditions centralisatrices d'une France autrefois jacobine.

La situation est totalement différente dans un Etat fédéral et régionalisé où les structures régionales disposent de compétences et de pouvoirs parfois très étendus.

En Allemagne, les Etats fédérés ont leur propre Constitution, leur propre parlement et participent étroitement au processus d'élaboration des législations et réglementations fédérales. Ils ont la personnalité juridique qui les habilite à passer des conventions internationales avec d'autres Etats et peuvent aisément transférer des compétences à des organes transfrontaliers. Ainsi, la coopération transfrontalière apparaît plus aisée pour une entité fédérée qui dispose du droit de signer des accords internationaux. Toutefois, les coopérations mettent en présence des entités au statut dissemblable. Dès lors, une coopération entre une région française et un *Land* allemand est-elle possible ? Dans la mesure où les collectivités régionales françaises ne prétendent pas à un statut équivalent à celui des *Länder* allemands, ni même à des compétences équivalentes, comment la coopération peut-elle s'organiser ? Les Etats français et allemand ont dû intervenir pour

⁸⁶⁴ Espagne, Italie. De plus, à certains égards, on peut considérer que la Grande Bretagne subit elle aussi une déferlante régionale dans l'organisation administrative de son territoire.

⁸⁶⁵ Cf. *supra*, le statut de la Région Corse.

faciliter les rapports entre les régions françaises et les *Länder*⁸⁶⁶. Dans les domaines de compétences communs, les collectivités territoriales françaises peuvent ainsi conclure des accords de coopération visant à coordonner leurs décisions, réaliser et gérer des équipements ou encore des services publics locaux communs.

Enfin, les Communautés autonomes espagnoles et les régions italiennes bénéficient de pouvoirs très étendus. Cependant, les formes de coopérations sont soumises aux aléas inhérents aux ordres étatiques. A l'intérieur de ces Etats régionaux, les structures régionalisées vont présenter des divergences de statut et de champs de compétences. Certaines Communautés autonomes espagnoles apparaissent plus « autonomes » que d'autres. Les réformes statutaires engagées en Catalogne, Andalousie et au Pays basque notamment, ont consolidé les compétences de ces entités, en leur conférant des domaines propres d'intervention. Concernant l'Italie, seules les régions spéciales ont d'importantes compétences exclusives en matière culturelle. Pour les autres, les compétences législatives et réglementaires s'exercent dans les cadres fixés par les lois nationales ou sur délégations de l'Etat.

Dès lors, les entités qui souhaitent s'engager dans une coopération transfrontalière, s'informent précisément de l'étendue des pouvoirs et des compétences de leurs partenaires afin de vérifier qu'il existe bien une concordance, qui se révèle impérative pour l'exercice de ces dernières dans le champ de la coopération transfrontalière.

Cette confrontation de collectivités aux compétences et aux statuts dissemblables est d'autant plus complexe qu'une fois identifiés les acteurs de la coopération, il faut rechercher le droit qui sera appliqué à la coopération transfrontalière.

B. L'IMPOSSIBLE PASSAGE D'UN PATCHWORK DE DROITS A UN DROIT DES COOPERATIONS TRANSFRONTALIERES UNIFORME

⁸⁶⁶ Le traité de Karlsruhe entre la France, l'Allemagne le 3 mai 1995, puis étendu au Luxembourg (23 octobre 1995) et à la Suisse (14 décembre 1995).

Quel droit faut-il appliquer à la coopération ? Cette question est fondamentale puisqu'elle détermine le droit applicable et l'attribution d'une compétence juridictionnelle en cas de litiges.

Le système de la Convention de Madrid invite au renvoi aux législations nationales pour opérer les modalités de mise en œuvre des coopérations transfrontalières. Dans cette logique, un risque s'affirme : la mise en compétition de droits nationaux dans les relations coopératives(1). Aussi, pour apaiser les tensions inhérentes au choix du droit applicable à la coopération, le mieux serait qu'un droit matériel européen soit enfin adopté. Or, les Etats ne sont pas prêts à accepter l'émergence d'un tel droit (2).

1. La difficile acceptation du renvoi aux droits nationaux

La volonté d'un Etat d'affirmer sur les autres la prévalence de son droit dans la coopération transfrontalière constitue un risque permanent de faire échouer la coopération (a). Par conséquent, ce sont les collectivités locales qui récupèrent, dans une étroite marge de manœuvre, la direction de ce droit dans le champ commun de l'exercice de leurs compétences (b).

a. Les dangers de la prévalence d'un droit national dans les coopérations transfrontalières

La coopération transfrontalière peut concerner diverses activités : de la planification stratégique de projet, aux techniques de management territorial, en passant par la maîtrise d'ouvrage transfrontalier jusqu'à la gestion d'un service public local commun. Et par conséquent, elle nécessite d'être rattachée à un droit. L'épineuse question tient alors au choix du droit qui régulera les relations de la coopération transfrontalière. « *Il faut choisir*

un droit national et repousser tous les autres : aussi, on peut parler de choix bloqué⁸⁶⁷ ». Or, cette situation conduit parfois à dénaturer la coopération, voire la vouer à l'échec.

En effet, on peut imaginer que les collectivités s'érigent en concurrentes pour imposer l'application de leur droit national (parce qu'il s'agit du seul droit qu'elles connaissent et maîtrisent). Cela conduit alors soit à l'acceptation contrainte au recours d'un droit étranger mal connu (voire pas du tout) ; soit à l'abandon pur et simple de la poursuite de l'entreprise coopérative.

Cette attitude est contraire à l'esprit de la coopération qui est guidée par la volonté de mutualiser les moyens techniques et logistiques des collectivités locales. L'esprit de concurrence ou de compétition gangrène alors les relations futures des collectivités locales, qui loin de les coaliser dans un projet, les contraignent à adopter des attitudes défensives.

Par conséquent, il fallait dépasser cette vision archaïque de l'application d'un droit national au détriment d'un autre. Le rapprochement des législations nationales apparaissait être la solution à la disparité des relations transfrontalières des collectivités locales. Or, si « *la disparition [de la mosaïque des systèmes d'administration locale] semble une condition sine qua non à toute volonté d'édifier un droit commun de la coopération transfrontalière⁸⁶⁸* », cette harmonisation ne semble pas réalisable, ou très difficilement réalisable. La concurrence préalablement rencontrée dans le choix d'application du droit régissant une coopération se retrouve inexorablement dans la recherche d'harmonisation des législations. Chaque ordre national souhaite influencer la future harmonisation selon ses propres conceptions de la coopération transfrontalière, ou alors en s'opposant à toute mesure qu'il jugera contraire à son ordre constitutionnel.

b. L'intégration de facto de la coopération transfrontalière dans le champ commun d'exercice des compétences des collectivités locales.

⁸⁶⁷ Daniel Dürr, « L'évolution des législations nationales », in Henri Labayle (dir.), *Vers une droit commun de la coopération transfrontalière ?*, Bruylant, 2006, 267p. (p.68).

⁸⁶⁸ Daniel Dürr, *op.cit.* p. 70.

Les contraintes nationales ont très substantiellement entravé des rapprochements transfrontaliers pérennes. Toutefois, dans l'attente d'une éventuelle harmonisation des législations nationales, les collectivités locales n'ont pas pour autant, cessé de mener des relations de coopérations avec les collectivités voisines étrangères. La nécessité de coopérer entre les collectivités locales n'étant plus mise en doute, elles ont poursuivi les coopérations en dépit d'un nombre réduit d'instruments juridiques⁸⁶⁹ à leur portée et favorisant leur déploiement.

Ce choix –peut-on vraiment parler de choix ?- de poursuivre ces coopérations a obligé les acteurs territoriaux à agir avec prudence et vigilance, en restant dans le cadre fixé de leurs compétences⁸⁷⁰, afin de ne pas tomber sous le coup d'une annulation pour la prise de décisions illégales.

A partir de problématiques transcendant leur sphère territoriale de compétences, tels que le problème des travailleurs frontaliers, une pollution transfrontalière, la gestion d'une infrastructure frontalière, etc., les collectivités locales ont démontré leur savoir faire et leur capacité à tisser des relations à mesure que leurs activités transfrontalières croissaient. Toutefois, en fonction des activités frontalières reconnues, force est de constater que les coopérations sont plus ou moins aisées. Dès lors que la coopération concerne des activités à caractère prospectif ou prévisionnel qui ne requièrent pas la mise en place d'une structure de coopération dotée de la personnalité juridique, rien ne s'oppose à ce que les collectivités recherchent le soutien de collectivités voisines pour définir des objectifs, des engagements

⁸⁶⁹ A partir des années 90, la France a été l'un des rares pays à mettre à disposition de ses collectivités des instruments juridiques favorisant la coopération transfrontalière. Voir *les Cahiers de la MOT* n°2, Droit et pratique de la coopération transfrontalière, p.10. La MOT (*Mission opérationnelle transfrontalière*). La MOT a été créée par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIADT) en avril 1997 et témoigne de l'effort de l'Etat pour sensibiliser les administrations aux enjeux de la coopération transfrontalière et de son souci d'apporter une assistance opérationnelle aux porteurs de projets transfrontaliers. La MOT associe d'une part les administrations sous le pilotage de la DATAR et constitue d'autre part un réseau entre acteurs de la coopération transfrontalière, collectivités françaises ou étrangères, voire structures transfrontalières lorsqu'elles existent, et acteurs socio-économiques. Son mode de fonctionnement est plutôt souple : elle apporte un appui conceptuel aux projets locaux et favorise les échanges de pratiques et de savoir faire. Ses recherches ainsi que l'expression des besoins alimentent les réflexions de l'Etat sur de possibles évolutions législatives ou réglementaires. Voir le rapport Alain Lamassoure, *Les relations transfrontalières des collectivités locales françaises*, mai 2005.

⁸⁷⁰ Cf. les travaux de Christian Autier qui considère que l'action externe des collectivités territoriales est une expression du principe de libre administration qui, par conséquent, rencontre un prolongement dans les relations extérieures des collectivités territoriales, Christian Autexier, « L'action extérieure des régions », *Cahiers juridiques Franco-Allemands*, n°4, 1984.

(à moins que l'ordre national ne s'y oppose formellement). Dès lors, il n'est pas rare que les collectivités aient recours à la structure associative⁸⁷¹, scellée par une convention de coopération. Dans cette hypothèse, la convention n'emporte qu'une valeur symbolique ; elle fixe sur papier les objectifs ou définissent des paramètres juridiques nécessaires à la réalisation d'une opération ou d'un projet transfrontalier⁸⁷².

En revanche, lorsque la coopération concerne une maîtrise d'ouvrage ou la gestion d'un service public, la réalisation de la coopération s'avère plus complexe, car elle nécessite alors une structure transfrontalière dotée de pouvoirs⁸⁷³. Dès lors, les collectivités locales n'ont pas d'autres choix que de s'en remettre aux instruments juridiques proposés par leur ordre national et qui acceptent la participation de collectivités étrangères. En fonction des droits nationaux, des organismes complexes se sont développés, dotés parfois de pouvoirs étendus (Cf. les SEML, GIP transfrontalier, GEIE⁸⁷⁴, le district européen, s'agissant des instruments proposés par la France ou encore le *consorsio* espagnol –voir *supra*).

En raison des nombreux freins nationaux - qui résultent en partie de la méconnaissance des droits des Etats et la peur d'un droit national hégémonique -, les coopérations transfrontalières mériteraient l'adoption d'un cadre juridique uniforme applicable par tous les Etats. Si l'idée paraît séduisante, la concrétiser apparaît éminemment compliquée.

⁸⁷¹ « Dans la plupart des cas, des organes dépourvus de personnalité juridique mais investis d'une mission précise par la voie d'une convention constitutive sont tout à fait appropriés. C'est pour des raisons symboliques que l'on veut créer des nouvelles institutions originales ayant des pouvoirs propres », Jean Marie Woehrling, « Les aspects juridiques de la coopération transfrontalière entre collectivités locales (vrais et faux problèmes) », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome 33, n°2/3, avril-septembre 2001, p.144 et suivant (p.153).

⁸⁷² Voir l'étude « Les outils opérationnel de la coopération transfrontalière », *Cahiers de la MOT*, n°2, p.8. La convention de coopération transfrontalière est souvent vue comme une déclaration d'intention qui n'emporte pas de conséquences juridiques ou financières.

⁸⁷³ Daniel Dürr, *op.cit.* p.71.

⁸⁷⁴ Concernant cet instrument, certains auteurs se sont posés la question de savoir s'il s'agissait d'un instrument adapté aux coopérations transfrontalières. En effet, le GEIE (groupement européen d'intérêt économique) est un instrument mixte d'origine communautaire (Règlement (CEE) n° 2137/85 du Conseil, du 25 juillet 1985, relatif à l'institution d'un groupement européen d'intérêt économique) dont la mise en œuvre dépend pour une part significative du droit de chaque Etat. « *Il s'exerce à une activité économique, c'est-à-dire une activité se rapportant à la production, à la distribution et à la consommation de richesses* », J.-F. Guillermin, « Le GEIE, un instrument de la coopération transfrontalière ? », *RDI*, 1989, pp.437 et svt.

2. L'impossible adoption d'un droit matériel européen uniforme

Un groupe d'experts intergouvernementaux du Conseil de l'Europe a constaté les limites du cadre européen⁸⁷⁵ : le système de Madrid ne comprend pas de règles de fond propres et renvoie à des règles nationales qui varient d'un Etat à un autre. Pour pallier ces insuffisances, il serait bienvenu d'adopter une nouvelle Convention portant loi uniforme relative aux groupements transfrontaliers de coopération territoriale (GTCT)⁸⁷⁶ (a). Cependant, le projet n'a pas abouti dans la mesure où il comporte intrinsèquement des limites (b).

a. La perspective d'un avant-projet de loi uniforme

Le Comité directeur pour la démocratie locale et régionale du Conseil de l'Europe (CDLR) et son comité d'experts sur la coopération transfrontalière (LR-CT) ont présenté un projet⁸⁷⁷ de réglementation détaillée pour les eurorégions, et en particuliers, pour les organismes de coopération transfrontalière. Ce premier projet énonçait des objectifs concrets : la mise à disposition d'un instrument juridique identique pour toutes les collectivités -régionales et/ou locales- de l'Europe désireuses de s'investir dans des coopérations transfrontalières. Il proposait d'établir un statut uniforme des coopérations en instituant des règles matérielles⁸⁷⁸ qui auraient force de loi dans l'ordre interne de chaque Etat partie. Cet instrument recouvrait une certaine souplesse en permettant d'adapter

⁸⁷⁵ Exposé des motifs du projet de Protocole n°3 relatif à l'institution de groupements eurorégionaux de coopération –GEC– », Conseil de l'Europe, Mémoire du secrétariat établi par la Direction de la Coopération pour la Démocratie Locale et Régionale, Direction Générale I – Affaires juridiques, *LR-CT (2004)* du 15 juillet 2004 (41p.).

⁸⁷⁶ Cette proposition prend forme courant l'été 2005 et constituera un avant projet en 2006. *Doc. CDLR (2006) 17*.

⁸⁷⁷ Proposition de protocole n°3 à la Convention cadre européenne, relative à l'institution de groupements eurorégionaux de coopération (GEC), *Doc. LR-CT (2004)* du 15 juillet 2004.

⁸⁷⁸ Ces règles matérielles seront acceptées par les Etats membres du Conseil de l'Europe dans la mesure où elles ne contrarient pas les prescriptions constitutionnelles ou toutes traditions juridiques fondamentales des Etats. S'agissant des questions qui ne seraient pas réglées par le statut, le renvoi au droit national de l'Etat du siège de l'organisme est maintenu.

l'instrument aux spécificités de chaque ordre national, dès lors que des circonstances l'exigeaient.

Ce projet a alors inspiré un projet plus vaste : durant l'été 2005, sous l'impulsion et l'inspiration du Pr. Yves Lejeune, un avant projet de Convention « *portant loi uniforme relative aux groupements transfrontaliers de coopération territoriale*⁸⁷⁹ » a été envisagé. Ce passage de protocole additionnel à un projet de Convention mérite quelques précisions. Dans la mesure où le texte du projet propose un corpus de règles matérielles assez détaillées et très nombreuses, il se démarque de l'objet d'un traditionnel protocole désignant le droit national applicable. Le texte, dans son objet même, exige une certaine autonomie que seule la forme de Convention peut lui assurer.

L'élément novateur apporté par la Convention consiste en une obligation de transposer en totalité la loi uniforme dans les ordres nationaux et d'adopter les mesures complémentaires nécessaires à la complète application de cet outil par les Etats partie.

Ce texte résout le problème des asymétries résultant des renvois aux droits nationaux en imposant un socle de règles matérielles communes et acceptées par tous les Etats. Cette Convention met ainsi en évidence un processus d'uniformisation du droit de la coopération transfrontalière en Europe.

Néanmoins, ce progrès est rapidement anéanti par des limites textuelles et des limites résultant des conditions d'entrée en vigueur de la Convention européenne.

b. Les limites inéluctables condamnant de fait cet avant-projet

⁸⁷⁹ Notons au passage le changement de terminologie. Alors que le protocole n°3 mettait en place un GEC – groupements eurorégionaux de coopération- ; la Convention prend acte d'un GTCT –groupement transfrontalier de coopération territoriale- qui a le mérite de prendre en compte tous les aspects de la coopération transfrontalière. La création du groupement ne se limite pas au seul critère transfrontalier et s'aligne sur la proposition de règlement de la Commission européenne créant le GECT. *Rapport abrégé*, Conseil de l'Europe, Comité d'experts sur la coopération transfrontalière (LR-CT), 7^{ème} réunion, Strasbourg, 13-14 septembre 2005, LR-CT (2005) 19, 13p.

En dépit du socle de règles détaillées de la Convention que les Etats adoptent en bloc, la Convention ne parvient pas à éluder totalement la persistance des règles nationales qui peuvent toujours se combiner aux règles européennes communes.

En effet, à l'image du protocole n°3, la Convention précise que pour les cas où le statut du GTCT n'est pas parvenu à régler certains détails, le droit applicable est celui de l'Etat où siège le GTCT⁸⁸⁰. Le droit national continue de compléter le corpus de règles énoncées par la Convention.

D'autre part, la Convention offre toujours la possibilité aux Etats de s'écarter de certaines règles de la loi uniforme en formulant des réserves –qui par ailleurs, sont énumérées à l'annexe III du projet de Convention⁸⁸¹-. La principale réserve a trait à l'applicabilité du droit national au groupement : « *Par dérogation au paragraphe 1^{er} de l'article 4 de la loi uniforme, chacune des parties contractantes se réserve la faculté de soumettre la participation de collectivités ou autorités territoriales ainsi que d'autres personnes morales de droit public relevant de sa juridiction à certains groupement de coopération territoriale de droit public à la condition que ces derniers soient régis par son droit national* »⁸⁸².

La loi uniforme vient seulement fixer des règles de fonctionnement, de gestion budgétaire et financière et confirme le pouvoir de contrôle des Etats sur le groupement et sur les collectivités qui y participent⁸⁸³. Elle détermine un contenu « minimal » des statuts du futur groupement de coopération.

Ainsi la loi uniforme propose l'adoption d'un socle uniformisé des règles applicables aux groupements transfrontaliers. Or, la Convention ne règle pas tout : d'où le rôle subsidiaire des droits nationaux qui pallient les lacunes de la loi uniforme et des statuts des groupements.

⁸⁸⁰ Par ailleurs, le GTCT – personne de droit moral- relève du droit interne de l'Etat où il a son siège.

⁸⁸¹ Elles sont au nombre de 9. Voir annexes.

⁸⁸² Article 4 §.1 de la loi uniforme énonce que « *le groupement [...] est une personne morale relevant du droit interne de l'Etat où il a son siège statutaire, sans préjudice des dispositions de la présente loi* ».

⁸⁸³ Pour une étude plus approfondie, Yves Lejeune, « L'apport du Conseil de l'Europe à l'élaboration d'un droit commun de la coopération transfrontalière », in Henri Labayle (dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, Editions Bruylant, 2006, 267p. (pp.119-146).

Le droit national continue de jouer le rôle d'une variable importante dans l'équation des coopérations transfrontalières en Europe.

Enfin, il existe une autre limite importante au plein effet de cette convention. Cet avant-projet exigeait des Etats la ratification en bloc de l'ensemble des dispositions de cette Convention. Or, au regard de l'ampleur de cette contrepartie, il est assez envisageable que le processus de ratification et d'entrée en vigueur de cette convention auraient été lent, voire ralenti par l'absence d'enthousiasme des Etats membres souvent peu enclins à adopter en bloc un corpus de règles sur lequel ils ne peuvent émettre des réserves. De fait, le projet de Convention apparaissait voué à l'échec.

Dès lors, la Convention est restée à l'état d'avant-projet. C'est le protocole n°3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités locales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) qui, le 16 novembre 2009 à Utrecht, a été ouvert à la signature et à la ratification⁸⁸⁴. Ce protocole complète les protocoles précédents.

De plus, il existe des raisons tangibles à l'abandon de ce projet de Convention. La Commission européenne, à la même époque, avait décidé l'adoption d'un instrument portant sur le statut juridique d'organe de coopération transfrontalière entre collectivités locales de l'Union européenne. Le 14 juillet 2004, cette institution a présenté un projet de règlement qui deviendra le règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT). Par conséquent, les travaux du Conseil de l'Europe se sont réorientés sur la rédaction d'un troisième protocole à la Convention-cadre de Madrid, qui fournirait les clauses essentielles relatives à l'établissement et au fonctionnement d'organismes de coopération transfrontalière et interterritoriale, tout en étant pleinement compatibles avec le règlement de l'UE.

En effet, l'adoption d'un tel instrument dans l'ordre de l'Union européenne a l'indéniable avantage de bénéficier d'un effet direct et immédiat dans les ordres juridiques nationaux appartenant à l'Union.

⁸⁸⁴ Au 18 février 2002, seuls 7 Etats ont signé le protocole : Allemagne, Belgique, France, Lituanie, Monténégro, Pays Bas, Slovaquie. Les signatures n'ont pas été suivies de ratification. Le protocole n'est donc pas entré en vigueur (4 ratifications conditionnent l'entrée en vigueur du protocole).

Dès lors, l'Union européenne s'immisce dans les relations transfrontalières des collectivités locales de ses Etats membres. Ira-t-elle jusqu'à fonder un droit des coopérations transfrontalières de l'Union européenne ?

SECTION II.

L'EMERGENCE D'UN DROIT DES COOPERATIONS TRANSFRONTALIERES DANS L'UNION EUROPEENNE ?

Ces tâtonnements au niveau européen témoignent des difficultés à faire reconnaître un droit uniforme des coopérations transfrontalières en Europe. Le rejet du *projet de Convention portant loi uniforme relative aux GTCT* dans le cadre du Conseil de l'Europe, laisse le champ libre à l'Union européenne pour élaborer, à son niveau, ses propres solutions. Par ailleurs, le système de l'UE apparaît le seul capable d'assurer à la coopération transfrontalière un cadre suffisamment stable et homogène pour développer et encourager les relations entre collectivités locales de l'Union européenne.

Ainsi, la Commission européenne, profitant de la réforme de la politique de cohésion commandée par l'élargissement sans précédent de l'Union européenne, a proposé un règlement européen relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT)⁸⁸⁵.

La création du GECT est l'aboutissement d'une prise en compte progressive de l'impact des coopérations transfrontalières des niveaux infra-étatiques dans la construction européenne.

⁸⁸⁵ La proposition initiale de la Commission européenne est contenue dans la communication COM (2004) 496 final, du 14 juillet 2004 et évoquait un groupement européen de coopération TRANSFRONTALIERE. Yves Lejeune, « Vers un droit européen des coopérations transfrontalières », in *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts*, (Tome I de la collection « Droit des relations et de la coopération transfrontières »), Bruylant, Bruxelles, 2005, pp.142-144. Puis le Parlement européen et le Conseil étant parvenu à une position commune, le règlement (CE) n°1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération TERRITORIALE (GECT) sera adopté, JO L 210/19 du 31/07/2006.

Le nouveau règlement introduit l'objectif prioritaire de « coopération territoriale »⁸⁸⁶ et la création du GECT « *a pour objet de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et/ou interrégionale, ci-après dénommée « coopération territoriale», entre ses membres [...] dans le but exclusif de renforcer la cohésion économique et sociale* »⁸⁸⁷.

La coopération territoriale, préférée à l'expression de coopération transfrontière ou transfrontalière, a l'avantage indéniable d'être suffisamment générique pour recouvrir à la fois les coopérations conditionnées par un critère de voisinage et celles qui ne présentent pas de critère de contiguïté. Cet objectif, introduit par la réforme de la politique régionale, semble alors combler de manière empirique l'absence de cadre juridique dans le domaine des coopérations des collectivités locales de l'UE. Toutefois, cet objectif affublé de ce nouvel instrument, le GECT, concrétise-t-il pour autant une politique européenne des coopérations territoriales dans l'UE ?

Dans la perspective de la mise en place d'un tel droit commun des coopérations des collectivités locales, il est vrai que ce nouvel instrument apparait de bon augure. Or, des ambivalences issues de la rédaction du règlement de 2006 viennent troubler ces conjectures (§.1). Cet instrument s'apparente davantage à un instrument de la politique de cohésion, plutôt qu'un instrument d'une véritable politique des coopérations territoriales (§.2).

- §.1 - L'adoption du GECT, progrès dans l'émergence d'un cadre des coopérations territoriales dans l'Union européenne ?
- §.2 – Le GECT, un instrument d'intégration territoriale dans l'Union européenne

⁸⁸⁶ Il faut souligner que tant le Comité des Régions que le Parlement européen, ils ont tous deux demandé que la coopération territoriale intègre les trois dimensions : coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. Voir Avis 62/2004 du Comité des Régions du 18 novembre 2004, *JOUE C-71/46* du 22 mars 2005 ; position arrêtée en première lecture par le Parlement européen le 6 juillet 2005, *JOUE C 157, E/308* du 6 juillet 2006.

⁸⁸⁷ Article 1, §.2 du règlement (CE) n°1082/2006, *op.cit.* Voir Jean-Christophe Lubac, « Un nouvel outil communautaire de coopération : le groupement européen de coopération territoriale », *JCP A 2006*, 1295.

§ 1. L'ADOPTION DU GECT, PROGRES DANS L'EMERGENCE D'UN CADRE DES COOPERATIONS TRANSFRONTALIERES DANS L'UNION EUROPEENNE ?

Compte tenu de l'augmentation des frontières terrestres et maritimes suite aux élargissements sans précédent de 2004 et 2007, il devenait urgent d'introduire dans l'ordre de l'UE un instrument facilitant les coopérations transfrontalières dans l'Union européenne. Aussi, le 14 juillet 2004, la Commission européenne a proposé un instrument original⁸⁸⁸ : le Groupement européen de coopération transfrontalière (GECT). La Commission a compris que les enjeux des coopérations de nature transfrontalière entre les acteurs infra-étatiques emportaient des incidences directes sur le processus d'intégration européenne, toujours en cours. Or, il faut rappeler que l'UE ne dispose d'aucune compétence pour organiser le cadre juridique des coopérations transfrontalières des entités infra-étatiques de ses Etats membres. Et en dépit de l'absence d'une telle compétence, la Commission n'a pas laissé les coopérations échappées à son emprise. Subrepticement, la Commission s'est engagée dans des initiatives de coopération transfrontalière, apportant son soutien aux échanges entre collectivités locales de l'Union européenne. Cette attitude a démontré « *une volonté communautaire d'encourager le développement de ces zones laboratoires d'une intégration européenne de proximité*⁸⁸⁹ ».

Dans l'ensemble, l'Union européenne témoigne ainsi d'un changement de stratégie à l'égard des coopérations transfrontalières (A). Toutefois, ce changement d'attitude n'est pas suffisant pour fonder un droit européen des coopérations territoriales. Le GECT, produit de cette dynamique, ne demeure qu'un outil de coopération territoriale, offert aux collectivités sans pour autant consacrer un droit de la coopération dans l'Union européenne (B).

⁸⁸⁸ COM (2004) 496 final.

⁸⁸⁹ Nicolas Levrat, « Commentaire de la proposition de règlement communautaire relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération territoriale dans la perspective de l'émergence d'un droit commun », in Henri Labayle, *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, Bruylant, 2006, 267p. (p.151).

A. LE CHANGEMENT DE STRATEGIE DE L'UNION EUROPEENNE A L'EGARD DES COOPERATIONS DES COLLECTIVITES LOCALES

Si l'Union européenne est longtemps restée étrangère aux coopérations entre les collectivités locales de ses Etats membres, la multiplication des échanges entre collectivités locales européennes ne pouvait demeurer indéfiniment ignorée de l'échelon européen. Progressivement, l'UE devient instigatrice, catalyseur des opérations de coopération transfrontalière. Elle investit les collectivités de missions à travers la mise en place de programmes européens incitant précisément les collectivités locales de l'UE à s'engager dans les opérations de coopération. Dès lors, l'Union européenne s'empare peu à peu des questions de coopération transfrontalière en mobilisant de plus en plus des ressources européennes et confirme ainsi l'ancrage des coopérations dans le processus d'intégration européenne (1). Logiquement, l'adoption du GECT constitue l'aboutissement de cette dynamique initiée à partir des années 80 (2).

1. La récupération des enjeux de la coopération transfrontalière dans l'Union européenne

L'Europe, depuis 1975 et la création du FEDER, a sensiblement changé d'attitude à l'égard des coopérations entre collectivités locales. Ce changement de stratégie a été progressif (a). Et la coopération transfrontalière relève plus globalement d'un nouvel objectif prioritaire de la politique régionale : la coopération territoriale (b).

a. Changement de stratégie et de logique à l'égard des coopérations transfrontalières

La progression du marché intérieur et la suppression des frontières à l'intérieur de l'Union européenne a produit des impacts certains sur les relations des collectivités locales

de l'UE. « *D'abord vécue en termes d'interdépendance entre les populations ainsi mises en contact sans la séparation protectrice de la frontière ligne, la coopération transfrontalière s'est imposée à l'esprit comme une politique publique permettant de répondre aux besoins spécifiques d'un espace particulier, jamais identifié auparavant : l'espace frontalier*⁸⁹⁰ ».

Les collectivités locales n'étant pas des acteurs destinés à entretenir des relations directes avec l'UE, l'Union leur avait prêté une attention plutôt circonspecte, dans le cadre de sa politique régionale⁸⁹¹. Cependant, l'élément déclencheur à la prise d'intérêt soudaine de l'UE des coopérations entre collectivités locales des Etats membres est sans conteste, l'élargissement sans précédent de l'Union européenne entre 2004 et 2007. En intégrant de nouveaux Etats, l'élargissement a aussi pour conséquence d'intégrer de nouvelles collectivités locales. L'Union envisage alors la coopération transfrontalière comme un instrument qui dépasse la traditionnelle conception des relations de « voisinage » entre collectivités d'ordres juridiques distinct. La coopération transfrontalière permet d'approfondir la connaissance de « l'autre ». Elle permet de mieux connaître les partenaires : en s'associant dans un projet, les partenaires échangent des savoirs, mutualisent des ressources financières et humaines. La coopération s'affiche alors comme un instrument intégrateur qui tend à mobiliser de nouvelles synergies. L'Union européenne finit par instrumentaliser la coopération transfrontalière à son bénéfice.

b. Quand la coopération transfrontalière devient un objectif prioritaire de la politique régionale

⁸⁹⁰ Henri Labayle, « La nécessité d'un droit commun pour la coopération transfrontalière des collectivités territoriales en Europe », in Henri Labayle, *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?* Ed. Bruylant, 2006, 267p. (p.15).

⁸⁹¹ J.-L. Linazaroso, « La coopération transfrontalière dans les Communautés européennes : bilan et perspectives », *RMC* 1988, pp.140 et svt.

La naissance du FEDER en 1975⁸⁹² a facilité et encouragé les coopérations transfrontalières au sein de l'Europe. Toutefois, ces acquis seront confortés par la création, en 1990, d'un programme d'initiative communautaire, INTERREG. Ce programme vise précisément le financement des activités se rapportant aux opérations de coopération transfrontalière. Le lancement de ce programme doit ancrer les zones frontalières dans la perspective du marché unique⁸⁹³. Il s'articule autour de trois types d'action : la programmation et la mise en œuvre conjointe de programmes transfrontaliers ; l'introduction de mesures visant à améliorer les flux d'informations de part et d'autre des frontières entre les régions transfrontalières, et toutes autres organismes publics ou privés ayant des intérêts à la coopération transfrontalière ; enfin, la mise en place de structures institutionnelles et administratives communes pour soutenir et encourager la coopération⁸⁹⁴. Ce programme INTERREG sera reconduit –en dépit de critiques⁸⁹⁵– jusqu'en 2006 : INTERREG (1991-1993), INTERREG II (1994-1999) et INTERREG III (2000-2006). Et en 2006, il intègre l'objectif prioritaire de coopération territoriale.

A partir d'INTERREG II, le volet C concernant la coopération transnationale⁸⁹⁶ prend un nouvel essor. La Commission cherche à développer la coopération à partir de la

⁸⁹² L'article 5 du règlement portant création du FEDER précisait pour ce qui concernait des conditions d'octroi du concours financier de ce fonds que la Commission devait particulièrement tenir compte « *du caractère frontalier de l'investissement, c'est-à-dire lorsque l'investissement est localisé dans l'une des régions contiguës à un ou plusieurs autres Etats membres* », JOCE n° L 73/2 du 21 mars 1975.

⁸⁹³ La communication n°90/C215/04 de la Commission est venue fixer les orientations pour l'initiative INTERREG, JOCE n° C 215 du 30 Août 1990. Sur cette initiative, plus de 30 programmes opérationnels ont été adoptés et portant sur tous les secteurs de développement économique (transport, télécommunications, tourisme, etc.)

⁸⁹⁴ A cet égard, le GEIE issu du règlement (CE) n°2137/85 du 25 juillet 1985 peut être perçu comme un instrument au service de la coopération transfrontalière.

⁸⁹⁵ Voir par exemple, le rapport annuel de la Cour des Comptes relatif à l'exécution du budget 1997, JOCE C 349/1 du 17 novembre 1998. Sans viser explicitement le programme INTERREG, la Cour des Comptes soulignent que la multiplication des programmes communautaires ne constitue pas une garantie d'efficacité dans la mesure où les montants en cause sont souvent faibles ; ils manquent de précision quant à l'action communautaire à insérer dans une meure structurelle prise au bénéfice d'une région ; ou encore, les planifications sont souvent peu réalistes. Des lourdeurs administratives ou encore la durée excessive des délais d'examen des projets de coopération sur la base d'INTERREG ont souvent entaché le succès de cette initiative communautaire. Voir, Olivier Castric, *Quel partenariat pour les régions de l'Union européenne ?*, Apogée, Rennes, 2002, 424p. (pp.260-262).

⁸⁹⁶ A partir d'INTERREG III (2000-2006) les trois volets d'intervention sont le volet A qui concerne les coopérations transfrontalières ; le volet B, les coopérations transnationales ; le volet C, les coopérations interrégionales.

problématique d'aménagement du territoire⁸⁹⁷. Sans préjuger de la compétence des Etats dans le domaine de l'aménagement du territoire, le volet C tente de coordonner les actions structurelles en faveur de ces coopérations. Cette coordination passe par le développement de réseaux d'acteurs locaux (privés et publics), la diffusion rapide d'informations entre les différents partenaires, etc. Ce programme contribue à la réalisation d'un objectif en voie d'affirmation : la cohésion territoriale. Plus généralement, la coopération transfrontalière s'affirme comme un outil de connexion des territoires transfrontaliers, transnationaux et interrégionaux ; et encourage le développement de stratégies communes de correction des disparités ou bien alors des stratégies en quête de compétitivité. Ces stratégies réalisées dans le cadre du programme d'initiative INTERREG sont tenues de respecter un minimum de conditions : la cohérence des actions entre les partenaires, la définition claire des objectifs poursuivis et leur intérêt européen, l'identification des partenaires, les ressources financières, etc.

Puis, en 2006, lors de la révision de la politique régionale européenne, l'initiative INTERREG est érigée en un véritable objectif prioritaire, sous le nom de « coopération territoriale européenne »⁸⁹⁸. Le FEDER en a entièrement la charge⁸⁹⁹. Globalement, cet objectif vise « *à renforcer la coopération au niveau transfrontalier par des initiatives conjointes locales et régionales, à renforcer la coopération transnationale par des actions favorables au développement territorial intégré en liaison avec les priorités de la Communauté, et à renforcer la coopération interrégionale et l'échange d'expérience au niveau territorial approprié*⁹⁰⁰ ».

⁸⁹⁷ Communication aux Etats membres fixant les orientations pour les programmes opérationnels que les Etats sont invités à établir dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG concernant la coopération transnationale sur le thème de l'aménagement du territoire, *JOCE C 200/23* du 10 juillet 1996 ; avis du Comité des Régions du 11 juin 1997 sur l'initiative Interreg II C et le rôle potentiel des collectivités locales et régionales, *JOCE C 244/19* du 11 Août 1997.

⁸⁹⁸ Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006, *JOUE n°L 210/25* du 31 juillet 2006. Cet objectif , pour la période 2007/2013 est doté de 7.75 milliards d'euro, soit 2.52% du total des montants des fonds structurels.

⁸⁹⁹ Article 6 du règlement (CE) n°1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2006, *JOUE n°L 210/01* du 31 juillet 2006. Des priorités sont définies, notamment les actions et stratégies en faveur d'un développement territorial durable ; le règlement insiste sur la fonction intégratrice de la coopération territoriale.

⁹⁰⁰ Règlement (CE) n°1083/2006, *op.cit.* p.26.

Il apparaît que la coopération territoriale s'étend au-delà de la seule gestion commune de bien d'équipements entre collectivités locales. En effet, le champ d'action des coopérations s'élargit : si le développement économique est un domaine récurrent de la coopération transfrontalière où les collectivités s'entendent pour gérer un bien ou un service public local –présentant un caractère d'externalité–, la coopération s'intéresse aussi au développement durable et aux questions environnementales⁹⁰¹, à la qualité de vie des européens dans ces territoires⁹⁰², ainsi qu'à l'accessibilité et la modernisation des infrastructures⁹⁰³. L'objectif de coopération territoriale transcende l'idée d'actions ponctuelles et isolées entre collectivités locales d'Etats membres différents. La coopération territoriale change de statut (d'initiative, elle devient objectif prioritaire de la politique régionale⁹⁰⁴) et se voit octroyer une base légale renforcée. Ce nouvel objectif est tout entier, empreint de cohérence : en tenant compte des spécificités socio-économiques et des spécificités territoriales, cet objectif rappelle l'importance « *d'un développement territorial*

⁹⁰¹ En matière de prévention des risques, notamment. Suite à la stratégie de Göteborg, les collectivités territoriales s'affirment et agissent, à leur échelle, pour préserver l'environnement. Voir par exemple, la coopération France Italie portant sur l'environnement et la prévention des risques : les régions de la zone frontalière établissent des stratégies tendant à la préservation et à la gestion de la biodiversité des ressources naturelles et des paysages ; elles s'attachent aussi à gérer les risques naturels et technologiques et à trouver ensemble des dispositifs nécessaires à cette prévention. Le 29 novembre 2007, la Commission européenne a approuvé le programme opérationnel de coopération transfrontalière «Italie - France (Alpes - ALCOTRA)» d'intervention communautaire du Fonds européen de développement régional (FEDER) au titre de l'objectif «coopération territoriale européenne» en Italie et en France. Le coût total du programme s'élève à quelque 200 millions d'euros. Le montant maximum de la contribution du FEDER au programme opérationnel s'élève à 150 millions d'euros, ce qui représente environ 1,7 % des contributions communautaires au titre de l'objectif «coopération territoriale européenne». Le programme «Italie - France (Alpes - ALCOTRA)» est le quatrième programme de coopération le long de la frontière continentale entre l'Italie et la France. Il inclut trois régions italiennes (Val d'Aoste, Piémont et Ligurie), deux régions françaises (Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur) ainsi que la Principauté de Monaco. Monaco participera au programme, mais sans percevoir de financements FEDER prévus par l'art. 21(3) du règlement (CE) n° 1080/2006 pour les pays non membres de l'Union européenne (UE).

⁹⁰² La coopération France-Italie s'intéresse aussi à la qualité des services sanitaires et sociaux, les travailleurs frontaliers, les échanges culturels, etc. Voir annexes.

⁹⁰³ Ces préoccupations sont très présentes dans les coopérations concernant les Etats d'Europe centrale (Pologne, Roumanie, Bulgarie, Slovaquie, etc.) où un retard manifeste dans ces domaines est aisément identifié. Voir le projet « Vision CENTROPE 2015 » adopté en 2006 et qui lie quatre régions de quatre Etats membres : Autriche, Hongrie, République Tchèque et Slovaquie. Voir annexes.

⁹⁰⁴ Une initiative communautaire est un instrument de la politique structurelle que la Commission propose aux Etats membres pour appuyer leurs actions dans la résolution de problèmes ayant une dimension européenne. Elle apparaît comme un complément d'action. En revanche, l'objectif prioritaire de coopération territoriale décline une véritable stratégie. Elle s'imbrique plus largement dans l'objectif de cohésion territoriale. Les coopérations territoriales contribuent ainsi directement au processus d'intégration européenne.

intégré ». Plus globalement, il faut veiller à ce que « *les activités des Fonds et les opérations qu'ils contribuent à financer soient cohérentes avec les autres politiques communautaires et conformes à la législation communautaire* »⁹⁰⁵. Les acteurs alors appelés à jouer un rôle important, sont les autorités locales et régionales, dans le plein respect des structures institutionnelles des Etats membres –cela va de soi-.

2. L'introduction audacieuse du GECT dans l'ordre de l'Union européenne

Le Règlement (CE) n°1082/2006 relatif au GECT reconnaît explicitement les acquis du Conseil de l'Europe en matière de coopération transfrontalière et propose d'en harmoniser un cadre légal au sein de l'UE. Il fait part d'une attitude plutôt audacieuse de la Commission européenne dans la mesure où il n'existe pas vraiment de compétence de l'UE pour harmoniser les coopérations dans l'Union européenne (a). C'est donc sur les fondements juridiques de la politique de cohésion que la Commission européenne justifie alors l'introduction de ce nouvel instrument (b).

a. L'absence de compétence communautaire en la matière

La reconnaissance d'une véritable politique européenne des coopérations transfrontalières rencontre des obstacles. Tout d'abord, les traités de l'UE n'ont jamais doté l'Union européenne d'une telle compétence. L'absence d'une base juridique adéquate dans les traités semble ainsi démontrer la volonté farouche des Etats de ne pas laisser la Commission européenne s'immiscer dans leur organisation interne. Dans la mesure où les coopérations rassemblent des collectivités locales –partie intégrante de l'identité nationale respectée par l'Union européenne⁹⁰⁶-, l'UE paraît ainsi privé de toute marge de manœuvre

⁹⁰⁵ Règlement (CE) n°1083/2006, *op.cit.* (19) à (23).

⁹⁰⁶ Article 4§.2 TUE.

pour intervenir dans ce domaine. Pourtant, comme il a été dit, l'Union européenne s'est intéressée aux coopérations en apportant un important soutien financier à travers la politique régionale.

C'est donc par le biais de cette politique que progressivement l'Union européenne finit par encadrer les coopérations transfrontalières des collectivités locales de ses Etats membres.

Des indices parviennent à démontrer que la problématique des coopérations transfrontalières s'inscrit bien dans le cadre des préoccupations de l'Union européenne. A partir du Traité d'Amsterdam, le Comité des Régions s'est vu élargir son champ de compétences consultatives ; il est consulté dans les cas énumérés par le traité et « *dans tous les autres cas, en particulier lorsqu'ils ont trait à la coopération transfrontière, où l'une de ces institutions* -[Commission, Conseil, Parlement européen]- *le juge opportun*⁹⁰⁷». Cette quasi-obligation⁹⁰⁸ de consultation du Comité des Régions dans ce domaine ne démontre pas pour autant l'existence d'une compétence communautaire en la matière. Cependant, dans la mesure où l'Union ne dispose pas d'une compétence explicite dans ce domaine, pourquoi doter le Comité des Régions d'une compétence consultative dans ce domaine ? Cette ambivalence révèle le conflit d'intérêts entre tenants d'une politique de l'UE des coopérations transfrontalières et ses opposants⁹⁰⁹.

Ensuite, les travaux de la Convention et le projet de traité instituant une Constitution de l'Union européenne témoignent de la prise en compte effective de ces coopérations en portant une attention particulière aux régions transfrontalières⁹¹⁰. Toutefois, ils n'élaborent pas pour autant une compétence de l'UE dans ce domaine.

⁹⁰⁷ Article 307 TFUE.

⁹⁰⁸ L'article 307 rappelle l'obligation de consultation du Comité des Régions dans certains domaines énoncés par le traité. Cependant, s'agissant des coopérations transfrontières, dans la mesure où il n'existe pas une compétence de l'Union européenne, le Comité des Régions peut être saisi dans la mesure où l'une des institutions communautaires l'estime nécessaire.

⁹⁰⁹ Nicolas Levrat, «Commentaire de la proposition de règlement communautaire relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération territoriale dans la perspective de l'émergence d'un commun », in Henri Labayle (dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, Bruylant, 2006, 267p. (pp.158-159).

⁹¹⁰ Article III-220 §.III du TECE : « *Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus*

b. Un instrument fondé sur les bases juridiques de la politique de cohésion

En dépit de cette « *bizarre incise*⁹¹¹ », la Commission européenne est parvenue à introduire un instrument de la coopération. En fait, elle a véritablement fait preuve d'audace en anticipant la ratification du traité instituant une Constitution pour l'Europe. Dans la mesure où la future Constitution européenne augurait d'une politique de cohésion économique, sociale et surtout territoriale, et reconnaissait les spécificités des régions transfrontalières, la Commission a estimé opportun, dans l'attente de l'entrée en vigueur de ce traité, de proposer le GECT sur la base de l'article 159, §.4 TCE⁹¹². Cette disposition prévoit que « *si des actions spécifiques s'avèrent nécessaires en dehors des fonds, et sans préjudice des mesures décidées dans le cadre des autres politiques de l'Union, ces actions peuvent être arrêtées par le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions* ». Cette base juridique ancre alors le règlement dans la logique de la politique de cohésion de l'Union européenne. Les GECT apparaissent être une forme d'action spécifique nécessaire à la réalisation de la politique de cohésion. Par conséquent, ils ne fondent, ni ne relèvent d'une véritable politique de coopération transfrontalière ou territoriale dans l'Union européenne.

L'apparent comblement du défaut de réglementation communautaire en matière de coopération transfrontalière laisse donc ouverte la question de l'émergence d'un droit de l'UE des coopérations transfrontalières.

septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne ». Repris à l'article 174 §.3 TFUE.

⁹¹¹ Nicolas Levrat, *op.cit.* p.158.

⁹¹² Devenu article 175§.3 TFUE. Yan Olbrycht (eurodéputé, rapporteur du règlement (CE) n°1083/2006) a expliqué qu'il s'agit d'une tactique politique, utilisée par le Parlement européen pour faciliter l'adoption d'un tel outil. En rattachant le GECT à la politique de cohésion, il permet de concevoir cet instrument comme un outil de gestion des programmes et projets européens dans ce domaine et ne consacre pas un nouvel échelon de coopération transnationale. Voir Marie-Alix Riou, *Le GECT : outil de gestion ou structure de gouvernance ? Quel avenir pour la politique de coopération territoriale de l'Union européenne ?*, Mémoire sous la direction d'Olivier Brunet, IEP Lille, année universitaire 2009/2010, 107p. Consultable sur <http://portal.cor.europa.eu/egtc/fr-FR/Pages/welcome.aspx> (13/08/2010).

Ce règlement, loin de poser des règles matérielles de la coopération transfrontalière dans l'Union européenne, se contente de proposer aux partenaires du GECT d'adopter des statuts où sont définies les règles applicables à la coopération –qui peuvent diverger d'un GECT à un autre- et renvoie pour le reste au droit national de l'Etat du siège du GECT pour toutes les questions qui n'auraient pas été réglées par le règlement ou les statuts du GECT⁹¹³.

B. LE GECT, UN INSTRUMENT DECEVANT ?

Le règlement européen relatif au GECT, en ne définissant aucun droit matériel des coopérations territoriales, perpétue les différences de statut existant entre les nombreuses coopérations transfrontalières en Europe résultant du renvoi aux droits nationaux.

Alors que le GECT suscitait des espérances importantes, il semble ne pas répondre à ces attentes. En effet, il comprend de nombreuses imperfections, voire aberrations. Tout d'abord, le GECT consacre un rôle d'acteurs aux Etats dans les coopérations transfrontalières ; ce qui constitue une rupture avec les pratiques de coopération développées depuis les années 80 (1). Plus globalement, cet instrument a éveillé une certaine perplexité. Le GECT ne constitue pas un instrument uniforme, bien au contraire. Il se révèle être une structure peu convaincante (2).

1. Un instrument en rupture avec les pratiques de coopération issues des années 80

⁹¹³ Article 2, §.1, c) : « pour les questions qui ne sont pas régies par le présent règlement ou ne le sont qu'en partie, les lois de l'Etat membre où le GECT a son siège », Règlement (CE) n°1082/2006 relatif au GECT, *op.cit.*

L'article 3 du règlement (CE) n°1082/2006 relatif au GECT prévoit que : « *Le GECT est composé de membres, dans les limites de leurs compétences en vertu du droit national, appartenant à une ou plusieurs des catégories suivantes:*

a) États membres;

b) collectivités régionales;

c) collectivités locales;

d) organismes de droit public au sens de l'article 1er, paragraphe 9, deuxième alinéa, de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services ».

Dès lors, il marque le retour de l'Etat dans les relations de coopérations territoriales (a). Cette intrusion des Etats dans les coopérations, si elle bouleverse l'acquis des coopérations issues du système européen, se justifie dans l'ordonnement européen au nom de la cohérence du système de l'Union européenne (b).

a. Le retour de l'Etat, acteur de la coopération territoriale

Le règlement relatif au GECT introduit une innovation en matière de coopération : il prévoit que les Etats puissent devenir membres de ces groupements. Or, les pratiques de coopération ont démontré que, jusqu'ici, ils avaient été tenus à l'écart de la coopération territoriale, réservée par définition aux autorités locales et régionales. Les Etats, jusqu'à l'introduction du GECT, étaient considérés comme des « régulateurs »⁹¹⁴ : ils encadraient juridiquement les coopérations, mais laissaient aux collectivités locales participantes, le soin de gérer, d'organiser les relations, à partir du moment qu'elles intervenaient dans le cadre restreint de leurs compétences et dans le champ de manœuvre défini par l'Etat. L'Etat ne constituait donc pas un acteur à part entière.

⁹¹⁴ Nicolas Levrat, « La coopération territoriale : adaptation de la coopération transfrontalière aux nouveaux territoires du projet européen », *RAE-LEA* 2006/3, pp. 495-509 (p.507).

Or, le GECT bouleverse cette conception. « *Le GECT positionne les Etats non pas comme les arbitres mais comme des acteurs de la coopération territoriale* »⁹¹⁵.

A l'origine, la proposition de la Commission européenne ne prévoyait pas cette participation des Etats. Elle a été suggérée par le Parlement européen pour remédier aux inquiétudes de certains Etats membres⁹¹⁶. En effet, la création d'une entité transnationale dotée d'une personnalité juridique propre présentait un risque pour les ordonnancements nationaux : le risque de faire échapper la structure à tout contrôle interne des Etats. Ainsi, le règlement européen en créant un instrument de coopération territoriale, devait veiller au respect de l'ordre constitutionnel de chaque Etat membre. Dès lors, il fallait ancrer la place de l'Etat dans la mise en place du groupement.

b. Garantir la cohérence du système de l'Union européenne

Cette participation des Etats membres s'inscrit tout d'abord dans la logique de la politique de cohésion européenne, dans la mesure où, bien entendu, il repose sur les fondements juridiques de cette même politique. Le GECT concourt à la réalisation de l'objectif prioritaire de coopération territoriale⁹¹⁷ inscrit dans la programmation des fonds structurels pour la période 2007/2013. Dans ce contexte, et contrairement aux coopérations transfrontalières hors cadre de l'UE où l'accord de coopération n'engage que la responsabilité des autorités territoriales participantes⁹¹⁸, l'effectivité du droit de l'UE exige que l'Etat endosse la responsabilité de la mise en œuvre du droit de l'UE pour ses entités infra-étatiques⁹¹⁹. Ainsi, le contrôle de l'utilisation des fonds européens dans le domaine

⁹¹⁵ MOT (Juin 2006), Séminaire : Journée d'échanges et d'information sur le Groupement Européen de Coopération territoriale, METZ

⁹¹⁶ Voir entretien Yan Olbrycht (1^{er} mars 2010), in Marie Alix Riou, *op.cit.* pp. 106.

⁹¹⁷ La proposition initiale de la Commission européenne faisait mention d'un groupement européen de coopération transfrontalière. Le Parlement européen a préféré l'appellation de groupement européen de coopération territoriale pour le rattacher à l'objectif prioritaire de coopération territoriale de la politique de cohésion nouvellement mise en place. Cf. Yan Olbrycht, *op.cit.*

⁹¹⁸ Protocole additionnel à la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, STE n°159, article 1^{er} §.2.

⁹¹⁹ Cf. *supra*.

des coopérations n'échappe pas à cette exigence. Et la présence de l'Etat se justifie pour des raisons juridiques spécifiques à l'UE. Partenaire ou non de la coopération, l'Etat est responsable devant l'UE des actes et des engagements de ses entités infra-étatiques. Aussi, le priver de participer à une structure qu'il ne contrôlerait pas et qui risquerait à tout moment d'engager sa responsabilité constituerait un risque juridique certain. Dès lors, l'Etat, dans le cadre des coopérations territoriales, n'est pas seulement un acteur « par nécessité »⁹²⁰, il est aussi un acteur pour maintenir la cohérence de l'ordre de l'Union européenne et veillait à ce que ses entités infra-étatiques respectent les obligations communautaires de ce dernier.

Enfin, Nicolas Levrat⁹²¹ a également justifié l'intégration de l'Etat dans les relations de coopération territoriale dans la mesure où la culture gestionnaire développée dans le cadre de la politique structurelle de l'Union européenne a fait émerger le principe de partenariat. La culture du partenariat intègre simultanément plusieurs niveaux d'acteurs –européen, national, régional, local- dans les relations relevant du droit de l'UE. Plutôt que de désigner le niveau qui aura la charge de mettre en œuvre une politique, un programme, ou encore un projet, etc. – ce qui invite à adopter une démarche subsidiaire- ; ce sont plusieurs niveaux qui interagissent, qui œuvrent de concert. La coopération territoriale obéit ainsi à la culture du partenariat, dont résulte notamment le concept de *multi level governance*⁹²². Ainsi, la réintégration des Etats membres dans les coopérations transfrontalières est justifiée et ouvre une nouvelle ère des coopérations territoriales en phase avec une démarche qui s'apparentent aux mécanismes de la *multi level governance*.

⁹²⁰ Henri Comte et Nicolas Levrat, « Perspectives transfrontières », in Henri Comte, Nicolas Levrat (dir.), *Aux coutures de l'Europe*, Paris, L'Harmattan, coll. *Logiques juridiques*, 2006, pp.353-356.

⁹²¹ Nicolas Levrat, « Commentaire de la proposition de règlement... », *op.cit.* pp.168-173 ; « La coopération territoriale : adaptation de la coopération transfrontalière... », *op.cit.* p.507-508 ; *Aux coutures de l'Europe*, (2006), *op.cit.* pp.353-356.

⁹²² Gary Marks, « Structural Policy and multi level governance in the EC », in Cafruny A. & Rosenthal G. (eds), *The state of the european Community II : The Maastricht debate and beyond*, Boulder (CO), Lynne Rienner, 1993. Voir également, Nicolas Levrat, *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, P.I.E-Peter Lang, Bruxelles, 2005, 304p. Voir deuxième partie de la thèse.

2. Le GECT, une structure peu convaincante

Le règlement (CE) n°1082/2006 apparaît très libéral dans la mesure où il laisse aux Etats une marge d'appréciation très importante pour décider de la personnalité juridique, des compétences de la nouvelle structure. Par conséquent, le texte du règlement s'apparenterait davantage à une directive plutôt qu'à un règlement⁹²³. De fait, le flou, l'imprécision de certaines dispositions du règlement relatif au GECT réduisent la portée de ce nouvel instrument. L'emprise étatique (a) et le recours facultatif au GECT (b) altèrent *de facto* les perspectives de développement du GECT dans l'Union européenne.

a. L'emprise des Etats membres dans la création des GECT

« Malheureusement, [...], ce règlement ne fait pas suffisamment usage des qualités du droit communautaire⁹²⁴ »... En effet, les modalités de fonctionnement du GECT, ainsi que ses missions sont fixées par ses membres⁹²⁵, qui signent une convention et des statuts. La Convention et les statuts fixent les missions du GECT qui a pour mission générale de faciliter la coopération transfrontalière, interrégionale et transnationale entre les partenaires de la relation⁹²⁶. Cependant, le Règlement GECT a une conception assez réduite des

⁹²³ « Quant aux experts juristes, leur perplexité est immense devant le texte du Règlement (CE) n°1082/2006, dans la mesure où tant par son contenu que par les conditions de sa mise en oeuvre, il s'apparente plus à une directive qu'à un Règlement », Etude réalisée par la GEPE, sous la direction de Nicolas Levrat, pour le Comité des Régions, « Le Groupement européen de coopération territoriale –GECT », *COMITÉ DES RÉGIONS 117-2007*, consultable sur <http://portal.cor.europa.eu/egtc/fr-FR/Publications/Pages/welcome.aspx>

⁹²⁴ Nicolas Levrat, « Adaptation de la coopération transfrontalière aux niveaux territoires du projet européen », *R.A.E –L.E.A 2006/3*, *op.cit.* p.506.

⁹²⁵ Article 1 du règlement (CE) 1082/2006 : 1. « Le GECT est composé de membres, dans les limites de leurs compétences en vertu du droit national, appartenant à une ou plusieurs des catégories suivantes: a) États membres; b) collectivités régionales; c) collectivités locales; d) organismes de droit public au sens de l'article 1er, paragraphe 9, deuxième alinéa, de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services ».

⁹²⁶ Article 7 §.2. « Le GECT agit dans le cadre des missions qui lui sont confiées, qui se limitent à faciliter et promouvoir la coopération territoriale afin de renforcer la cohésion économique et sociale, et qui sont

missions du GECT, puisqu'il énonce que ces dernières se « *limitent principalement à la mise en œuvre des programmes et des projets de coopération territoriale cofinancés par la Communauté, au titre des FEDER, FSE et Fonds de Cohésion*⁹²⁷ ». Toutefois, le règlement précise qu'ils peuvent réaliser d'autres missions en rapport avec l'objectif prioritaire de coopération territoriale (avec ou sans contribution financière de l'UE). Toutefois, les Etats membres peuvent limiter les missions du GECT dès lors qu'elles se réalisent en l'absence de contribution financière de l'UE⁹²⁸. Les Etats membres ne contrôlent pas seulement les missions du GECT, mais aussi sa constitution⁹²⁹ ! En effet, le règlement donne aux Etats le pouvoir d'autoriser ou de sanctionner la volonté des acteurs territoriaux de créer un GECT. A l'origine, cette disposition n'était pas prévue dans la proposition de la Commission, qui n'envisageait seulement qu'une simple obligation pour les collectivités locales -locales et régionales- de notifier le GECT aux autorités nationales, après leur création. Or, les Etats n'ont pas accueilli favorablement cette mesure⁹³⁰. Les coopérations transfrontalières constituent un domaine politiquement sensible auquel les Etats sont très attachés. Aussi, ils entendent conserver une sorte d'emprise sur la constitution de ces groupements.

Enfin, une fois que les Etats ont donné leur accord pour la création d'un GECT, les partenaires définissent eux-mêmes dans la convention et les statuts les règles applicables à la durée, les organes, le lieu du siège et le territoire du GECT. La détermination du lieu du siège reste importante dans la mesure où il définit le droit national subsidiaire applicable aux questions qui ne rencontreraient pas de solution ni dans la convention, ni dans les statuts du GECT. Ainsi, un GECT dont le siège social est situé en France, relève à la fois

déterminées par ses membres, étant entendu qu'elles doivent toutes relever de la compétence de chacun d'entre eux en vertu de son droit national ».

⁹²⁷ Article 7 §.3 du règlement relatif au GECT. En fait, le règlement permet la formation de quatre types de GECT : un GECT mettant un œuvre un programme de coopération territoriale. Un GECT mettant en œuvre un projet de coopération territoriale. Un GECT pour mener d'autres actions de coopération territoriale AVEC financement communautaire. Enfin, un GECT pour mener des actions de coopération territoriale SANS financement communautaire.

⁹²⁸ Article 7 §.3 du règlement relatif au GECT.

⁹²⁹ Article 4 du règlement relatif au GECT.

⁹³⁰ Marie-Alix Riou, *op.cit.* p.21 : « *Lors de la première lecture au Conseil, 24 pays sur les 25 alors membres de l'Union Européenne, ont voté contre le projet de Règlement. La Commission avait sans doute sous estimé le potentiel* ».

du droit de l'UE et du droit français. Dès lors, il ressort que « *chaque GECT est unique : il reflète les choix et les ambitions de ses futurs membres*⁹³¹ ».

b. Le recours facultatif au GECT

Enfin, notons que le recours à un GECT demeure facultatif⁹³² ; ce qui entache une nouvelle fois la crédibilité de cet instrument.

Le GECT n'est qu'un outil optionnel. C'est à dire que la création de cet instrument communautaire ne remet pas en cause les conventions européennes et toutes autres conventions bilatérales et multilatérales entre les Etats membres déjà existantes⁹³³. Il introduit seulement un instrument communautaire –jusque là inexistant – qui répond aux demandes des collectivités locales des Etats membres de l'UE qui avaient, de par le passé, souligné à plusieurs reprises le manque de structures juridiques adéquates pour coopérer de part et d'autre des frontières. Le GECT répond également aux remarques antérieures formulées par la Cour des Comptes qui avait épinglé la gestion du programme INTERREG⁹³⁴.

Cependant, son introduction dans l'UE ne constitue pas une garantie d'utilisation par les acteurs concernés.

En effet, le règlement n'impose pas d'obligation, ni aux Etats, ni aux collectivités de recourir à ce type d'instrument. Il met à disposition un instrument de coopération.

Finalement, le GECT ne conduit pas à produire un effet uniforme sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne. Il existe une extrême variété d'acteurs qui répondent à

⁹³¹ Les Cahiers de la MOT N°7, le Groupement Européen de coopération territoriale (Mai 2008) p.10.

⁹³² Règlement (CE) n°1082/2006, (15) : « *le recours au GECT étant facultatif, dans le respect de l'ordre constitutionnel de chaque État membre* ».

⁹³³ Règlement (CE) n°1082/2006, (5) : « *L'acquis du Conseil de l'Europe fournit différents cadres et possibilités permettant aux autorités régionales et locales d'assurer une coopération transfrontalière. Le présent instrument ne vise donc pas à contourner de tels cadres ni à fournir un ensemble de règles communes spécifiques qui régiraient de manière uniforme l'ensemble de ces dispositions dans toute la Communauté* ».

⁹³⁴ Rapport annuel de la Cour des Comptes relatif à l'exercice 1994, JO N° C 303/116 du 14 novembre 1995.

des tâches et des missions toutes aussi diverses. Le maintien de l'application du droit national à différents actes accomplis par les GECT réfute en bloc la représentation d'un type unique de structure. Dès lors, que reste-t-il au GECT ?

§ 2. LE GECT, UN INSTRUMENT D'INTEGRATION TERRITORIALE DE L'UNION EUROPEENNE

Attendu... cet instrument déçoit. Il ne concrétise pas un droit de l'UE de la coopération territoriale. Le GECT s'apparente à la politique de cohésion économique, sociale et territoriale et reste soumis à son emprise. Est-ce pour autant un échec ?

Les effets de la création du GECT dans l'Union européennes sont difficiles à appréhender. Depuis l'entrée en vigueur du règlement (CE) n°1082/2006 (1^{er} Aout 2007), seulement une quinzaine de GECT⁹³⁵ ont été créés. Ces structures sont toutes aussi différentes des unes des autres dans la mesure où elles concernent des territoires différents et des objets différents. A la base, le GECT était conçu comme un outil juridique dont la vocation principale était de faciliter la gestion des programmes européens et des projets de coopération (A). Cependant, certains acteurs locaux s'emparent de cet outil et développent, à travers lui, une conception de leur propre territoire et de ses spécificités auxquelles la coopération transfrontalière devra s'adapter (B).

A. LE GECT, UN INSTRUMENT DE GESTION

C'est à travers différents exemples de GECT que cet instrument rend compte d'une fonctionnalité de gestion. Gestion directe et unique de programmes européens (1) ou encore, gestion de projets européens bénéficiant de fonds européens (2), les partenaires expérimentent des relations nouvelles à travers cet instrument.

⁹³⁵ 15 GECT ont été adoptés depuis le 1^{er} Aout 2007, voir le portail GECT du Comité des Régions, <http://portal.cor.europa.eu/egtc/fr-FR/Projects/already/Pages/welcome.aspx>

1. Le GECT « Interreg – Programme Grande région »

Le GECT de la Grande Région est le seul, à ce jour, à être devenu autorité de gestion unique d'un programme européen de coopération territoriale. Ce GECT rassemble des collectivités territoriales françaises (le Conseil Régional de Lorraine, les Conseil généraux de la Meurthe et Moselle et de la Moselle et de la Meuse), deux *Länder* allemands (le Land de Rhénanie Palatinat et celui de la Sarre), le Grand Duché du Luxembourg ainsi que la Région Wallonne, la communauté wallonne de Belgique et la communauté germanophone de Belgique. La « Grande Région », nom choisi pour désigner ce GECT, désigne un territoire transfrontalier stratégique en Europe et rencontrant des difficultés communes (a). Ce GECT constitue ainsi un « laboratoire » de la gestion des programmes INTERREG (b).

a. Un territoire stratégique empreint de difficultés communes

Le territoire de la Grande Région se situe au cœur historique de l'Europe et sur l'épine dorsale transeuropéenne qui relie les métropoles de Londres, Amsterdam, le bassin Rhin-Main, le bassin Rhin-Neckar jusqu'à Milan. Il se situe au cœur de ce que les géographes ont coutume d'appeler « la Banane Bleue »⁹³⁶. Par conséquent, ce territoire se caractérise par une activité économique très attractive.

Cette région, ainsi identifiée, compte 11,2 millions d'habitants. Toutefois, cette population est répartie inégalement sur le territoire : le land de Sarre compte 400 hab\km² tandis que le département de la Meuse ne compte seulement que 31 hab\km². Cet espace

⁹³⁶ Marie Alix Riou, *op.cit.* p.37. La « banane bleue » met en évidence un couloir urbain cohérent et courbe s'étendant de Londres à Milan. Ce couloir constitue le centre majeur de développement spatial européen. Les plus fortes densités de population, les plus fortes densités de grandes villes, les plus fortes productions et valeurs ajoutées au kilomètre carré, les plus forts trafics sont concentrés dans cet espace. Cette expression a été reprise par le géographe, Roger Brunet, « Structures et dynamiques du territoire français », *L'espace géographique*, 1973. Puis dans le rapport « Les villes européennes », DATAR 1989 l'expression est remplacée par la « dorsale européenne » ou encore « la mégapole européenne ». Selon Roger Brunet, le terme de « Banane » vient de Jacques Chérèque, ministre de l'aménagement du territoire de l'époque, présentant ces travaux lors d'une conférence de presse ; la couleur « bleue » a été donnée par un dessinateur du *Nouvel Observateur* quelques jours plus tard.

révèle ainsi des disparités directement déduites de la variation de la densité de population dans cet espace⁹³⁷. Ce phénomène est d'autant plus accentué que ce territoire connaît actuellement une croissance démographique en perte de vitesse⁹³⁸ qui résulte notamment d'un solde migratoire en baisse dans l'ensemble de la région, voire négatif pour la Sarre.

Le rapport de l'observatoire interrégional du marché de l'emploi dans la Grande Région s'inquiète également du vieillissement de la population dans cet espace⁹³⁹.

Enfin, concernant le taux d'activité, s'il enregistre une progression depuis 2005, il reste inférieur à celui de l'UE à 15⁹⁴⁰. Toutefois, il existe dans cet espace des disparités entre les composantes de la Grande Région. Cette progression du taux d'activité est en partie due à la Rhénanie-Palatinat qui par son taux d'activité et son poids en termes de population active, exerce une influence importante et pallie les taux d'activité plus faibles des autres entités constituant la Grande Région⁹⁴¹. Ces bons résultats résultent aussi de la réussite de reconversion économique de certaines zones industrielles, de la croissance des emplois liés aux services, notamment financiers. Enfin, le sixième rapport de l'observatoire interrégional du marché de l'emploi fait également état de la mobilité transfrontalière qui ne va pas sans soulever de questions d'ordre social et infrastructurel. En effet, les flux migratoires démontrent deux choses : l'installation des personnes auprès des grandes agglomérations –Strasbourg, Bruxelles, Luxembourg, etc.-. Toutefois, cet attrait envers les grandes agglomérations fait émerger un nouveau problème : l'augmentation du coût de la vie dans ces zones. Et notamment, le coût de l'immobilier qui oblige les personnes qui ne

⁹³⁷ La Wallonie et la vallée du Rhin constitue des zones à forte densité de population, tandis que les départements de la Meurthe et Moselle, la Moselle, ou encore la Meuse sont nettement plus faibles.

⁹³⁸ Sixième rapport de l'Observatoire Interrégional du marché de l'Emploi pour le onzième Sommet des Exécutifs de la Grande Région, avril 2009, p.6
http://www.granderegion.net/fr/publications/documentation-oie/6_RAPPORT_OIE_SITUATION_MARCHE_EMPLOI_GRANDE_REGION_GUEDES_17-07-09.pdf

⁹³⁹ Sixième Rapport, *op.cit.* p.20 : « en 2007, la Grande Région comptait 42 seniors (âgés de 60 ans et plus) pour 100 personnes de la classe des 20-59 ans. Il est prévu que cet indice s'établisse à environ 54 en 2020 puis à 66 d'ici à 2030 ».

⁹⁴⁰ Sixième rapport, *op.cit.* p.23. Taux d'activité dans la Grande Région, 70%, tandis que la taux d'activité enregistré dans l'UE à 15 en 2007, est de 72%.

⁹⁴¹ C'est la principale composante régionale avec près de 40% de la population active totale de la Grande Région et elle a un taux d'activité, 75,9% en 2007, nettement supérieur à celui des autres régions et à la moyenne européenne. Voir *Sixième rapport de l'observatoire interrégional, op.cit.* p. 23-24.

peuvent faire face à ces augmentations à s'installer dans des zones plus éloignées⁹⁴². Aussi, la Grande Région doit réfléchir aux moyens d'enrayer ces flux migratoires en termes de logistique.

b. Le GECT de la Grande-Région, un laboratoire d'expérimentation

Par conséquent, la Grande Région s'organise autour de ces problématiques. Tout d'abord, la coopération organisée entre les autorités publiques de la Grande région est antérieure aux programmes d'initiative communautaire INTERREG. En effet, elle démarre à partir des années 70 par la création de la Commission intergouvernementale Franco-allemande⁹⁴³. En 2005, un accord vient élargir la Grande Région aux Communautés wallonnes et germanophones de Belgique⁹⁴⁴. Parallèlement à la constitution de la Grande Région, cette zone bénéficiait de trois programmes Interreg III A (coopération transfrontalière) pour la période de programmation 2000-2006 : le programme Wallonie-Lorraine-Luxembourg (WLL), le programme Sarre-Moselle (Lorraine)-Palatinat Occidental (SM(L)PO) et le programme Allemagne-Luxembourg-Communauté germanophone de Belgique (DeLux) ; de même, cette période de programmation comprenait une opération cadre régionale mise en œuvre au titre du volet C (coopération interrégionale) du programme d'initiative communautaire INTERREG III, l'OCR e-BIRD⁹⁴⁵. Enfin, la Grande Région était également concernée par des projets dans le cadre

⁹⁴² « *Au coeur de la Grande Région, l'attrait économique du Luxembourg est le premier moteur de la croissance démographique dans le pays comme dans les régions alentours. Le leader incontesté dans le Grand-Duché de Luxembourg – et par là même dans l'espace de coopération – est le canton de Vianden, situé dans la région nord du pays prisée pour ses paysages pittoresques : les chiffres de population y progressent de plus de 50% au cours de ces dix dernières années. Les autres cantons luxembourgeois enregistrent des hausses démographiques variant entre 9 et environ 23%. Le coût élevé de la vie ainsi que la hausse des prix de l'immobilier entraînent toutefois un mouvement d'immigration continu en direction des régions limitrophes du Luxembourg* ». Sixième rapport, *op.cit.* p.14.

⁹⁴³ Cette commission est un lieu de rencontre informel et de discussion politique. Elle est rapidement rejointe par le Luxembourg. Puis l'accord de Karlsruhe (1996) passé entre la France, l'Allemagne, la Suisse et le Luxembourg offre un cadre de coopération, sans pour autant créé une structure juridique pertinente à cette coopération. Elle reste du domaine de l'informel.

⁹⁴⁴ Ces dernières participaient déjà à la Grande Région de puis 1990 avec le statut d'observatrices.

⁹⁴⁵ L'objectif global de l'OCR est de renforcer les réseaux constitutifs de la « Grande Région » en favorisant les échanges sociaux, culturels et économiques et d'apporter une réponse à des besoins communs

du volet B du programme INTERREG III de coopération transnationale Nord-Ouest de l'Europe (ENO)⁹⁴⁶.

Or, la fin de la période de programmation 2000/2006 approchant, et la réforme de la politique régionale opérée, la Grande Région a souhaité entériner les acquis des programmes de coopérations antérieurs en s'investissant dans un nouveau programme INTERREG IV A sur la période 2007/2013, en le concevant comme un programme unique pour l'ensemble de la Grande région. C'est lors du 9^{ème} sommet de la Grande Région qu'un programme unique a été présenté en 2007⁹⁴⁷ à la Commission européenne, sous le titre de Programme opérationnel de coopération transfrontalière «Grande Région ». Ce programme unique poursuit principalement un objectif de cohérence entre toutes les initiatives de coopération au sein d'un cadre unique⁹⁴⁸. Par ailleurs, ce même sommet de 2007 évoquait la création d'un GECT qui aurait la charge de gérer le programme INTERREG IV A « Grande Région ». Ce GECT aurait alors pour mission d'exercer des fonctions d'autorité de gestion et serait placé sous la présidence du préfet de la région Lorraine.

Ce GECT a bien vu le jour, le 1^{er} avril 2010 et constitue le premier organisme destiné à la gestion d'un programme INTERREG⁹⁴⁹. Ainsi, la Grande Région se positionne en tant

préalablement identifiés par des groupes de travail et les instances officielles de la Grande Région. Ainsi, l'OCR est organisée autour de 3 thématiques : A. Développement social et économique et les nouvelles approches intégrées du développement territorial ; B. La culture et le savoir comme vecteurs du sentiment d'appartenance à un même espace ; C. L'enseignement, la formation et la recherche comme moyens de renforcer la capacité d'expertise et de formation des acteurs de la Grande Région.

⁹⁴⁶ Les partenaires de la Grande Région participent aussi à d'autres programmes, opérations, projets qui couvrent plusieurs thèmes, comme l'environnement, l'aménagement du territoire et le développement régional, la recherche et la culture. Voir *Coopération territoriale européenne 2007/2013, Programme opérationnel de coopération transfrontalière « Grande région »*, consultable sur <http://www.interreg-4agr.eu/fr/page.php?pageId=348>

⁹⁴⁷ *Coopération territoriale Européenne 2007-2013, Programme opérationnel de coopération transfrontalière « Grande Région »* (8 février 2007). p.14.

⁹⁴⁸ Ce programme couvre un nombre important de thématiques d'intérêt commun afin de soutenir aussi bien des projets de proximité que des actions d'envergure à l'échelle du territoire de la Grande Région, dans les domaines suivants répartis selon trois axes : Axe 1 -l'économie- (accroître et promouvoir la compétitivité de l'économie interrégionale, soutenir l'innovation et favoriser le développement de l'emploi) ; Axe 2 -l'espace- (améliorer la qualité de vie, renforcer l'attractivité des territoires et la protection de l'environnement) ; Axe 3 -les Hommes- (développer l'acquisition et la diffusion des connaissances, valoriser les ressources culturelles et consolider la cohésion sociale).

⁹⁴⁹ Le programme est doté de 106 millions d'euros de Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). En règle générale, les projets peuvent bénéficier d'un taux d'intervention du FEDER de 50% maximum.

que « laboratoire » de gestion d'un programme communautaire. La Grande Région couvre un espace comprenant des entités françaises, allemandes, belges ou encore Luxembourgeoises. Et la gestion du programme INTERREG IV A « Grande Région » selon le principe d'un guichet unique devrait faciliter les démarches et accroître les échanges entre les différentes composantes de cet espace.

La création récente de ce GECT ne permet pas de pronostiquer les performances ou les échecs à venir de ces organismes.

2. Le GECT « *Cerdanya Cross Border Hospital* », un GECT porteur d'infrastructures transfrontalières

Le 26 avril 2010, la convention constitutive des statuts du Groupement Européen de Coopération Territoriale de l'Hôpital de Cerdagne (GECT-HC) est signée en présence de la Ministre française de la Santé et des Sports, du Ministre de la Santé et de la Politique Sociale du Gouvernement espagnol et du Président de la *Generalitat de Catalunya*. Ce GECT constitue une instance pionnière dans la mise en place d'un projet de santé de territoire unique en Europe. En effet, ce GECT entend diffuser les esquisses d'un programme de santé d'envergure européenne, porté par une vision fondée sur des critères européens (libre circulation des patients, homogénéisation grandissante des standards de qualité, etc.) (a). Enfin, le GECT permet à ce projet de santé européenne de formaliser un réseau de santé transfrontalier (b).

a. La mise en œuvre d'un projet de santé aux ambitions européennes

L'hôpital transfrontalier de Cerdagne se situe sur un territoire unique en Europe. En effet, la Cerdagne présente quelques particularités. Il s'agit d'un territoire partagé entre

deux Etats : l'Espagne et la France⁹⁵⁰. La Haute Cerdagne et le Capcir, aujourd'hui intégrés en France faisaient partie de la Catalogne du Nord, nom qui désigne dans un langage moderne la partie de la Principauté de Catalogne administrée par l'État français en vertu du traité des Pyrénées (1659).

La seule agglomération de Cerdagne est l'agglomération transfrontalière de *Puigcerdà* (10 900 habitants en 2001) et il s'agit de la ville d'implantation du futur hôpital transfrontalier.

Ce modeste territoire devient alors le cadre d'impulsion d'un projet de santé transfrontalier qui pourrait prétendre par la suite à la mise en place d'un projet de santé à l'échelle de l'Union européenne. En effet, ce projet d'hôpital transfrontalier est initié dès 2003, dans le cadre de l'Eurorégion⁹⁵¹, et fait l'objet, le 10 janvier 2003, d'un Protocole d'Accord entre la *Generalitat de Catalunya* et le Conseil Régional du Languedoc Roussillon, inclus dans le projet Interreg III⁹⁵². Ce projet se concrétise plus tard par la création d'un GECT⁹⁵³.

⁹⁵⁰ A l'origine, la Cerdagne est un fossé d'effondrement situé dans l'est du massif des Pyrénées. D'une superficie de 1 086,07 km², cette région naturelle est partagée par l'Espagne à 50,3 % et par la France à 49,7 %.

⁹⁵¹ Le terme "Eurorégions" désigne des organisations de coopération transfrontalière, formées le long des frontières européennes. Ce terme n'est pas un terme officiel de l'UE. D'ailleurs, il n'est pas rare de rencontrer d'autres termes tels que Euregio, Régio, Grande région, etc. L'ARFE les définit avec une certaine précision. Du point de vue de leur fonctionnement et de leur gestion, elles peuvent être soit des associations d'autorités locales et régionales, parfois avec une assemblée parlementaire, ou bien des associations transfrontalières avec un secrétariat permanent et une équipe technique et administrative disposant de ressources propres. D'un point de vue juridique, elles peuvent être soit de droit privé, fondées sur des associations à but non lucratif ou des fondations en accord avec les juridictions nationales en vigueur, ou bien de droit public, fondées sur des accords interétatiques avec la participation des collectivités territoriales. Sources : *Lexique de l'aménagement du territoire européen*, <http://www.ums-riate.fr/lexique/index.php>

⁹⁵² Dans l'attente de concrétisation du projet, c'est par le biais d'une Fondation Privée « Hôpital Transfrontalier de la Cerdagne », constituée le 28 juillet 2006, que cet organisme est chargé d'impulser, de faire le suivi et d'assurer la promotion du projet de l'Hôpital Transfrontalier.

⁹⁵³ Le 19 mars 2007, la Conseillère de Santé de la Generalitat de Catalogne, Marina Geli, et le Ministre de Santé français, Xavier Bertrand, signe à Puigcerda une charte d'intentions par laquelle les 2 administrations s'engagent à créer un GECT, encadrant et gérant le projet. En mars 2009, l'Autorité de Gestion du Programme de Coopération Territoriale Espagne – France – Andorre 2007-2013, par délégation des Etats membres qui participent au Programme (Espagne et France), a annoncé que le projet de l'hôpital de Cerdagne serait subventionné par l'Europe à hauteur de 60% du coût global de la construction (qui s'évalue à 31 millions d'euro). Devant ces bonnes augures, la convention du GECT-HC est signée le 26 avril 2010.

L'Hôpital de Cerdagne constitue un projet véritablement novateur et ambitieux. En effet, il propose d'optimiser les ressources catalanes et françaises afin d'améliorer l'offre de soin des populations présentes sur ce territoire atypique. Selon les préceptes communautaires, il induit l'application de nouveaux principes communautaires –libre circulation des patients, égalité d'accès aux soins, etc.⁹⁵⁴-. Il impulse une véritable ambition de transcender les frontières en matière de santé. Notamment, il propose un accès de proximité aux soins à toute la population de Cerdagne (française ou catalane) ; population, qui l'hiver peut se multiplier par quatre en raison des activités de sport d'hiver proposées dans cette région. D'où l'importance d'un nouvel hôpital transcendant les frontières nationales. Dès lors, cet hôpital devra tenir compte des différents savoir-faire des praticiens français et espagnols ; de même qu'il s'inspire des deux systèmes de santé, de leurs différences. L'objectif est de mutualiser ces ressources afin de développer des pôles d'excellence, à la base d'un véritable réseau de santé qui fonctionnerait sous l'autorité du GECT- HC.

b. La mise en place d'un réseau de santé transfrontalier

Le GECT – HC ne conduit pas à la seule construction d'un hôpital. Bien au contraire, il tente de mettre en place un véritable réseau de santé à l'échelle de ce territoire où il en coordonnerait les objectifs et les actions. Notamment, le projet européen de santé proposé pour la Cerdagne a pour objectif d'intégrer sur son territoire l'ensemble des services de santé des deux cotés de la frontière en profitant des meilleures spécialisations de chaque système. Ainsi, le Département de Santé de la *Generalitat de Catalunya* et l'Agence Régionale de Santé (ARS) du Languedoc-Roussillon travaillent ensemble à l'émergence

⁹⁵⁴ CJCE, 28 avril 1998, *Kohll*, aff. C-158/96, Rec. I-1931; *Decker*, aff. C-120/95, Rec. I-1831; un refus de prise en charge a été opposé à deux citoyens luxembourgeois, le premier, concernant une demande d'autorisation de traitements dentaires en Allemagne, le second, concernant le remboursement du coût d'une paire de lunettes achetée en Belgique. La question était de savoir si, au regard respectivement des articles 49 et 28 CE, ce refus était contraire à la libre prestation des services ou la libre circulation des produits médicaux. Voir une étude plus détaillée du Juge Koen Lenaerts, « Droit communautaire et soins de santé : les grandes lignes de la jurisprudence de la CJCE », consultable sur <http://www.ose.be/workshop/files/LenaertsFR.pdf>

des réseaux de santé pour développer une offre complète et adaptée aux besoins de la population de ce territoire. Si certains services font l'objet d'une mutualisation des ressources –gériatrie, rééducation, néphrologie-, d'autres services feront l'objet d'une coordination des actions de part et d'autres de la frontière –services d'urgences, santé mentale, radiologie, etc.-. La création de pôles de santé (en matière de pédiatrie, addictologie, ou plus généralement de maisons médicales) autour de l'hôpital de Cerdagne a vocation à s'ouvrir, notamment coté français, aux libéraux des professions médicales (médecins, infirmiers, kiné, etc.) afin de réaliser un véritable réseau de santé sur le territoire de Cerdagne.

Le GECT offre des avantages certains en matière de cohérence à un tel projet. D'une part, il permet de transcender les obstacles administratifs nationaux. D'autre part, il permet une gestion unique d'un hôpital et d'un réseau de santé qui gravite autour de ce dernier. La coordination des différents services est primordiale dans la réussite d'une telle entreprise. Pour l'instant, cet hôpital est en cours de construction (2012). Toutefois, la mise en place du réseau de santé est déjà en cours.

L'aspect gestionnaire du GECT, dans ce dernier exemple, laisse progressivement place à l'idée qu'il peut aussi s'agir d'un instrument en quête d'intégration des territoires. Les collectivités locales ont également saisi les opportunités offertes par ce nouvel instrument.

B. LE GECT, UN INSTRUMENT D'INTEGRATION DES TERRITOIRES

Les Etats membres, au moment des discussions et de l'adoption du règlement relatif au GECT, avaient craint l'adoption d'un instrument qui aurait créé une entité juridique transnationale, à laquelle ni le droit international, ni le droit national ne pouvait s'appliquer. Cette réticence initiale a donc été vaincue dès lors que le nouvel instrument s'attachait directement aux fonds structurels et à la période de programmation 2007/2013 et s'engageait dans une vocation purement gestionnaire des programmes et projets

européens. Cependant, l'article 7, §.3, al.2 du règlement relatif au GECT⁹⁵⁵ offre des perspectives nouvelles aux collectivités locales, auxquelles la Commission n'avait pas véritablement songé. Le GECT devient un instrument porteur de projets de territoire (1). Et par conséquent, le GECT s'inscrit directement dans le champ de la cohésion territoriale nouvellement introduite par le traité de Lisbonne (2).

1. Le GECT, un instrument porteur de projet de territoire

Rien n'interdit à un GECT d'être porteur d'un projet de territoire. Le GECT, loin des aspects purement gestionnaires des programmes ou projets européens, manifeste aussi une volonté politique des partenaires de construire et de développer un territoire transfrontalier. Le GECT devient alors un acte de volonté politique (a) qui démontre une volonté de servir ce territoire, de le valoriser (b).

a. Le GECT, manifestation d'une volonté politique

Il semblerait que la création d'un GECT ne soit pas si aisée. Passé l'entrée en vigueur du règlement relatif au GECT, le nombre modeste de ces structures⁹⁵⁶ démontre les difficultés à adopter un tel instrument de coopération.

Les partenaires en présence doivent témoigner d'une volonté politique forte afin de concrétiser un GECT. Car la constitution d'un GECT rencontre des obstacles certains. Dans la mesure où les coopérations touchent parfois à des constantes éminemment politiques auxquelles sont attachées les Etats (la gestion d'un service public, par exemple),

⁹⁵⁵ « Les GECT peuvent réaliser d'autres actions spécifiques de coopération territoriale entre leurs membres et dans le cadre de l'objectif visé à l'article 1er, paragraphe 2, avec ou sans contribution financière communautaire ».

⁹⁵⁶ Environ 15 en place (et une petite vingtaine en cours de préparation) <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Projects/Pages/welcome.aspx>

la pratique a démontré qu'il était plus aisé de créer un GECT quand celui-ci repose déjà sur une coopération ancienne où les partenaires sont identifiés depuis longtemps. La coopération a déjà instauré des relations de confiance entre les partenaires qui facilitent le passage au statut de GECT. Ainsi, les premiers GECT à voir le jour : *Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai*⁹⁵⁷, ou encore le GECT *West-Vlaanderen Flandres-Dunkerque-Côte d'Opale*⁹⁵⁸ sont des structures qui reposaient antérieurement sur l'existence de coopérations transfrontalières entre les collectivités participantes.

Chacune de ces deux structures ont été le résultat de l'ambition de personnes politiques⁹⁵⁹ désireuses de formaliser 20 ans de coopération en offrant une entité juridique dotée d'un budget et de ressources humaines propres pour accomplir ses missions. Fortes des acquis d'une coopération existante depuis les années 90⁹⁶⁰, la constitution de GECT a par conséquent été plus rapide. Enfin, ces GECT déterminent tous deux une zone de

⁹⁵⁷ Le 21 janvier 2008, la France et la Belgique créaient, avec l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, le premier groupement européen de coopération territoriale, au sein duquel sont réunies quatorze collectivités locales de la métropole de Lille, du Hainaut occidental et de Flandre occidentale (soit quatre collectivités locales françaises et dix belges).

⁹⁵⁸ Arrêté préfectoral du 25 mars 2009 portant création du GECT *West-Vlaanderen Flandres-Dunkerque-Côte d'Opale*.

⁹⁵⁹ Soulignons le rôle de Pierre Mauroy - ancien Premier ministre français, Maire de Lille jusqu'à 2001, et depuis Sénateur - pour le GECT *Lille-Kortrijk-Tournai* ; et le rôle de Michel Delebarre, président de la MOT, ancien ministre d'Etat et député maire de Dunkerque pour le GECT *West-Vlaanderen Flandres-Dunkerque-Côte d'Opale*.

⁹⁶⁰ Concernant le **GECT Lille-Kortrijk- Tournai** : la création de la conférence permanente intercommunale transfrontalière (COPIT) en 1991. Entre 1990 et 1995, la coopération franco-belge s'est distinguée dans la réalisation de projet INTERREG. Puis entre 1998 et 2002, cette coopération a œuvré pour l'élaboration d'une stratégie de territoire de la métropole, aboutissant à un traité de coopération franco belge. En juin 2006, les partenaires s'étaient ensuite entendus pour créer un eurodistrict. L'adoption dès janvier 2008 d'un GECT, constitue une nouvelle étape vers l'approfondissement d'un dessein politique de ce territoire.

Concernant le **GECT West-Vlaanderen Flandres-Dunkerque-Côte d'Opale** : rapprochement significatif de ces territoires à partir des années 90 dans le cadre des programmes INTERREG. Puis, une coopération et une concertation transfrontalière s'initient entre ces territoires, réclamant plus tard, une démarche globale et non plus distincte. A partir de 2005, une plate-forme de discussion s'érige sous la forme d'une Conférence permanente. L'introduction du nouvel instrument GECT en 2006 conduit logiquement ces acteurs à se diriger vers ce type de structure pour doter la plate forme d'une personnalité juridique. Et le 30 novembre 2007, les représentants élus affirment leur volonté de créer un GECT, valident les missions du groupement et définissent son périmètre. Ils proposent d'inviter l'Etat, la Région, les Départements du Nord et de Pas de Calais côté français, et, Etat fédéral, Région flamande pour le côté belge, à rejoindre le futur GECT. Ces deux GECT font état d'une participation mixte des acteurs en présence : les membres de ces structures relèvent de plusieurs niveaux de gouvernance. Voir le rapport du Comité des Régions, « Groupements européens de coopération territoriales : état des lieux et perspectives », OPUE, Belgique, 2009, pp.75 et svt.

coopération très fructueuse entre la France et la Belgique. Cette zone apparaît être d'importance majeure. Ces deux structures ont des objectifs précis. Dans la réalisation de missions transfrontalières, le GECT *Lille-Kortrijk-Tournai* a vocation à représenter la plus grande agglomération transfrontalière européenne⁹⁶¹ tandis que le GECT *West-Vlaanderen Flandres-Dunkerque-Côte d'Opale* se préoccupe davantage des questions portant sur le littoral français et belge-. Cependant, les thématiques de coopération de ces deux structures sont sensiblement les mêmes : la généralité des champs de la coopération rend compte de stratégies qui opèrent pour la mise en valeur d'un territoire et de sa plus-value en termes d'intégration dans l'Union européenne.

b. La valorisation d'un territoire

Le GECT serait-il détourné de sa fonction première ? En effet, il n'institue pas forcément une structure destinée à piloter « administrativement » des projets, des programmes, des missions. A travers lui, les partenaires au GECT souhaitent valoriser un territoire.

Ainsi, au moment de la création du GECT *Lille-Kortrijk-Tournai*, Pierre Mauroy avait souligné que « *l'Eurométropole veut devenir un laboratoire et un territoire exemplaires de l'intégration européenne* »⁹⁶². Ou encore, le communiqué de Presse issu de la première assemblée du GECT *West-Vlaanderen Flandres-Dunkerque-Côte d'Opale*, rappelait que « *la structuration juridique [le GECT] répond à un double objectif : d'une part, renforcer la coopération existante en lui donnant – par la création d'une structure transfrontalière spécifique, dotée d'un budget et de moyens propres – une force institutionnelle, technique et financière ; d'autre part, donner aux autorités européennes, à l'heure où l'on engage la*

⁹⁶¹ Située au cœur de l'Europe du Nord Ouest, dans le triangle Bruxelles-Paris-Londres, l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai compte plus de deux millions d'habitants, répartis sur la région de Lille Métropole, du Sud de la Flandre occidentale et de la Wallonie picarde. http://www.lillemetropole.fr/index.php?p=986&art_id

⁹⁶² http://www.lillemetropole.fr/index.php?p=986&art_id

réflexion sur la politique de cohésion pour la période 2014-2020, un signal fort : celui que cette région veut jouer un rôle pionnier dans la coopération transfrontalière »⁹⁶³.

Le GECT met alors en avant une région, espace transfrontalier qui transcende les frontières nationales. Les partenaires œuvrent pour un projet de vie commun. En ce sens, le GECT devient un instrument stratégique qui profite au territoire, à travers une coopération qui se veut de plus en plus politique entre les partenaires⁹⁶⁴. Le GECT participe alors à l'intégration des territoires dans l'Union européenne, en proposant des stratégies communes de développement où le territoire devient une donnée essentielle du GECT.

2. Le GECT, un instrument de la cohésion territoriale

Le GECT, instrument fondé sur les bases de la politique régionale, parvient à matérialiser le concept de cohésion territoriale. Ce concept, toujours en quête de définition⁹⁶⁵, entre en résonance avec ce nouvel instrument. Dès lors, le GECT matérialise le concept de cohésion territoriale (a). Le territoire peut devenir une raison d'être d'un GECT, alors même que le règlement n'envisageait pas le territoire en tant qu'objet véritable d'un GECT. Une révision du règlement est alors envisagée pour l'année 2011 afin de faire correspondre les bases juridiques du GECT à ceux créés depuis l'entrée en vigueur en 2007 du règlement (CE) n°1082/2006 (b).

⁹⁶³ Première assemblée du Groupement européen de coopération territoriale (GECT) West-Vlaanderen / Flandre – Dunkerque – Côte d'Opale, le 3 avril 2009 à 18h00, Cour provinciale, Markt 3 à Bruges (Belgique).

⁹⁶⁴ Gianluca Spinaci. and Gracia Vara Arribas (2009) « The European Grouping of territorial cooperation (EGTC): New Spaces and Contracts for European Integration ». Disponible sur le site: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Pages/welcome.aspx>

⁹⁶⁵ Cohésion territoriale : mission confiée à l'Union Européenne de promouvoir, dans l'ensemble de son territoire un développement harmonieux, équilibré et durable de son territoire. La notion de cohésion territoriale a été inscrite dans le traité de Lisbonne aux côtés des objectifs de cohésion économique et sociale. Glossaire de l'UE. Ce concept de cohésion territoriale sera étudié un peu plus loin dans la seconde partie.

a. Le GECT, matérialisation de la cohésion territoriale

La cohésion territoriale est un nouvel objectif politique de l'Union Européenne introduit par le traité de Lisbonne, récemment entré en vigueur. Dans son livre vert sur la cohésion territoriale, la Commission européenne définit la cohésion comme consistant à « *garantir le développement harmonieux de tous ses territoires et à permettre à leurs habitants de tirer le meilleur parti de leurs caractéristiques propres. Elle est, à ce titre, un moyen de faire de la diversité un atout et contribue au développement durable de l'ensemble de l'Union* »⁹⁶⁶. Dans cette logique du développement du territoire de l'Union européenne, il apparaît que la coopération territoriale constitue une réponse politique à cette problématique. Par ailleurs, le livre vert sur la cohésion territoriale reconnaissait sans vergogne la place des régions transfrontalières et leur rôle dans la mise en connexion des territoires⁹⁶⁷. Par là-même, le livre vert insistait sur le fait que les politiques de l'UE devraient à l'avenir être pensées dans une démarche globale et non plus sectorialisée, en tenant compte des spécificités du territoire.

Aussi, le GECT, dans la mesure où il introduit des logiques de coopération, de gestion et de territoire, apparaît être un outil d'excellence dans les futures mises en pratique du concept de cohésion territoriale. A travers les expériences significatives menées par les premiers GECT, il existe un lien direct entre GECT et la cohésion territoriale. Et le Comité des Régions a souligné que « *les potentialités élevées dont dispose le GECT pour créer un lien entre les territoires et pour renforcer la cohésion territoriale sont pleinement reconnues par la plupart des contributions qui les abordent* », avant d'ajouter que « *partant, le postulat général est qu'il est nécessaire de mettre en place davantage de GECT* »⁹⁶⁸.

⁹⁶⁶ COM (2008) 616 final, 6 octobre 2008, « Livre vert sur la cohésion territoriale: faire de la diversité territoriale un atout »

⁹⁶⁷ « *Les régions frontalières intérieures des pays de l'UE-15 profitent depuis de nombreuses années du renforcement de la coopération transfrontalière encouragé par la politique de cohésion [...]. En revanche, dans les régions frontalières des nouveaux États membres et dans les zones situées des deux côtés de l'ancien rideau de fer, la coopération n'a commencé que récemment. Il reste encore beaucoup à faire pour mettre au point des stratégies de coopération cohérentes dans les domaines des infrastructures et de l'économie* » COM (2008) 616 final, *op.cit.* pp.8-9.

⁹⁶⁸ Comité des régions (mai 2009) Le GECT dans les contributions au livre vert sur la cohésion territoriale. L'état des lieux et l'avenir du GECT du point de vue des différents acteurs. p.5.

b. Les perspectives d'une révision prochaine du règlement (CE) n°1082/2006

En effet, pour que les GECT soient totalement au service de la cohésion territoriale, encore faut-il qu'ils soient nombreux sur le territoire de l'Union européenne. La révision du règlement (CE) n°1082/2006 est alors annoncée pour 2011.

Les dispositions du règlement relatif au GECT se sont révélées parfois trop souples (la question de la nature de la personnalité juridique, l'étendue de la responsabilité). Ces lacunes se sont d'autant plus accrues que certains Etats ont maintenu des obstacles à la mise en place de GECT. Des Etats comme l'Italie conviennent que leurs collectivités participent à des groupements relevant d'une structure de droit public, tandis que pour d'autres, à l'instar de la Slovénie, les collectivités devront participer à une structure de droit privé⁹⁶⁹.

Les GECT créés jusqu'à ce jour, ont révélé une variété extrême d'organismes. Aussi pourrait-on constater qu'il existe autant de GECT que de frontières communes, dans la mesure où chaque GECT semble répondre à des pratiques de coopération et des relations de voisinage ancestralement entretenues. Dès lors, il serait peut être temps d'harmoniser les GECT dans l'Union européenne.

Dans l'attente de cette révision, des pistes sont proposées. En dépit des quatre modèles de GECT existants (programmes de coopération territoriale, projets financés par l'UE, projets non financés par l'UE, autres projets), il faudrait penser autrement les modèles de GECT.

_ Le GECT de gestion des programmes ou projets européens, à l'instar de la Grande Région et qui constitue à ce jour le seul GECT autorité de gestion unique d'un programme européen.

_ Le GECT de définition de politique territoriale ou structure de gouvernance multi-niveaux, à l'instar de l'Eurométropole *Lille-Kortrijk-Tournai*, ou encore le GECT *West-Vlaanderen Flandres-Dunkerque-Côte d'Opale*.

⁹⁶⁹ Marie Alix Riou, *op.cit.* p.66.

_ Enfin, le GECT pour porter des projets d'infrastructures transfrontalières, tel que le GECT hôpital de Cerdagne⁹⁷⁰.

Comme le rappelle le Comité des Régions, dans son étude sur les GECT en 2009, ces structures « *déploient des activités tant techniques que stratégiques* »⁹⁷¹. De fait, l'étendue stratégique d'un GECT dépasse la seule question de la source du financement de ce GECT.

Enfin, une autre piste proposée, est celle de la contractualisation de la coopération entre la Commission européenne et le GECT⁹⁷². Cette contractualisation permettrait d'expérimenter directement auprès des acteurs locaux implantés sur un territoire stratégique et en liaison directe avec les institutions européennes, les politiques de l'UE. Dès lors, GECT et cohésion territoriale seraient pleinement en phase, et offrirait à la Commission européenne l'opportunité de s'impliquer davantage à l'intérieur de ces territoires.

Pour l'heure, ces réflexions constituent quelques pistes, qui ne recueillent pas toujours une approbation générale (la contractualisation). Il faut donc attendre 2011 pour connaître le devenir des GECT.

De toute évidence, le GECT constitue, à certains égards, un outil d'intégration des territoires dans l'Union européenne et un outil de gouvernance⁹⁷³.

⁹⁷⁰ Marie Alix Riou, *op.cit.* p.49. L'auteur du mémoire rapporte ici les réflexions recueillies lors d'un entretien avec M.Gérard Flament- représentant de la SGAR Nord- Pas-de Calais, le 19 mars 2010.

⁹⁷¹ Etude du Comité des Régions, « Groupements européens de coopération territoriales : état des lieux et perspectives », OPUE, Belgique, 2009, pp.150-151.

⁹⁷² Gianluca Spinaci. and Gracia Vara Arribas (2009) « The European Grouping of territorial cooperation (EGTC): New Spaces and Contracts for European Integration ». Disponible sur le site: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Pages/welcome.aspx>

⁹⁷³ « *Le GECT doit être envisagé comme un outil perfectionné adapté à la forme la plus complexe de gouvernance à plusieurs niveaux qu'exige un contexte transfrontalier: intégration de niveaux de pouvoir et de secteurs différents par delà les frontières, multiplicité des acteurs concernés* ». Etude Comité des Régions (2009), *op.cit.* p.153.

CONCLUSION

DE

LA PREMIERE PARTIE

Originellement, les traités communautaires ignoraient les collectivités locales. Seuls les Etats figuraient comme partenaires privilégiés de la construction européenne. Cette situation confirme que l'équilibre des traités repose sur ces acteurs, sur leur respect de leurs obligations et leur loyauté envers l'ordre de l'UE. Ils s'engagent à ne pas contrevenir aux missions de l'Union et exécutent le droit de l'UE selon l'esprit des Traités. Or, si l'équilibre institutionnel européen apparaît préservé, les collectivités infra-étatiques parviennent à s'immiscer dans les relations traditionnellement conduites entre l'échelon européen et l'échelon national. Elles sont impliquées directement dans la mise en œuvre des obligations européennes contractées par leur ordre national. Par ricochet, elles subissent la construction européenne et les obligations inhérentes à ce système. Dès lors, le maintien de la mise à l'écart des collectivités infra-étatiques ne se justifie plus. Certaines d'entre-elles sont dotées de compétences importantes et endurent directement la fuite de certains domaines de compétence dans le giron européen. Tandis que d'autres collectivités, supportent un coût financier parfois considérable afin de répondre aux exigences de mise en conformité à la législation européenne.

Par conséquent, fortes de leur légitimité démocratique qui apparaissait bafouée par cette ignorance originelle, elles s'organisent sur la scène européenne en constituant d'abord des associations, des groupes de pression, puis obtiennent une représentation institutionnelle, tant au niveau du Conseil de l'Europe qu'au niveau de l'Union européenne.

Dans l'ordre de l'Union, elles finissent par s'imposer comme des acteurs émergents de la construction européenne. Certes, la création du Comité des Régions n'est pas étrangère à ce constat. Il constitue l'enceinte de représentation des collectivités locales et régionales de l'UE, sans pour autant être consacré institution de l'UE. Ce dessein apparaît contrarié. Car ériger le Comité des régions en une seconde chambre de représentation des niveaux locaux dans l'UE opérerait un profond bouleversement de l'équilibre institutionnel européen. Les

collectivités locales sont trop nombreuses. Et le risque d'une dilution du système de l'UE est à considérer sérieusement. Dès lors, les solutions les plus envisageables pour les rapprocher du processus décisionnel européen restent celles expérimentées par les Etats. Certains Etats membres, en raison de leur organisation constitutionnelle facilitent ces rapprochements. Toutefois, si l'UE souhaite que les Etats persévèrent dans cette voie, elle ne peut leur en intimer l'ordre. Une fois encore, l'équilibre institutionnel imposé par les traités empêche une telle incursion de l'UE dans l'organisation interne des Etats membres.

Or, au-delà de ces « obligations imprescriptibles », l'UE parvient à nouer des relations avec les autorités infra-étatiques des Etats membres. Les collectivités parviennent ainsi à s'imposer dans le décor européen comme des acteurs du territoire de l'Union. Les enjeux des coopérations territoriales révèlent précisément la mise en place de stratégies destinées à faire émerger des territoires transfrontaliers cohérents. Et au-delà, ces stratégies visent plus globalement la cohérence de l'ensemble du territoire de l'UE.

Dès lors, les niveaux locaux et régionaux passent du statut d'inconnus de l'ordre de l'Union au statut d'entités intégrées à l'ordre européen.

Plus généralement, le local tend à devenir un concept qui se met au service de l'Union européenne.

PARTIE II.

LE LOCAL AU SERVICE DE L'UNION EUROPEENNE

Subrepticement, le local serait donc en passe de devenir un paramètre important de l'intégration européenne. En effet, si le local s'apparie à un échelon administratif subalterne, circonscrit par un territoire, caractérisé par sa proximité avec le citoyen, cette conception doit être dépassée. Il faut forcer l'esprit à concevoir le local de manière « globale » et conceptuelle : le local devient une matrice. Il réunit dans son sein tous les acteurs institutionnels traditionnels –les collectivités locales, les régions, etc.-, mais aussi d'autres acteurs de la vie locale (les associations et toutes autres représentations du tissu local et économique, etc.). Le local s'apparente également aux identités. En effet, les identités régionales⁹⁷⁴ ont parfois façonné un territoire ; ou bien alors elles se sont forgées en réaction à une oppression d'envergure nationale. Par conséquent, le local désigne un territoire sur lequel s'ancrent une identité, une culture, qui parviennent (parfois) à modéliser les institutions en place. Ce lien intime avec l'existence d'un territoire matérialise à la fois le local et engendre la diversité telle qu'elle a déjà pu être dépeinte. Toutefois, l'opiniâtreté des acteurs locaux (institutions et associations) a permis au local d'opérer une véritable percée dans les fondements même du droit de l'Union européenne.

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe proposait des avancées majeures, qui ont été reprises dans le traité de Lisbonne : les acteurs institutionnels de la vie locale sont désormais reconnus dans les traités sur l'UE ; et la cohésion territoriale est consacrée en tant qu'objectif de l'Union. L'exigence de cohésion se diffuse dans les manières de faire les politiques de l'UE et guide également leur mise en œuvre. Plus généralement, l'Union européenne cherche à rénover la méthode communautaire consacrée autrefois par Jean Monnet. Et la diffusion du local apparaît être une donnée novatrice dans la poursuite du processus d'intégration européenne.

Le niveau local n'est plus seulement considéré comme la représentation des niveaux subalternes des Etats membres. Il s'élève dans la sphère européenne au point de constituer une troisième dimension, aux cotés de la dimension européenne et la dimension nationale.

⁹⁷⁴ Günter Ammon, « *L'identité trouve son origine dans un processus collectif d'innovation culturelle. Elle prend non seulement sa vitalité dans les racines et les traditions, mais elle doit aussi évoluer en fonction du présent et du futur* », (in) *L'Europe des Régions*, édition Economica, Paris, 1996, 112p. (p.71). Voir également, « *L'identité régionale* », p.12 (in) Pierre Deyon, *Régionalisme et Régions dans l'Europe des Quinze*, Bruylant, Editions locales de France, 1997 158 pages.

Ces trois niveaux, entrés en interaction, révèlent les fonctions essentielles de chacun. Le niveau européen constitue désormais un espace d'impulsion politique pour répondre à des défis, que les Etats seuls, ne sont pas en mesure de relever. Le niveau national continue d'être un pilier incontournable. Courroie de transmission entre le niveau européen et local, il est, et demeurera encore longtemps, le trait d'union entre les deux autres dimensions. Et la dimension locale, forte de sa proximité avec les citoyens européens, permet de connecter l'UE aux réalités de terrain. Dès lors, cette connexion se réalise conceptuellement et physiquement.

Tout d'abord, le niveau local induit un territoire. Or, le territoire peut être conçu comme « *un espace qui n'est pas seulement économique mais porteur de projet et de solidarité pour la Communauté qui l'habite*⁹⁷⁵ ».

Ne pourrait-on pas transposer ce raisonnement à l'échelle de l'Union européenne pour démontrer l'existence d'un territoire de l'UE, à l'intérieur duquel les territoires locaux, nationaux et européen interagissent ? L'UE a démontré qu'elle est aussi porteuse de projets et de solidarités pour les citoyens de l'UE.

La reconnaissance des acteurs locaux dans le système de l'UE et leur rôle dans le maintien du tissu territorial et la cohérence du territoire, intègrent directement les objectifs de l'UE. Et depuis peu, la mise en œuvre des politiques de l'UE nécessite une prise en compte des impacts territoriaux dans l'UE.

Par conséquent, une « cartographie » des territoires de l'UE est identifiée et laisse envisager la définition d'un territoire de l'UE. Il faut alors songer à l'aménagement de ce dernier⁹⁷⁶. Le local devient la matrice d'un territoire de l'Union Européenne (titre I).

Ce territoire, riche de diversités institutionnelles locales et nationales, se met alors en quête de cohérence. Or, l'intégration des niveaux locaux dans l'agora européenne, oblige à réinventer l'action de l'UE sur son territoire.

⁹⁷⁵ J. Peyroni, chargé de mission DATAR, « Les défis territoriaux de la présidence française », in *Pouvoirs Locaux*, n°47, IV/2000, p.20.

⁹⁷⁶ Danielle Charles Le Bihan (dir.), *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire de l'UE*, Presses universitaires de Rennes, coll. *L'univers des normes*, 2004, 260p.

Ce troisième niveau, s'il ne crée pas de troisième degré de pouvoir, permet néanmoins de renouveler la gouvernance européenne. Sans créer de hiérarchie, les niveaux locaux deviennent des partenaires de la poursuite de l'intégration européenne. Le local ouvre des voies nouvelles de participation à l'accomplissement des missions de l'UE. Cependant, si l'UE ajuste ses relations avec les niveaux locaux, les Etats ne sont pas pour autant évincés et confirment leur prégnance dans le système de l'UE. Une nouvelle ère de la gouvernance s'ouvre-t-elle ? La gouvernance européenne poursuit sa percée en créant ses propres fondements (Titre II).

- **Titre I** – Le local, matrice d'un territoire de l'Union
- **Titre II** – Le local, matrice d'une action publique européenne renouvelée

TITRE I.

LE LOCAL, MATRICE D'UN TERRITOIRE DE L'UNION EUROPEENNE

Le local est devenu une matrice⁹⁷⁷. D'un point de vue conceptuel, il rassemble toutes les diversités locales en son sein. Ensuite, d'un point de vue fonctionnel, il constitue la matrice d'un territoire, en ce qu'il fait émerger l'existence d'un territoire de l'Union européenne.

A priori, il existait un certain nombre d'obstacles à la reconnaissance d'un territoire de l'Union européenne à proprement parler. En effet, des raisons simples expliquent cette hostilité. Les Etats membres ont un territoire parfaitement défini, sur lequel ils exercent des pouvoirs souverains. L'Union européenne, bien qu'étant une entité juridique autonome reconnue, de rang supranational, n'exercerait en fait qu'une sorte de droit de jouissance sur les territoires des Etats membres en faisant respecter le droit de l'Union européenne en accord avec les ordres nationaux⁹⁷⁸ ; mais en aucun cas elle ne peut prétendre à des droits souverains sur les territoires nationaux.

A l'origine, il était préférable d'évoquer un « espace communautaire » plutôt qu'un territoire communautaire⁹⁷⁹. Cet espace communautaire coïncidait avec l'ensemble des composantes territoriales des Etats membres de l'Union européenne, sans supposer l'existence de compétences communautaires dans ce domaine⁹⁸⁰.

Pourtant, l'action de l'Union européenne va faire apparaître des territoires *dits* fonctionnels. L'établissement d'un tarif douanier génère un territoire douanier ; ou encore, l'établissement d'un territoire statistique nécessaire à la mise en œuvre des fonds

⁹⁷⁷ Il faut considérer les deux sens du mot *matrice* : tout d'abord, dans le sens où elle regroupe un ensemble d'éléments dans son sein. Ensuite, dans le sens où elle est à l'origine *-mater/mère-* d'un ensemble.

⁹⁷⁸ Toutefois, l'UE est dépendante de la volonté des Etats qui choisissent parfois de ne pas soumettre certaines portions de leur territoire à l'application du droit de l'Union européenne. Ou bien encore, ils choisissent de n'introduire que très progressivement le droit de l'Union européenne sur certaines portions de leur territoire. Exemple des Îles Féroé (Danemark) exemptes de l'application du droit de l'Union européenne ou encore l'exemple de Gibraltar ou de St Pierre et Miquelon qui ont nécessité des aménagements (en matière douanière, notamment).

⁹⁷⁹ Danielle Charles Le Bihan, « introduction », p.11, (*in*) Danielle Charles Le Bihan (dir.), *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire de l'Union Européenne*, Presses universitaires de Rennes, coll. *L'univers des normes*, Rennes 2004, 260p. Voir également Francette Fines, « Quel territoire pour les Etats membres de la CE dans un espace sans frontières intérieures », *Annuaire de droit européen*, vol.2, 2004, Bruylant, juin 2007, pp. 9-30.

⁹⁸⁰ Les frontières des territoires et l'aménagement des compétences qui ont trait à ce domaine relève de l'organisation interne des Etats.

structurels, etc.⁹⁸¹ démontrent progressivement que l'Union européenne se « territorialise »⁹⁸².

Le territoire, concrètement, renvoie à l'existence de frontières ; à l'ancrage d'une population ; à l'appartenance à un ordre juridique distinct ; à des spécificités naturelles et culturelles. Toutes ces caractéristiques sont généralement associées à l'Etat, forme d'intégration la plus aboutie. Pourtant, ne pourrait-on pas modéliser un territoire de l'Union européenne, en dépit de l'absence de certaines de ces caractéristiques ?

En effet, le territoire est devenu une constante de l'action européenne. En cherchant à réduire les disparités entre les territoires (souvent inhérentes aux politiques de l'UE), l'Union européenne a progressivement embrassé la cause territoriale comme problématique transversale à intégrer dans ses politiques.

Subrepticement, un territoire de l'Union européenne se construit à travers le local (Chapitre I).

Reste alors à construire le droit applicable à ce territoire. L'émergence de ce territoire de l'UE, confirmée par l'introduction de l'objectif de cohésion territoriale dans le cœur des traités sur l'UE, rend nécessaire la mise en œuvre de règles en adéquation avec ce territoire, tout en respectant les ordres juridiques nationaux qui continuent de disposer de la pleine souveraineté sur ces territoires (Chapitre II).

- **Chapitre I** – Systématiser un territoire de l'Union européenne
- **Chapitre II** – Systématiser un droit du territoire de l'Union européenne

⁹⁸¹ Anne Rigaux, « Territoire communautaire », *Répertoire communautaire Dalloz*, octobre 1995, p.6.

⁹⁸² Cf. Francette Fines, « *cet espace permet alors d'ancrer territorialement ce qui apparaît comme une société européenne en gestation* », *op.cit.* pp.9-30 (p.26).

CHAPITRE I.

SYSTEMATISER UN TERRITOIRE DE L'UNION EUROPEENNE

Les traités de l'UE sont très peu prolixes quant à la mise en évidence d'un territoire de l'Union.

Originellement, les traités communautaires renvoyaient à de vagues critères de délimitation du territoire : un critère géographique inhérent à l'obligation d'intégrer un « Etat européen »⁹⁸³ côtoie des critères fonctionnels et politiques⁹⁸⁴.

Une fois que les territoires des Etats membres sont intégrés à l'UE, les traités de l'UE envisagent que certaines portions de territoire échappent à l'application des politiques de l'UE. Ainsi, le champ d'application territorial⁹⁸⁵ des traités de l'UE peut être modulé.

Ainsi définir un territoire de l'UE apparaît difficile dans la mesure où il n'appartient pas à l'UE de définir elle-même les limites de son territoire, ainsi que le champ territorial d'application du droit de l'UE.

Pourtant, la mise en œuvre des politiques de l'UE a eu des incidences sur les territoires : l'amplification des écarts de développements entre régions⁹⁸⁶ a obligé l'UE à mettre en place une politique régionale pour pallier ces écarts. Il s'agissait de faire en sorte que les régions les moins développées rattrapent leur retard tout en pérennisant les régions les plus compétitives. Dès lors, le droit de l'Union européenne s'organise progressivement autour de la problématique du territoire.

⁹⁸³ Article 49 TUE. Cependant, cette disposition ne définit pas ce qu'est un « Etat européen ». Faut-il considérer un Etat européen dans la mesure où il touche les frontières d'un Etat déjà intégré dans l'UE ? La capacité d'absorption de l'UE constitue désormais une condition nouvelle pour que l'élargissement de l'UE ne nuise pas à la réalisation de ses missions et objectifs. Yves Petit, « Quelques réflexions sur la capacité d'intégration de l'Union européenne », *RMCUE* n°506, mars 2007, p.153.

⁹⁸⁴ L'obligation d'observer des valeurs et principes fondamentaux communs aux Etats européens et énoncés aujourd'hui à l'article 2 TUE.

⁹⁸⁵ Le territoire ne constitue pas « *un titre de compétence au profit de la Communauté ou de l'UE, il est seulement déterminé par la nécessité de fixer le champ d'application dans l'espace des compétences fonctionnelles attribuées par les Traités institutifs de chacune des Communautés de l'Union* », Jacques Ziller, « Champ d'application du droit communautaire », *Jurisclasseur Europe*, Fascicule 470, 3-1998, p.4. Voir également, « Le champ d'application du droit communautaire », journée CEDECE, La Rochelle, 2003, numéro spécial à la RAE, 2003-2004/1, septembre 2004.

⁹⁸⁶ Andy Smith et Jean-Louis Quermonne, « Territoire et espace public dans l'Union européenne : les dimensions internes et externes (Partie 1) », *Cultures & Conflits*, 21-22, printemps-été 1996, [En ligne], mis en ligne le 15 mars 2006. URL : <http://conflits.revues.org/index269.html>. Consulté le 13 janvier 2010.

L'Europe peut-elle demeurer une Europe des territoires ? Ou bien en s'appropriant la dimension territoriale à partir des politiques de l'UE, ne parvient-elle pas à affirmer l'existence d'un territoire de l'Union ?

La réponse serait déjà dans la question... En cherchant à gommer les incidences néfastes des politiques de l'UE et en promouvant l'harmonisation des politiques en adéquation avec les territoires, l'Europe tend à construire un espace de solidarité et de rapprochement des citoyens de l'Union européenne.

Afin d'évaluer l'impact des politiques de l'UE, les territoires « à risques » ont été reconnus, en dépit du silence des traités sur cette question. La Commission européenne s'est engagée dans un processus d'identification des zones qui méritent une application différenciée ou une mise en œuvre plus ou moins souples des règles européennes applicables (en concertation avec les Etats et les niveaux locaux concernés). La mise en lumière des territoires à travers leurs handicaps témoigne de la diversité de ce territoire de l'Union européenne ; le tout contenu dans un territoire statistique, véritable quadrillage du territoire de l'Union (section I).

Pour autant, ce territoire statistique, utile pour le recoupage des données, des indicateurs de développement et de la mise en œuvre de la politique structurelle européenne ne constitue pas un territoire de l'Union à proprement parler. C'est un outil qui aide à la mise en cohérence des actions structurelles. Mais, alors, comment mettre en évidence un territoire politique de l'Union européenne ? (section II).

- **Section I** – Un territoire pluriel de l'Union européenne
- **Section II** – Un territoire de l'Union européenne en quête de légitimité

SECTION I.

UN TERRITOIRE PLURIEL DE L'UNION EUROPEENNE

Alors que la dimension territoriale de l'Europe était marginalisée dans les traités originels, elle est progressivement devenue un paramètre important. Le territoire n'est plus seulement constitutif du champ d'application territoriale d'une politique de l'UE. Il en devient parfois son objet. Et la création d'une politique régionale dans les années 70 n'est certainement pas étrangère à cette prise de conscience⁹⁸⁷.

La mise en œuvre des politiques de l'UE et l'observation de leurs impacts sur les territoires engagent l'Union européenne à reconnaître l'existence de différences et de handicaps dans certaines portions de territoire.

Dans les traités originels, les régions étaient pensées de manière négative dans la mesure où les rares dispositions reconnaissaient leur existence sous l'angle des retards de développement rencontrés dans quelques territoires. Certaines caractéristiques régionales parviendront même à s'insérer dans les traités de l'UE, fondant juridiquement l'action européenne pour pallier ces handicaps⁹⁸⁸.

Progressivement, la Commission européenne a retenu une « cartographie » des régions en Europe, à partir de différents critères, souvent liés à la géographie ou encore aux difficultés d'ordre structurel rencontrées dans les territoires (§.1). Cette reconnaissance au niveau de l'UE des régions nécessitant l'intervention des fonds structurels est ensuite

⁹⁸⁷ En octobre 1972 lors du Sommet de Paris, les chefs d'État et de Gouvernement initient une « politique régionale » communautaire pour aider concrètement les régions subissant un retard de développement. A l'origine, le projet était soutenu par la Grande Bretagne (pour l'Ecosse), l'Italie et l'Irlande. Une décision du Conseil 18 mars 1975 crée un Comité de politique régionale, en attendant la création du Comité des Régions, initié par le Traité de Maastricht.

⁹⁸⁸ Dernièrement, la spécificité des régions de montagne a été reconnue dans le traité portant sur le fonctionnement de l'UE, à l'article 174 TFUE.

ancrée dans un système de classification : la NUTS⁹⁸⁹. Cet outil statistique offre un quadrillage pragmatique du territoire de l'UE. Dans la mesure où la variété des structures infra-étatiques ne permet pas à l'UE d'intervenir directement auprès d'un niveau régional adéquat reconnu dans tous les ordres nationaux et qu'il est impossible pour l'UE d'intervenir dans l'organisation institutionnelle de ses Etats membres, elle a alors recours à ce palliatif bien « *commode* »⁹⁹⁰ pour faciliter la mise en œuvre de la politique régionale de l'UE⁹⁹¹ (§.2).

- §.1 – Cartographie des régions de l'Union européenne
- §.2 – La nomenclature des unités territoriales statistiques –NUTS

§ 1. CARTOGRAPHIE DES REGIONS DE L'UNION EUROPEENNE

La catégorisation des régions de l'UE a été progressive. Un nombre limité de régions présentant des spécificités sera identifié afin d'éviter tout dispersement de l'action de l'UE. Les traités communautaires étaient originellement silencieux ou laconiques sur l'identification des régions en retard de développement en Europe (A). Toutefois, dans un souci constant de développement harmonieux du territoire de l'Europe, la reconnaissance

⁹⁸⁹ La nomenclature d'unités territoriales statistiques –NUTS- a été créée par Eurostat pour collecter des données économiques et sociales à des niveaux territoriaux comparables sur l'ensemble des territoires de l'UE. Il institue un découpage pragmatique de différents niveaux correspondant à des étendues géographiques allant des plus vastes aux plus réduites. Cette nomenclature ne fera l'objet d'un règlement qu'en 2003 : le règlement (CE) n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS) ».

⁹⁹⁰ Nicolas Levrat, *L'Europe et ses collectivités territoriales, réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, P.I.E.- Peter Lang, Bruxelles, 2005, 304p. (p.102).

⁹⁹¹ Le règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion (et abrogeant le règlement (CE) n°1260/99), énonce au point (16) « à cette fin, il y a lieu de fonder l'identification des régions et zones prioritaires au niveau communautaire sur le système commun de classification des régions établi par le règlement (CE) n°1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques – NUTS ».

de régions catégorielles souffrant d'handicaps socio-économiques ou encore géographiques et naturels s'est imposée (B).

A. DES REFERENCES IMPRECISES ET CONFUSES AUX REGIONS EN RETARD DE DEVELOPPEMENT

Les traités originaires n'accordaient que peu d'importance à l'existence des régions en Europe. Quelques allusions éparses envisageaient les régions à travers la nécessité de réduire les écarts de développement (1). A partir de 1972, les Etats membres et la Communauté européenne, conscients des dangers des disparités entre les régions, décident de mettre en place une politique qui traiterait particulièrement des déficits structurels régionaux. La notion de régions en retard de développement s'affine (2).

1. Des traités communautaires volontairement laconiques

La présence des régions dans la construction communautaire était nécessairement évasive puisqu'elles ne sont pas des acteurs directs du chantier européen démarré dans les années 50. Pourtant, quelques références aux régions jalonnent le Traité communautaire. A commencer par son préambule où il est rappelé que la construction communautaire doit « *renforcer l'unité de leurs économies [des Etats membres] et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées* ». Ainsi, les régions sont essentiellement appréhendées à travers l'idée de retard de développement. Et tout au long du traité, on retrouve des références au besoin de réduire ces disparités régionales (quand elles existent) :

_ Dans le titre V, relatif aux transports, des dérogations à la politique commune des transports sont possibles quand certaines mesures seraient « *susceptibles d'affecter gravement le niveau de vie et l'emploi dans certaines régions* »⁹⁹².

_ Les dispositions relatives aux aides d'Etat sont plus souples dès lors que certaines aides sont destinées à favoriser le développement économique des régions où le niveau de vie est anormalement bas ou connaissent un grave sous-emploi⁹⁹³.

_ L'article 267 TCE⁹⁹⁴ relatif à la Banque européenne d'investissement (BEI) ajoutait que la BEI facilite l'octroi de prêts et autres garanties pour des projets visant « *la mise en valeur des régions moins développées* ».

_ Enfin, et surtout, l'article 76 TCE⁹⁹⁵ rappelait l'exigence de mise en place d'une « *politique régionale appropriée* » dont le but était de réduire les écarts de développement entre les régions européennes.

Cette dernière disposition configure alors ce que sera la future politique régionale de l'UE. En faisant état « *des besoins des régions sous-développées, ainsi que des problèmes des régions gravement affectées par les circonstances politiques*⁹⁹⁶ », l'article 76 TCE annonçait une politique régionale⁹⁹⁷ pensée comme un outil de compensation des disparités

⁹⁹² Ex article 71 TCE. Le titre V est devenu, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Titre VI ; et l'article 71 TCE s'est mu en article 91 TFUE.

⁹⁹³ Ex-article 87§3 TCE. Devenu depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne l'article 107 §.3 TFUE.

⁹⁹⁴ Article 309 TFUE.

⁹⁹⁵ Article 96 TFUE.

⁹⁹⁶ Est notamment visée la RFA qui a absorbé l'ancienne RDA. D'ailleurs, l'article 78 TCE rappelait « *Les dispositions du présent titre ne font pas obstacle aux mesures prises dans la République fédérale d'Allemagne, pour autant qu'elles soient nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés, par la division de l'Allemagne, à l'économie de certaines régions de la République fédérale affectées par cette division* ». Et pour finir, l'article 87§2, en matière d'Etat : « *Sont compatibles avec le marché commun:[...] les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la République fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne, dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division* ».

⁹⁹⁷ A partir de 1968, date à laquelle est créée la Direction générale de la politique régionale, l'Europe va progressivement prendre contact avec les autorités infra-nationales. Cette création va permettre la mise en place d'instruments efficaces pour réduire les écarts de développement entre les régions d'Europe tel que le FEDER (fonds européen de développement régional) en 1975. A partir de là, l'Europe va mener une véritable politique régionale qui consiste dans un premier temps à transférer des fonds en provenance des Etats membres les plus riches vers les pays et régions plus pauvres par l'intermédiaire des fonds structurels.

des territoires où les régions « défavorisées »⁹⁹⁸ seraient financièrement soutenues à travers la mise en place de fonds structurels communautaires⁹⁹⁹.

Cette politique régionale s'est rapidement développée dans l'ordonnement communautaire et continue de perdurer dans le système de l'UE. D'une part, la mise en œuvre des politiques de l'UE¹⁰⁰⁰ génère un coût parfois très lourd et contribue à aggraver les disparités régionales ; d'autre part, les vagues successives d'élargissement ont démontré l'intégration d'Etats dont les niveaux de développement allaient mécaniquement abaisser les standards de développement européen. Aussi, cette politique avait vocation à niveler les niveaux de développement des régions de l'UE.

Bien sûr, cette manne financière n'est pas octroyée *ad vitam eternam*. Dès que la région aura atteint un niveau de développement suffisant, les contributions financières de la politique régionale cesseront. Elles ne doivent pas soutenir artificiellement les régions, car cela irait à l'encontre du principe communautaire de concurrence non faussée. La politique régionale est censée compenser et atténuer les disparités en aidant les régions à pallier leurs difficultés structurelles et en visant à terme, un objectif de « nivèlement économique » des régions en Europe.

Toutefois, il faut rappeler que toutes les régions de l'Union européenne ne peuvent pas prétendre aux instruments et aux financements émanant de la politique régionale. Certaines seront « sélectionnées » dans la mesure où elles sont reconnues comme des régions en retard de développement ou présentant des caractéristiques similaires.

⁹⁹⁸ L'article 160 TCE relatif à la cohésion économique et social : « *Le Fonds européen de développement régional est destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin* ». Devenu article 176 TFUE.

⁹⁹⁹ L'objectif de réduction des écarts de développement étant ancré dans le traité de Rome de 1957, il s'est matérialisé par la création de fonds européens à partir de 1958 : le Fonds Social Européen en 1960, le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole en 1962 ; le Fonds Européen de Développement Régional, en 1975.

¹⁰⁰⁰ La construction du marché intérieur a parfois aggravé les différences de développement : les régions les plus compétitives ont accru leur potentiel concurrentiel, tandis que les régions les plus défavorisées sont restées en marge des bénéfices apportés par la construction providentielle du marché intérieur.

2. Quelles sont les régions en retard de développement ?

Les traités originaires évoquaient « *les régions les moins favorisées* » ; ils laissaient ainsi une marge d'appréciation très large pour identifier ces régions. Ces régions vont être comprises comme des zones, des espaces¹⁰⁰¹ qui nécessitent une intervention particulière, plus soutenue, pour les aider à rattraper les écarts de développement, par opposition aux régions plus prospères.

Que ce soient les « *régions les moins favorisées* », ou encore « *les régions en retard de développement* », cela importe peu. Il s'agit de régions qui souffrent du cumul d'un certain nombre d'handicaps : tous les indicateurs économiques montrent que la région rencontre des problèmes de développement « *aigus*¹⁰⁰² » : un faible niveau d'investissement, un taux de chômage plus élevé que la moyenne, un manque de services aux entreprises et aux personnes, l'absence d'une main d'œuvre qualifiée, la présence d'industries en déclin non relayée par d'autres activités, l'éloignement géographique, ou encore une faible dotation en infrastructures de base (transport, énergie, télécommunications, etc.). Ces régions étaient autrefois visées par l'ancien *objectif 1* de la politique des fonds structurels¹⁰⁰³ ; et elles intègrent aujourd'hui l'objectif « *convergence* » défini en 2004¹⁰⁰⁴ et contenu dans le règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006.

1001 « Pour l'UE, la région est seulement un espace, jamais une institution. La notion de région est liée, en effet, à celle de développement régional : la Communauté agit, en particulier, pour “ réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées... ”, afin de renforcer sa cohésion économique et sociale (art.158) » ; voir le rapport pour le Parlement européen, de Gérard Marcou, « La régionalisation en Europe », document en ligne : <http://grale.univ-paris1.fr/pgscient/Rapports/PEregional1.pdf>

1002 Troisième rapport sur la cohésion économique et social, Office de Publication des Communautés européennes, 2004, p.IX

1003 Les zones éligibles à l'objectif 1 étaient fixées par le Conseil, contrairement aux autres zones relevant des autres objectifs (2, 5b et 6 en 1993) et qui étaient définies au niveau géographique par la Commission. Une réforme des fonds structurels en 1999, et surtout en 2006 aura eu raison de l'objectif 1. L'objectif « convergence » reprend en grande partie les éléments essentiels de l'objectif 1. Et c'est la Commission qui adopte la liste des régions et des Etats membres qui remplissent les critères permettant de reconnaître une région ou un Etat comme relevant de l'objectif « convergence », article 5 §3 du règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006, portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion (et abrogeant le règlement (CE) n°1260/99).

1004 Voir le troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, *op.cit.* Ce rapport est à l'origine de la réforme des fonds structurels de 2006. Par convergence, la Commission entend réduire les disparités entre les Etats en soutenant la croissance et la création d'emplois dans les régions les moins développées ou dans certains Etats membres.

Des seuils¹⁰⁰⁵ sont fixés pour déterminer les « candidats éligibles » :

_ les régions dont le produit intérieur brut (PIB) par habitant mesuré en parités de pouvoir d'achat est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire.

_ Les États membres dont le revenu national brut (RNB) par habitant est inférieur à 90% de la moyenne communautaire, devront bénéficier du Fonds de cohésion¹⁰⁰⁶.

L'objectif « convergence »¹⁰⁰⁷ tend aujourd'hui à encourager la croissance, améliorer la convergence réelle en faveur des régions pauvres, en répartissant les aides en fonction des faiblesses économiques et du taux de chômage. Cette nouvelle distribution des objectifs, issue de la réforme de 2006, permet d'apporter une aide plus « globalisée » plutôt que de poursuivre l'intervention de plusieurs fonds qui répondaient à des chefs de compétences bien distincts¹⁰⁰⁸. Cette simplification devrait rendre plus efficace les actions structurelles¹⁰⁰⁹.

1005 Les seuils qui ont été fixés lors de la classification des zones relevant de l'objectif 1 ont donc été repris.

1006 Cf. règlement (CE) n°1083/2006, *op.cit.*

1007 Les régions concernées par l'objectif « convergence » sont pour la Bulgarie : tout le territoire ; la République Tchèque: Střední Čechy, Jihozápad, Severozápad, Severovýchod, Jihovýchod, Střední Morava, Moravskoslezsko ; l'Allemagne: Brandenburg-Nordost, Mecklenburg-Vorpommern, Chemnitz, Dresden, Dessau, Magdeburg, Thüringen ; l'Estonie: tout le territoire ; la Grèce: Anatoliki Makedonia, Thraki, Thessalia, Ipeiros, Ionia Nisia, Dytiki Ellada, Peloponnisos, Voreio Aigaio, Kriti ; l'Espagne: Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia ; la France: Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion ; la Hongrie: Közép-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl, Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld ; l'Italie: Calabria, Campania, Puglia, Sicilia ; la Lettonie: tout le territoire ; la Lituanie: tout le territoire ; Malte: toute l'île ; la Pologne: tout le territoire ; le Portugal: Norte, Centro, Alentejo, Região Autónoma dos Açores ; la Roumanie: tout le territoire ; la Slovénie: tout le territoire ; la Slovaquie: Západné Slovensko, Stredné Slovensko, Východné Slovensko ; le Royaume-Uni: Cornwall and Isles of Scilly, West Wales and the Valleys.

1008 Pour la période 2000/2006, la politique de cohésion comptaient trois objectifs (1, 2 et 3) et quatre initiatives communautaires (Interreg, Equal, Urban, Leader+) ainsi que deux autres objectifs très spécialisés : le développement rural et la restructuration du secteur de la pêche qui se situaient en dehors de l'objectif 1. Ces objectifs nécessitaient l'intervention de six instruments financiers communautaires : FEDER, FSE, Fonds de cohésion, FEOGA Garantie et Orientation et IFOP (pêche). Pour la période 2007/2013, on assiste à une réduction considérable des objectifs ; les anciens objectifs sont répartis entre l'objectif « convergence », l'objectif « compétitivité, emploi » et l'objectif « coopération territoriale ». Ces objectifs ne nécessitent plus que l'intervention de trois instruments financiers : FEDER, FSE et Fonds de cohésion.

1009 Francesco Gaeta, « La nouvelle politique régionale européenne. Mécanismes, acteurs et objectifs d'une réforme complexe », *RFAP* n°111, 2004, pp.447-460.

S'il s'avère que les régions *en retard de développement* cumulent de nombreux handicaps¹⁰¹⁰, les régions qui ne présenteraient que quelques un de ces handicaps et dont les degrés de gravité ne seraient pas comparables aux régions les plus pauvres, seraient-elles alors privées des bénéfices de l'intervention des fonds structurels ?

Dans la mesure où toutes les régions sont concernées par le souci permanent de renforcer leur compétitivité, leur croissance, les zones qui apparaissent fragilisées prétendent également aux aides structurelles. En effet, la construction du marché intérieur a mis en concurrence des territoires qui se sont révélés parfois désarmés parce qu'ils n'exploitent pas de manière appropriée leurs atouts ou bien qu'ils souffrent de handicaps géographiques ou naturels les rendant vulnérables.

Par conséquent, la Commission européenne affine sa connaissance des territoires en procédant à une « catégorisation » des régions, à partir desquelles les aides structurelles vont pouvoir se moduler.

B. LES CATEGORIES DE REGIONS RETENUES DANS L'UNION EUROPEENNE

Les régions en retard de développement vont prendre les traits de régions agricoles¹⁰¹¹ ; de régions industrielles en déclin ou en reconversion¹⁰¹², de régions insulaires, enclavées ou périphériques¹⁰¹³ ou encore de régions *dites* ultrapériphériques¹⁰¹⁴, auxquelles s'ajoutent les régions transfrontalières et les régions de montagne¹⁰¹⁵.

¹⁰¹⁰ L'éloignement, l'absence d'infrastructure, faible densité de population, pauvreté, etc.

¹⁰¹¹ L'article 39§2, a) TFUE fait état « *des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles* ».

¹⁰¹² Article 176 TFUE.

¹⁰¹³ Article 170 §2 TFUE (relatif aux transports) : « *Elle tient compte en particulier de la nécessité de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de l'UE* ».

¹⁰¹⁴ Article 349 al.3 TFUE : « *Le Conseil arrête les mesures visées au premier alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes* ». L'UE reconnaît officiellement la spécificité des RUP et la nécessité d'adapter les politiques de l'UE à leurs réalités et leurs spécificités.

¹⁰¹⁵ Article 174 TFUE.

C'est à partir de quatre critères objectifs - critère de développement¹⁰¹⁶, critère géographique¹⁰¹⁷, critère sectoriel¹⁰¹⁸, critère d'implantation¹⁰¹⁹ - que va être dressée une « liste » des régions défavorisées. Cependant, ces critères retenus souffrent d'une certaine « perméabilité »¹⁰²⁰ dans la mesure où des régions pourront relever de plusieurs critères. Ainsi, une région de montagne peut être identifiée comme une région agricole qui accuse un sérieux retard de développement.

Par commodité, on relèvera des régions rencontrant des difficultés socio-économiques (1); difficultés qui pourront s'aggraver lorsque des contraintes géographiques ou naturelles se cumuleront (2).

1. Des régions souffrant de handicaps socio-économiques

Les zones **en déclin industriel** rencontrent des problèmes d'ordre structurel. En dépit d'un niveau raisonnable d'infrastructures ou de la présence d'une main d'œuvre qualifiée, ces zones n'attirent pas (ou plus) les investissements et connaissent une reconversion économique. Il s'agit des anciennes régions industrielles qui relevaient de l'ancien objectif 2.

Pour être éligibles, ces régions devaient présenter un taux de chômage supérieur à la moyenne communautaire ; un pourcentage d'emploi industriel supérieur aux moyennes communautaires, ainsi qu'un déclin industriel constaté dans cette catégorie d'emplois¹⁰²¹. Le nouvel objectif « compétitivité régionale et emploi » qui englobe l'ancien objectif 2 et

¹⁰¹⁶ Permet de faire apparaître les régions riches, pauvres ou encore, celles en retard de développement.

¹⁰¹⁷ Qui permet de distinguer des régions périphériques, centrales, insulaires, frontalières ou encore de montagne.

¹⁰¹⁸ Permet de distinguer les régions agricoles, industrielles ou en reconversion industrielle.

¹⁰¹⁹ Qui fait apparaître l'opposition entre les régions urbaines et les régions rurales.

¹⁰²⁰ Cf. Théophile M. Margellos, « L'émergence de la région dans l'ordre juridique communautaire », in *L'Europe et les régions*, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. *Etudes européennes*, 1997, p.37 : « [...] les catégories tracées sur la base de ces critères présentent une certaine perméabilité puisque certaines régions peuvent relever de deux ou plusieurs classifications ».

¹⁰²¹ Article 9 du règlement (CE) n° 2081/93 du Conseil du 20 juillet 1993 modifiant le règlement (CEE) n° 2052/88 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle.

3¹⁰²² apparaît, dans sa formulation, moins restrictif que ses prédécesseurs. En effet, toutes les régions qui ne sont pas couvertes par l'objectif « convergence » ou par le soutien transitoire¹⁰²³ sont susceptibles d'être couvertes par cet objectif¹⁰²⁴. Par conséquent, les zones urbaines, les zones rurales ou encore les zones dépendantes de la pêche sont aptes à intégrer l'objectif général de « compétitivité régionale et d'emploi ».

Les **zones urbaines** et les **zones rurales** rencontrent aussi des difficultés appelant l'aide des fonds structurels. Ici, les aides structurelles ne veillent pas seulement à atténuer les disparités du territoire de l'UE, mais aussi à atténuer les disparités au sein d'une même région. Les zones urbaines rencontrent parfois des difficultés qui s'apparentent à celles rencontrées dans les zones industrielles en déclin –la désertion-; ou à l'inverse, elles sont victimes d'une croissance forte qui s'accompagne d'importants problèmes démographiques traduits par des difficultés de logement ou d'aménagement de leur territoire. A priori faciles à identifier, ces zones n'en restent pas moins difficiles à définir en raison d'un tissu urbain très hétérogène au niveau du territoire européen¹⁰²⁵. Comment doit-on identifier la ville ? Comme une entité physique, administrative, économique ? L'approche européenne retenue privilégie un critère de « taille ». L'Audit urbain (*Urban Audit*)¹⁰²⁶ a recensé plus de 500 villes de plus de 100 000 habitants dans l'UE des 27. Les analyses se concentrent donc sur les difficultés susceptibles d'être rencontrées dans leur centre (le centre ville qui correspond au centre administratif) et leur périphérie (dite *zone urbaine élargie*). Les villes de petite et moyenne dimension (de 5 000 à 100 000 habitants) ont, quant à elle, été établies selon les bases de données des *zones urbaines*

1022 Ancien objectif 2 : zones industrielles, rurales, urbaines ou de pêche, répondant à certains critères. Plafond de la population communautaire à 18%. Objectif 3 : l'adaptation et la modernisation des politiques et des systèmes d'éducation, de formation et d'emploi pour toutes les régions hors objectif 1.

1023 Article 8 du règlement (CE) n°1083/2006 du 11 juillet 2006, un soutien transitoire est prévu pour les Etats membres « victime de l'effet statistique » du fait de l'élargissement de l'UE.

1024 Article 6 du règlement (CE) n° 1083/2006 du 11 juillet 2006, op.cit.

1025 Voir quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale, Office des Publications des Communautés européennes, mai 2007, p.50-55.

1026 Lancé en juin 1999 par la direction générale de la politique régionale, l'audit urbain européen englobe la participation de 27 offices nationaux de statistique, qui collaborent sous la coordination d'Eurostat. Des données ont été recueillies sur plus de 300 variables décrivant la qualité de vie dans 300 villes européennes et un rapport a été établi à partir de cette vaste collecte de données. Une enquête a permis, en outre, de rassembler des informations complémentaires sur la façon dont les habitants perçoivent la qualité de vie dans leur ville.

morphologiques définies par l'inventaire CORINE¹⁰²⁷. Ce sont des zones que l'on pourrait qualifier d'*intermédiaires* entre les grandes villes, centres économique et administratif importants, et les zones rurales. De plus, elles sont également susceptibles de partager les difficultés rencontrées dans les grands centres (logement, aménagement du territoire local). Si la méthode appliquée pour identifier ces villes de petite et moyenne dimension séduit en offrant une définition homogène dans l'ensemble de l'UE, en contrepartie elle essuie parfois des revers majeurs : l'absence de données pertinentes sur les zones définies¹⁰²⁸.

Les **zones rurales** se caractérisent par une très grande diversité de situations qui s'amplifie dès lors qu'elles se situent dans des zones reculées, en proie au dépeuplement et au déclin. Elles se caractérisent aussi par des zones que l'on pourrait qualifier de *périurbaines* soumises à la pression croissante des centres urbains.

Très souvent, les zones rurales¹⁰²⁹ comptent parmi elles les régions en retard de développement. Ou encore, elles recourent les régions *dites* à faible densité de population dans la mesure où ce sont des zones qui connaissent un exode rural¹⁰³⁰ parfois important et à l'origine de préjudice économique grave. Pénurie de l'emploi, faible niveau de vie caractérisent souvent ces régions qui incitent leurs habitants à partir vers les zones urbaines où l'emploi et la qualité de vie sont censés être meilleurs.

Enfin, les **régions frontalières**¹⁰³¹ suscitent un intérêt de plus en plus croissant. Ces zones sont stratégiques, puisqu'elles sont des zones de contact des Etats membres. Mais

1027 L'étude morphologique urbaine consiste en l'étude des habitations, bâtiments publics et privés, monuments, jusqu'à l'articulation des rues, quartiers, environnement, campagnes avoisinantes, liaison avec d'autres villes, etc. Ces zones urbaines morphologiques sont instituées par le Centre commun de Recherche de l'Union européenne, mais sont définies à partir de l'inventaire de l'occupation des sols CORINE, programme européen qui a pour objet de fournir, pour les pays de l'Union européenne, une information géographique homogène sur l'occupation du sol.

1028 Voir le quatrième rapport sur la cohésion ; encadré portant sur les méthodes appliquées à la définition des grandes villes, des villes de petite et moyenne dimension et des zones rurales, p.51. Cette méthode présente l'inconvénient que, « *dans certains cas, les villes ainsi définies ne correspondent pas aux frontières physiques ou économiques* ».

1029 Ces zones ont bénéficié des instruments structurels, dont l'initiative communautaire LEADER spécifique au développement rural. Aujourd'hui, ces zones intègrent globalement le champ d'intervention de l'objectif « compétitivité régionale et emploi ».

1030 C'est le cas par exemple du Sud de l'Italie, le nord de la Finlande, de la Suède et de l'Ecosse, en Allemagne orientale et dans les territoires orientaux de la Pologne et de bien d'autres nouveaux Etats membres.

1031 Nous reviendrons plus amplement sur ce sujet dans le titre II.

elles sont également handicapées par leur situation géographique, puisqu'elles sont très souvent éloignées des « centres ». Ces zones subissent des contraintes résultant de la juxtaposition de systèmes juridiques et administratifs différents¹⁰³². Dans cette configuration, les aides distribuées par l'UE ont consisté d'une part à améliorer les infrastructures pour faciliter les échanges entre les Etats membres et surtout favoriser les coopérations transfrontalières entre les collectivités locales et régionales. La réforme de la politique de cohésion de 2006 a ainsi introduit un objectif de coopération territoriale¹⁰³³. Il vise à promouvoir et à encourager les collectivités locales à la coopération transfrontalière (cf. Partie I, Titre II).

Pour finir, l'Union européenne a également tenu compte des régions souffrant de handicaps naturels résultant de leur géographie.

2. Des régions souffrant de handicaps géographiques et naturels

Il s'agit des régions qui rencontrent des difficultés majeures en raison d'une implantation géographique qui rend leur accès difficile ; ou bien elles présentent des spécificités naturelles irréversibles.

Les caractéristiques de ces régions ont progressivement intégré les traités de l'UE et font parfois l'objet d'une politique européenne.

Qui sont-elles ?

¹⁰³² Au-delà de l'aspect juridique, ce sont des zones de contact où les caractéristiques linguistiques, culturelles, économiques... divergent totalement.

¹⁰³³ Article 3 à 7 du règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 venant réformer les fonds structurels. Voir également la liste des régions concernées publiée dans la décision de la Commission 2006/769/CE du 31 octobre 2006.

a. Les régions septentrionales

_ Quatre **régions septentrionales** ont été recensées par l'UE¹⁰³⁴ : les deux régions suédoises de *Mellersta Norrland* et d'*Övre Norrland* et les deux régions finlandaises d'*Itä Suomi* et *Pohjois Suomi*¹⁰³⁵. Leurs caractéristiques essentielles portent sur leur climat, leurs ressources, leur configuration industrielle spécifique et leurs besoins démographiques, qui vont motiver une coopération régionale particulière.

La septentrionalité fait l'objet d'une double attention. A un niveau « local¹⁰³⁶ », où les aides structurelles tentent de compenser les handicaps. « *Les spécificités des régions septentrionales doivent être prises en compte dans les politiques de l'Union européenne, [notamment] lors de la réforme des Fonds structurels et de la préparation à l'élargissement*¹⁰³⁷ ». Puis à un niveau « régional¹⁰³⁸ », au titre des relations extérieures de l'UE. En effet, la septentrionalité comprend des zones¹⁰³⁹ qui n'appartiennent pas à l'Union européenne, comme l'Islande et la Norvège -membres de l'EEE- et la Fédération de Russie -plus précisément le Nord-Ouest de cette fédération, dont l'*oblast de Leningrad* et la Sibérie-.

1034 Voir le Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale, p.47.

1035 Ces quatre régions comptent moins de 8 habitants par km². La rigueur du climat et l'éloignement constitue un problème majeur qui s'amplifie par un processus de dépeuplement de ces régions. En effet, un faible taux de fécondité couplé à un exode conduit les jeunes à s'installer ailleurs que dans ces zones hostiles. Cette tendance semble se durcir. Des projections démographiques finlandaises montrent que les parties septentrionales et centrales de la Finlande perdront au moins 15% de leur population pour la période 2002/2020. Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale, p.47.

1036 A l'échelle de l'UE, par opposition à l'échelle mondiale.

1037 Voir résolution du Parlement européen portant sur la communication de la Commission "Une dimension septentrionale pour les politiques de l'Union" (COM(98)0589 - C4-0067/99) du 4 mai 1999, A4-0209/1999.

1038 La définition de région est à rapprocher de l'idée de semi continent.

1039 La septentrionalité comprend les régions s'étendant des régions arctiques et subarctiques de l'Europe jusqu'aux rivages méridionaux de la mer Baltique, y compris les pays avoisinants, et du nord-ouest de la Russie à l'est, jusqu'à l'Islande et au Groenland, à l'ouest. Voir la Déclaration politique sur la dimension septentrionale (déclaration officielle du 24 novembre 2006 consultée sur le site de la Présidence finlandaise de 2006, le 1er juillet 2008 : www.eu2006.fi/news_and_documents/other_documents/vko47/fr_FR/1164359083277/

Sous l'impulsion de la présidence finlandaise en 1997¹⁰⁴⁰, une politique de dimension septentrionale est initiée. Entérinée lors du Conseil d'Helsinki en 1999¹⁰⁴¹, cette politique se matérialise par un dialogue et une coopération entre les régions relevant de la zone septentrionale ainsi définie. Initialement, la Commission européenne établissait des plans d'action pour mettre en place cette politique septentrionale (2000/2003 et 2004/ 2006). A partir de 2007, cette politique septentrionale est rénovée –Conseil d'Helsinki du 24 novembre 2006¹⁰⁴²-. Un véritable cadre stratégique commun et permanent met fin aux plans d'action de la Commission. Cette politique fait l'objet de réexamens périodiques réguliers dans le cadre de réunions ministérielles où la stabilité économique des régions septentrionales et leur compétitivité, le bien être, la santé publique et la qualité de vie des populations autochtones font l'objet d'une attention accrue ; la protection de l'environnement et le développement durable ont rejoint depuis cette nouvelle politique¹⁰⁴³. La politique septentrionale permet la mise en œuvre de partenariats¹⁰⁴⁴ entre des régions qui n'appartiennent pas toutes à l'UE. Elles favorisent les coopérations transfrontalières et l'utilisation d'un nouvel instrument européen de voisinage et de

1040 En décembre 1997, une proposition finlandaise est présentée à la réunion des chefs d'États et de gouvernement de l'Union Européenne au sommet de Luxembourg: il s'agit d'introduire dans la politique de l'Union le concept de "dimension septentrionale", à l'image de la politique méditerranéenne. Cette politique consiste à dynamiser la région septentrionale ainsi définie: "une région s'étendant, d'ouest en est, de l'Islande au nord-ouest de la Russie, et, du nord au sud, des mers de Norvège, de Barents et de Kara à la côte sud de la mer Baltique; et comprenant les pays européens riverains de la mer Baltique, ainsi que la Norvège, l'Islande et le nord-ouest de la Russie (et l'enclave russe de Kaliningrad) ».

1041 Voir les conclusions de la Présidence du Conseil d'Helsinki (10 et 11 décembre 1999), notamment le point 62 : *“The European Council welcomes the conclusions of the Foreign Ministers' Conference on the Northern Dimension held on 11 and 12 November 1999 in Helsinki and the intention of the future Swedish Presidency to organize a high-level follow-up. The European Council invites the Commission to prepare, in cooperation with the Council and in consultation with the partner countries, an Action Plan for the Northern Dimension in the external and cross-border policies of the European Union with a view to presenting it for endorsement at the Feira European Council in June 2000”*.

1042 Sommet d'Helsinki du 24 novembre 2006. Cette nouvelle politique remplace la Déclaration politique sur la dimension septentrionale (Bruxelles, 21 novembre 2005) et met ainsi en place un cadre commun pour promouvoir le dialogue et la coopération concrète entre l'UE, la fédération de Russie (principalement le nord ouest), l'Islande, la Norvège. Il s'agit d'une expression régionale dans un espace septentrional plus vaste. A cet égard, les 4 Conseils régionaux : Conseil des Etats de la Mer Baltique, Conseil Euro-arctique de la Mer de Barents, Conseil Nordique des Ministres, Conseil de l'Arctique bénéficieront d'une écoute plus grande ; et les Etats Unis d'Amérique et le Canada se voient attribuer le rôle d'observateur dans la mesure où ces derniers rencontrent les même problématiques.

1043 Les problèmes de sureté nucléaire et de pollution de la mer de Barents sont autant de problèmes délicats à traiter avec la Russie, notamment.

1044 Olivier Castric, *Quel partenariat pour les régions de l'Union européenne ?*, Editions Apogée, Rennes, 2002, 424p. (pp.275-277).

partenariat¹⁰⁴⁵. Cette politique septentrionale fait toutefois l'objet de quelques couacs ; notamment avec le partenaire russe qui n'est pas toujours facile à apprivoiser¹⁰⁴⁶.

D'autres régions vont également souffrir d'une autre forme d'éloignement : **l'ultrapériphéricité.**

b. Les régions ultrapériphériques

Il s'agit de régions dont l'éloignement géographique¹⁰⁴⁷ ou l'insularité, couplés à une faible superficie exigent des modulations du champ territorial du droit communautaire¹⁰⁴⁸, puis du droit de l'UE. Les régions ultrapériphériques (RUP) sont bien identifiées. Il s'agit :

_ des quatre départements français d'outre-mer (DOM) - Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion -, auxquels se joignent les collectivités d'outre mer, St Barthélemy et St Martin¹⁰⁴⁹ ;

¹⁰⁴⁵ Le nouvel Instrument européen de voisinage et de partenariat, avec les nouvelles possibilités de coopération transfrontalière qu'il offre, et les capacités de financement élargies de la Banque européenne d'investissement pour cette région représenteront l'essentiel de la contribution financière de l'UE. Le cofinancement de projets sera dorénavant la règle. Voir le communiqué de presse IP/06/1616 du 23 novembre 2006.

¹⁰⁴⁶ Voir Rapport d'information n° 307 (2006-2007) de M. Yves POZZO di BORGIO, fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, déposé le 10 mai 2007, « Union européenne - Russie : quelles relations ? ». Le rapport témoigne de la méfiance de la Russie à l'égard de son partenaire européen ; à propos de l'intégration de la Russie dans la nouvelle politique de dimension septentrionale, le rapport souligne les limites de cette politique page 62 : « *Ne disposant ni d'objectifs clairement définis, ni de financement propre, et suscitant la méfiance de la Russie (la dimension septentrionale étant vue comme une politique néocoloniale déguisée afin de s'appropriier les ressources fossiles du Nord russe et une tentative de soutenir les aspirations sécessionnistes des régions frontalières russes), la dimension septentrionale a toutefois montré ses limites* ».

¹⁰⁴⁷ L'article 227 §.2 du traité de Rome (1957) précisait en substance que les départements français d'outre mer et l'Algérie pouvaient faire l'objet d'une application différenciée de certaines dispositions du traité communautaire.

¹⁰⁴⁸ Voir l'arrêt de la CJCE du 10 octobre 1978, aff. 148/77 Hansen, rec. 1978 : point 9, « *Les DOM font partie intégrante de la République française* ». Toutefois, des aménagements (prévus par l'article 227§2) sont prévus dans la mesure où les régions rencontrent des problèmes de développement. La différenciation justifie que l'on n'applique pas intégralement le droit communautaire : « *le paragraphe 2 de l'article 227 a cependant prévu que l'application du traité se ferait par étapes en ménageant, au surplus, les plus larges possibilités de prévoir des dispositions particulières, adaptées aux exigences spécifiques de ces parties du territoire français* ».

¹⁰⁴⁹ Autrefois rattachées à la Guadeloupe, ces deux îles sont devenues des collectivités d'outre mer depuis le 15 juillet 2007.

_ de la Communauté autonome espagnole des Iles Canaries ;

_ des Régions autonomes portugaises des Açores et de Madère¹⁰⁵⁰.

Ces RUP ont d'abord fait l'objet d'une déclaration¹⁰⁵¹ annexée au traité de Maastricht dans laquelle la notion de région ultrapériphérique a été reconnue pour la première fois¹⁰⁵². La déclaration souligne que si les dispositions du traité CE et du droit dérivé doivent s'appliquer de plein droit aux régions ultrapériphériques, des mesures spécifiques tenant compte de leurs difficultés structurelles pourront être adoptées « *aussi longtemps qu'il existe un besoin objectif de prendre de telles mesures en vue d'un développement économique et social de ces régions*¹⁰⁵³ ».

Toutefois, c'est le traité d'Amsterdam qui consacre le régime juridique applicable aux RUP en introduisant l'article 299 TCE. Cette disposition, modifiée par le traité de Lisbonne, est désormais inscrite à l'article 349 TFUE¹⁰⁵⁴. La disposition définit

¹⁰⁵⁰ Ces régions sont désignées à l'article 349 TFUE : « *Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes. Lorsque les mesures spécifiques en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen* ».

¹⁰⁵¹ La déclaration n°26 adoptée le 7 février 1992 dans le cadre de l'acte final de la Conférence intergouvernementale de Maastricht : « *La conférence reconnaît que les régions ultrapériphériques de la Communauté (départements français d'outre mer, Açores et Madère et îles Canaries) subissent un retard structurel important aggravé par plusieurs phénomènes (grand éloignement, insularité, faible superficie, relief et climat difficile, dépendance économique vis-à-vis de quelques produits) dont la constance et le cumul portent lourdement préjudice à leur développement économique et social* ».

¹⁰⁵² Auparavant, l'insularité était évoquée.

¹⁰⁵³ Voir la Déclaration n°26 annexée au traité de Maastricht. La déclaration poursuit : « *ces mesures doivent viser à la fois l'objectif de l'achèvement du marché intérieur et celui d'une reconnaissance de la réalité régionale en vue de permettre à ces régions de rattraper le niveau économique et social moyen de la Communauté* ».

¹⁰⁵⁴ Article 349 TFUE : « *Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes. Lorsque les mesures spécifiques en question sont adoptées*

l'« ultrapériphéricité » : l'éloignement géographique du marché communautaire qui ne facilite pas les échanges, des marchés intérieurs locaux fragmentés entre plusieurs îles, un développement souvent insuffisant en raison des difficultés inhérentes à leur situation (un climat tropical capricieux ; des régions volcaniques ou de montagnes peu accessibles et couteuses en termes d'infrastructures), un taux de chômage considérable et le côtoiement de territoires ou pays souvent moins développés qui génèrent des problèmes d'immigration clandestine, etc.¹⁰⁵⁵

A la différence des Pays et Territoires d'outre-mer¹⁰⁵⁶, les *RUP* font partie intégrante de l'Union européenne mais selon le Traité d'Amsterdam, elles feront l'objet d'un traitement différencié dans divers secteurs.

Madère et les Açores (Portugal) ont été intégrés complètement au territoire douanier de l'UE en prenant soin, toutefois, d'aménager des dérogations ponctuelles prévues dans le traité d'Adhésion¹⁰⁵⁷.

par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

Les mesures visées au premier alinéa portent notamment sur les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union.

Le Conseil arrête les mesures visées au premier alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes ».

1055 Toutefois, il n'existe pas que des inconvénients. Ces territoires offrent à l'UE une ouverture maritime plus étendue ; ils apportent également une plus value en termes économiques : ils fournissent une production de fruits et légumes exotiques, très en vogue auprès du consommateur européen ; ce sont aussi des lieux de tourisme convoités ; enfin, ces territoires lointains permettent d'élargir la politique de voisinage de l'UE sur des pays très éloignés du territoire de l'UE.

1056 Déclaration n°36 annexée au traité d'Amsterdam qui promet un régime spécial d'association à l'égard de ces territoires. Les Pays et Territoires d'Outre mer français ne sont pas des RUP et ne font pas partie du territoire de l'Union européenne. Avec les territoires du Danemark, des Pays Bas, et du Royaume-Uni, ils bénéficient de relations privilégiées avec l'Union européenne, dans le cadre d'une décision d'association. Ainsi les personnes originaires des PTOM français jouissent de citoyenneté européenne et de la liberté de circulation dans l'Union et leurs exportations vers l'Union sont exonérées de droits de douane. Voir la décision du Conseil dite « décision d'association outre mer » n°2001/822/CE du 27 novembre 2001 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne; Journal officiel n° L 314 du 30/11/2001 p. 0001 – 0077 qui vise à mettre en œuvre les objectifs de la déclaration.

1057 Article 309 de l'acte d'adhésion aux CE du Royaume d'Espagne et du Portugal, JOCE, n°L302 du 15 novembre 1985, à propos des prix du lait. Article 377 qui permet de déroger aux dispositions de l'ancien article 95 du traité CE ou encore, application d'un taux réduits dans le cadre de la sixième directive TVA.

Les Îles Canaries, quant à elles, échappent à l'application totale du droit de l'UE¹⁰⁵⁸ ; du moins, elles intègrent partiellement les politiques communes. Pendant très longtemps, elles n'ont pas fait partie du territoire douanier¹⁰⁵⁹ et continuent d'être exclues du champ d'application territorial du système commun de TVA. En revanche, la PAC et la PCP s'appliquent, en maintenant cependant des régimes dérogatoires qui tiennent compte des difficultés structurelles de ces îles. L'application de ces politiques communes était rendue indispensable et réclamée par l'Espagne¹⁰⁶⁰ car ces politiques sont également un outil de cohésion nécessaire au développement économique des Canaries. Toutefois, leur application est modulée conformément à l'article 349 TFUE.

Les RUP relevaient toutes des anciens Objectifs 1 et 5b ; désormais, elles relèvent de l'objectif convergence¹⁰⁶¹, excepté pour les îles Canaries et Madère qui dépendent désormais du régime de « *phasing in* ». Cela concerne toutes les régions qui étaient auparavant éligibles à l'objectif 1, mais qui en sortent indépendamment de l'effet statistique de l'élargissement¹⁰⁶². Toutefois, elles continuent de bénéficier d'un soutien renforcé pendant une période transitoire¹⁰⁶³.

1058 En vertu de l'article 25 de l'acte d'adhésion, les traités ainsi que les actes des institutions des Communautés européennes s'appliquent aux îles Canaries, sous réserve des dérogations prévues audit article, à l'article 155 et dans le protocole no 2 annexé audit acte, JO 1985, L 302 p.400.

1059 Voir le règlement (CEE) n°1911/91 du Conseil du 26 juin 1991, relatif à l'application des dispositions du droit communautaire aux îles Canaries. Le règlement souligne que l'exclusion des îles Canaries du territoire douanier, de l'application de la politique commune commerciale ainsi que de la PAC et de la PCP prive cette dernière d'un développement économique. Les Canaries sont progressivement intégrées dans les politiques communes. Un régime dérogatoire est alors fixé, ainsi qu'un calendrier pour arriver à terme à une intégration totale dans l'Union douanière. Son exclusion du système commun de TVA est maintenue, justifiée par son insularité. JO L171 du 29/06/1991 p.0001-0004. Modifié par le règlement (CE) n°1105/2001 du Conseil du 30/05/2001, qui prolonge la période du régime transitoire accordé aux îles Canaries. JO L 151 du 07/06/2001 p. 0001 – 0002.

1060 Voir la proposition de règlement de la Commission du 7/03/2008, COM(2008) 129 final, portant sur l'ouverture et le mode de gestion de contingents tarifaires communautaires autonomes lors de l'importation de certains produits de la pêche aux îles Canaries.

1061 Les Açores, la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion, St Barthélemy et St Martin.

1062 Cela concerne les régions dont le PIB/habitant dépasse 75 % de la moyenne de l'UE du fait d'un rattrapage économique réel.

1063 Douze régions qui étaient auparavant couvertes par l'objectif 1 sont concernées par ce « *phasing in* » : trois en Espagne (dont les Canaries), deux en Grèce, deux au Royaume-Uni, une en Irlande, une en Italie (Sardaigne), une au Portugal (Madère), une en Finlande et une en Hongrie (Budapest).

Enfin, pour finir ce tour d'horizon des régions « particulières » reconnues dans l'Union européenne, le traité de Lisbonne introduit une nouvelle catégorie : les régions de montagne¹⁰⁶⁴.

c. Les régions de montagne

La reconnaissance des régions de montagne était depuis longtemps demandée par les élus représentant les zones montagneuses qui estimaient que les régions de montagne étaient trop souvent en marge des législations de l'UE¹⁰⁶⁵.

Selon eux, ces zones méritent que les instances tant nationales¹⁰⁶⁶ qu'europpéenne¹⁰⁶⁷ se soucient davantage de leurs spécificités, dans la mesure où ces régions sont intensément

1064 Reconnue pour la première fois dans le traité portant une Constitution pour l'Europe à l'article III-220 ; il est intégralement repris dans le traité de Lisbonne à l'article 174 TFUE : "*Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne.*"

1065 Voir par exemple les travaux issus du projet INTERACT PRO MONTE, lancé en 2004, sur l'initiative de l'Association Européenne des Elus de Montagne (AEM). Partant du principe que les spécificités de la montagne justifient une approche transversale des politiques publiques sur ces territoires, le projet Interact Pro Monte s'intéresse à la coopération interrégionale des régions de montagne et au programme INTERREG. De nombreuses études, plates-formes et séminaires associant les acteurs nationaux, régionaux et locaux – a permis de mettre en place un cadre de travail et d'outils concrets dans le processus d'élaboration de la politique régionale et des politiques de cohésion pour l'après 2006. Enfin, d'une manière plus générale, les résultats du projet ont nourri la réflexion quant à l'adoption d'un cadre légal de coopération transfrontalière. Voir : www.interact.promonte.net/

1066 En France, c'est véritablement à partir de 1977 que naît une volonté politique d'œuvrer en faveur d'une politique de la Montagne ; c'est une directive du 22 novembre 1977 qui pose la première pierre de cette politique, qui trouvera un aboutissement dans la « loi Montagne » adoptée le 9 janvier 1985, loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, JO du 10 janvier 1985. Cette législation prend en considération les spécificités des zones montagneuses, en tant que telles et non plus à travers les secteurs d'activités rencontrés dans les zones de montagne

1067 L'UE s'était déjà souciée des zones de montagne, mais son angle d'approche était essentiellement agricole. En 1975, la directive (CEE) 75/268 du 28 avril 1975 marque la première apparition des zones de montagne dans les textes européens ; il s'agissait de compenser par des aides particulières le handicap que l'altitude, la pente, le climat représentent pour l'exploitation. Les zones de montagne constituaient donc, et constituent toujours, une catégorie de zone agricole défavorisée (ZAD). Depuis 2002, année internationale de la Montagne, de nombreuses études se sont multipliées en faveur de ces dernières ; citons par exemple le rapport final de l'étude faite par NORDREGIO, pour la Commission européenne, DG Régio, rendu le 20 janvier 2004, « Zones de montagne en Europe : analyse des régions de Montagne dans les Etats membres actuels, dans les nouveaux Etats membres et d'autres pays

engagées dans des coopérations transfrontalières, notamment concernant : les questions de transport, de télécommunications, d'environnement et de risques naturels, de gestion de l'eau et de gouvernance. L'article 174 TFUE, en répondant aux attentes des élus des régions de montagne, constitue désormais une base juridique nécessaire à la mise en place d'une future politique européenne de la Montagne¹⁰⁶⁸.

Dans l'attente de ratification du traité de Lisbonne, le droit dérivé avait anticipé la reconnaissance des régions de montagne en intégrant cette dimension dans le règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant sur la réforme des fonds structurels : « *l'action en faveur des zones à handicap naturel, à savoir certaines îles, zones de montagne et zones à faible densité de population, de même que certaines zones frontalières de la Communauté à la suite de son élargissement, devrait être renforcée pour répondre à leurs difficultés particulières de développement*¹⁰⁶⁹ ».

Dès lors que l'UE a opéré cette catégorisation des régions, toutes ces données sont susceptibles de se recouper à l'intérieur d'un outil statistique de l'UE qui procède à un redécoupage du territoire de l'UE selon la nomenclature NUTS¹⁰⁷⁰. Ce territoire statistique constitue une sorte de « quadrillage » du territoire de l'Union européenne qui ne s'identifie pas toujours aux découpages administratifs des Etats membres.

européens », consultable le 11 juillet 2008 sur : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/montagne/mount1_fr.pdf

¹⁰⁶⁸ En attendant, l'UE devait s'atteler à partir de septembre 2008 à la rédaction d'un livre vert sur la montagne. Ce livre vert devrait aborder le renforcement de la cohésion territoriale, la politique des transports, les coopérations transfrontalières, transnationales et réseaux, l'agriculture et le développement régional. Pour l'instant, ce livre vert est toujours attendu.

¹⁰⁶⁹ Voir (15) du règlement.

¹⁰⁷⁰ La nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) a été établie par Eurostat il y a plus de vingt-cinq ans dans le but de disposer d'un schéma unique et cohérent de répartition territoriale pour l'établissement des statistiques régionales de l'Union européenne.

§ 2. LA NOMENCLATURE DES UNITES TERRITORIALES STATISTIQUES – NUTS

Dans la perspective de lutter contre les différences de développement et la recherche d'un développement harmonieux du territoire européen¹⁰⁷¹, la Commission a défini des zones statistiques qu'elle a elle-même dessinées, destinées à mesurer les situations économiques régionales et faciliter la distribution des aides structurelles devant pallier les disparités régionales : les NUTS. Ainsi les territoires en difficultés préalablement identifiés vont s'intégrer dans ces découpages statistiques.

Les statistiques régionales ont été créées au début des années 1970 par Eurostat¹⁰⁷² pour définir de la manière la plus précise possible des indicateurs régionaux cohérents afin d'avoir une vision d'ensemble sur le développement régional des Etats membres. A l'origine, ces statistiques ne présentaient qu'un intérêt fonctionnel permettant l'établissement de données régionales stables et comparables d'un Etat à un autre.

Cette nomenclature va se révéler utile pour la collecte, le développement et l'harmonisation des statistiques régionales¹⁰⁷³; de même elle permet d'évaluer la situation socio-économique des régions, en établissant des correspondances entre les régions¹⁰⁷⁴; enfin, elle s'est avérée indispensable pour la définition des politiques régionales de l'Union, notamment dans l'évaluation de l'éligibilité aux fonds structurels.

Ainsi, la nomenclature NUTS constitue un outil précieux pour la mise en œuvre de la législation européenne qui s'inscrit dans un zonage précis (A). Toutefois il faudra attendre 2003, pour que la NUTS fasse enfin l'objet d'un règlement communautaire adopté par le

¹⁰⁷¹ Comme il est rappelé dans le préambule des traités de l'UE.

¹⁰⁷² Eurostat : office des statistiques des Communautés européennes. Cet office ne procède pas directement à des enquêtes auprès des citoyens ou autres, mais recueille toutes les données statistiques produites et fournies par les instituts nationaux de statistiques. Elle se charge alors de compiler les informations et tente de faire converger des concepts, des nomenclatures, des méthodes afin d'obtenir des statistiques comparables entre les pays.

¹⁰⁷³ Au cours des années 1970, la NUTS s'est progressivement substituée aux découpages spécifiques en vigueur dans les différents domaines statistiques (régions agricoles, régions de transport, etc.), et c'est en référence à la NUTS que les comptes économiques régionaux ont été élaborés et que les volets régionaux des enquêtes communautaires ont été définis. Source : Eurostat.

¹⁰⁷⁴ En termes de dimensions, de population, d'activités industrielles...

Parlement européen et le Conseil le 26 mai 2003¹⁰⁷⁵ qui réajuste la nomenclature en raison du récent élargissement (B).

A. L'ETABLISSEMENT D'UN ZONAGE EUROPEEN, PALLIATIF A LA DIVERSITE INSTITUTIONNELLE DES ETATS MEMBRES

L'UE n'a pas créé elle-même ce zonage. C'est à partir des systèmes statistiques des Etats membres et des découpages institutionnels existants (1) qu'elle identifie des zonages qui lui permettront d'ajuster son intervention le plus précisément possible (2).

1. Une nomenclature respectueuse des découpages institutionnels nationaux

Au début des années 1970, cette nomenclature avait un but précis : disposer d'un découpage territorial comparable d'un Etat membre à un autre pour l'établissement de statistiques régionales (a). Seuls trois niveaux statistiques sont reconnus en dépit de l'émergence de deux autres niveaux (b).

a. *Quadriller le territoire de l'Union européenne*

La nomenclature NUTS instaure une subdivision du territoire de l'UE dans le but d'élaborer des statistiques régionales à partir de ce territoire. Cette nomenclature permet de

¹⁰⁷⁵ Règlement (CE) n° 1059/2003 Parlement européen et Conseil du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS), JO L 154 du 21/06/03.

distinguer respectivement trois niveaux de « *désagrégation territoriale*¹⁰⁷⁶ » : les niveaux NUTS 1, NUTS 2 et NUTS 3.

Ce découpage est loin d'être arbitraire. La nomenclature se base, par principe, sur les découpages institutionnels existants dans les Etats membres¹⁰⁷⁷. En fait, pendant une trentaine d'années environ, la mise en œuvre et l'actualisation de la nomenclature NUTS ont été gérées dans le cadre « d'accords à l'amiable » passés entre les Etats membres et la Commission¹⁰⁷⁸. Les Etats membres étaient très impliqués dans l'élaboration de ces découpages, parfois au prix de négociations houleuses. Jusqu'en 2003, la nomenclature NUTS faisait l'objet de négociations entre les instituts nationaux de statistiques (INS) des Etats membres et Eurostat. Aussi, les INS tentaient toujours de privilégier leur configuration administrative et territoriale et de les faire reconnaître dans les bases de données d'Eurostat. L'inconvénient qui résultait de cette négociation était la réintroduction des diversités institutionnelles nationales qui faussent la nomenclature en ne permettant pas d'établir des bases de données comparables d'un Etat membre à un autre.

En dépit de ces critiques, le principe du respect des découpages institutionnels est observé. Toutefois, la nomenclature a parfois obligé les Etats à reconsidérer leur organisation administrative ou territoriale pour s'aligner sur le zonage établi par l'UE. Ainsi, la Roumanie a créé 8 régions (1998) qui ne correspondent pas en soi à un échelon infra-étatique doté d'un statut administratif ou d'une personnalité juridique. Il s'agit plutôt

¹⁰⁷⁶ Théophile M. Margellos, « L'émergence de la région dans l'ordre juridique communautaire », p.37 in Georges Vandensanden (dir.) *L'Europe et les régions, aspects juridiques*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997, 185p. Le terme employé par l'auteur apparaît excessif. La nomenclature « **fragmente** » le territoire plutôt qu'elle ne le désagrège. C'est d'abord un outil statistique dont le but n'est pas de déstructurer les territoires des Etats membres afin de faire émerger un territoire unique de l'UE qui redessinerait les découpages institutionnels.

¹⁰⁷⁷ Pour subdiviser le territoire européen, l'UE avait le choix entre deux critères : les régions normatives qui sont l'expression d'une volonté politique ; leurs limites sont fixées en fonction des tâches attribuées aux collectivités territoriales, des volumes de population semblant correspondre à une utilisation économiquement optimale des dispositifs nécessaires à l'accomplissement de ces tâches ainsi que de facteurs historiques, culturels et autres. Et les régions dites analytiques (ou fonctionnelles) sont définies selon les besoins d'analyse ; elles regroupent des zones élémentaires suivant des critères géographiques (par exemple, l'altitude ou la nature des sols) ou socio-économiques (par exemple, l'homogénéité, la complémentarité ou la polarisation des économies régionales). Il s'agit du premier critère qui est privilégié. Voir le site officiel d'Eurostat : http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/basicnuts_regions_fr.html consulté le 15 mai 2008.

¹⁰⁷⁸ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à l'opportunité d'établir des règles à l'échelle européenne pour des niveaux plus détaillés dans la nomenclature NUTS, COM(2005) 473 final du 6 octobre 2005.

de régions de *développement* dont le but était tout d'abord de coordonner le développement régional de la Roumanie nécessaire à son intégration dans l'Union européenne. Leur fonction principale à l'époque consistait à répartir les aides financières issues du programme PHARE¹⁰⁷⁹, puis dans un second temps à établir des statistiques régionales. Aujourd'hui, ces régions -de niveau NUTS-II de l'UE- coordonnent les projets d'infrastructures régionales.

Enfin, en France aussi, l'Etat a établi un niveau territorial qui ne correspond à aucun échelon administratif français. Si le niveau NUTS 3 correspond aux départements et le niveau NUTS 2 aux régions, le niveau NUTS 1 regroupe des régions françaises en zone d'étude pour l'aménagement du territoire (Z.E.A.T.¹⁰⁸⁰). Par ailleurs, il faut remarquer que l'ordre national français, dans l'élaboration de ses données statistiques, se réfère de plus en plus à la nomenclature NUTS dont les codes Eurostat/NUTS seraient plus faciles à manipuler que la nomenclature fixée par l'INSEE. En effet, les risques de confusions numériques résultant de l'utilisation des ZEAT¹⁰⁸¹ rend progressivement obsolète cette nomenclature nationale.

1079 Le programme PHARE a été lancé en 1989. Il s'agit du principal instrument de la stratégie de préadhésion destiné, à l'origine, aux PECO, puis ouvert aux Balkans. Ce programme visait principalement à soutenir les pays candidats dans le processus d'adoption et de mise en œuvre de l'acquis ainsi qu'à les préparer à la gestion des Fonds structurels. Ce programme s'accompagnait d'instruments sectoriels, tels que ISPA (environnement transport), SAPARD (domaine de l'agriculture). Aujourd'hui, le programme PHARE a été remplacé par un instrument financier unique en faveur des Etats candidats à l'adhésion à l'UE : IPA (instrument d'aide de préadhésion).

1080 En 1967, l'Insee en relation avec le Commissariat général au plan et la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) a créé un découpage du territoire en huit grandes zones d'études et d'aménagement : les ZEAT. Ces ZEAT sont : Région parisienne (Ile de France), le Bassin parisien (Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Basse et Haute Normandie, Picardie), le Nord (Nord Pas-de-Calais), l'Est (Alsace, Franche-Comté, Lorraine), l'Ouest (Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes) le Sud Ouest (Aquitaine, Limousin, Midi-Pyrénées), le Centre Est (Auvergne, Rhône-Alpes), la Méditerranée (Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse). Ce découpage créé lors du grand courant de la planification territoriale est encore quelquefois utilisé. Au niveau européen, le découpage en ZEAT correspond au niveau 1 de la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS 1). Définition INSEE.

1081 L'INSEE attribue un code à chaque ZEAT : le 1 pour la région parisienne, le 2 pour le bassin parisien et ainsi de suite. Sauf qu'il n'existe pas de code 6. La nomenclature passe de 5 (pour l'Ouest) à 7 pour le Sud Ouest ! Ceci trouve une explication dans le fait que la norme INSEE est très ancienne. Elle comprenait autrefois des codes correspondant à d'anciens territoires français, devenus indépendants par la suite (tel que l'Algérie). Aussi, quand l'INSEE a remis à jour les regroupements de régions et introduit les ZEAT, elle a laissé des « trous », vestiges d'anciens territoires français. La nomenclature NUTS ne fait pas apparaître de tels vides et rend par conséquent une lecture plus aisée et cohérente, sujette à moins de confusion.

Pour finir, il a parfois été rapporté –abusivement- un 4^{ème} et 5^{ème} niveau de NUTS¹⁰⁸².

b. Deux nouveaux niveaux de la nomenclature NUTS ?

Jusqu'au début des années 1990¹⁰⁸³, la nomenclature NUTS ne comportait que trois niveaux régionaux. Or, de nombreuses demandes des acteurs locaux ont pressé la Commission à créer un système d'information infra-régional dont la première étape consistait à élaborer une classification communautaire des unités administratives locales, ou UAL, compatibles avec les NUTS.

Deux niveaux, UAL 1 et UAL 2 ont été définis en concordance avec les niveaux NUTS. Toutefois, seul le dernier, UAL 2, qui est aussi le plus détaillé, est vraiment fixé dans tous les Etats membres, dans la mesure où il correspond au premier échelon institutionnel national: la commune ou municipalité, socles institutionnels communs à tous les Etats membres.

Ce sont des composantes primaires des régions NUTS. Le niveau UAL 1 est défini dans l'ensemble des Etats membres, sauf en : Autriche, Belgique, Espagne, Italie, Pays Bas, Roumanie, Suède¹⁰⁸⁴. Pour l'heure, la question de créer un niveau NUTS 4 et 5 fait toujours débat. Si la majorité des Etats souhaitent le maintien des trois niveaux traditionnels de NUTS, d'autres, soutenus par le Parlement européen¹⁰⁸⁵, estiment qu'il faudrait inclure un 4^{ème} et 5^{ème} niveau dans la nomenclature NUTS qui se substitueraient aux actuels UAL 1 et UAL 2. La Commission s'interroge sur l'utilité pratique de la création de deux nouveaux niveaux. En effet, elle rappelle que le niveau NUTS 3 est déjà le niveau de transmission le plus bas des statistiques régionales. L'utilité de détailler encore davantage le système de collecte des données régionales n'apparaît pas pertinente,

1082 On a parlé de NUTS 4 et NUTS 5.

1083 Voir COM (2005) 473 final du 6 octobre 2005, *op. cit. supra*.

1084 A partir du tableau 1: Correspondance entre les niveaux NUTS et les divisions administratives nationales (2007), Eurostat : http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/introannex_regions_fr.html consulté le 16 mai 2007.

1085 Voir COM (2005) 473 final du 6 octobre 2005, *op. cit. supra*.

dans la mesure où le niveau NUTS 3 accomplit déjà cette fonction. De plus, la Commission rend compte d'une forte résistance d'une majorité des INS qui s'opposent à la création de niveaux NUTS supplémentaires. Par conséquent, il serait inopportun d'obliger les Etats à créer un niveau NUTS 4 couvrant l'ensemble de leur territoire, tout en respectant des critères définis par le niveau européen. Les INS avancent de bonnes raisons allant à l'encontre d'une telle création. L'ajout d'un quatrième niveau de ventilation régionale n'apportera aucune valeur ajoutée à la qualité et à la comparabilité des statistiques européennes. Bien au contraire. Plus les subdivisions territoriales seront détaillées, plus elles laisseront apparaître les disparités entre les Etats membres, ne permettant pas d'harmoniser les statistiques au niveau européen. Ce qui, au final, contrarie l'objectif de départ. Ainsi, la Commission ne partage pas l'avis de créer un niveau supplémentaire de ventilation régionale. En revanche, elle considère qu'à un niveau informel, le niveau UAL 1 (le plus problématique, puisqu'il n'est pas défini dans la totalité des Etats membres) devrait faire l'objet d'une harmonisation en encourageant l'ensemble des INS, les services de la Commission à œuvrer ensemble pour définir ce niveau. Pour l'heure, une réévaluation de cette question devra voir le jour courant 2008, année propice à ce réexamen, dans la mesure où elle fait suite à la prochaine période de la politique de cohésion.

Ainsi, cette nomenclature va progressivement s'imposer dans le paysage de l'UE, en investissant les politiques européennes à incidence territoriale.

2. L'intégration de la nomenclature NUTS dans la législation de l'Union européenne

Une première incursion de la nomenclature NUTS s'opère en 1988, dans le règlement (CE) 2052/88 du Conseil concernant les missions des fonds à finalités structurelles¹⁰⁸⁶. Le règlement entend « *déterminer les régions, les zones et les personnes dans la*

¹⁰⁸⁶ JO L 185 du 15 juillet 1988.

Communauté pouvant bénéficier des interventions structurelles de celle-ci au titre des différents objectifs prioritaires ». C'est ainsi qu'il consacre la reconnaissance et l'utilité de la NUTS, et particulièrement la NUTS 2 : « *considérant qu'il y a lieu d'établir la liste des régions en retard de développement; qu'il y a lieu d'identifier à cette fin les régions, définies au niveau administratif NUTS II dont le produit intérieur brut (PIB) par habitant, mesuré en termes de parités de pouvoir d'achat, est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire ainsi que d'autres régions dont le PIB par habitant est proche de celui des régions visées ci-avant et pour lesquelles il existe des raisons particulières de les inscrire sur la liste* »; des trois niveaux de NUTS, c'est le niveau 2 qui est considéré comme le plus important, car il s'agit du niveau retenu pour mettre en œuvre la politique régionale de l'UE. C'est également le niveau le plus adéquate pour révéler les disparités régionales.

Cependant, la seule reconnaissance de ces cadres territoriaux demeure insuffisante. En effet, il faut prendre en compte d'autres critères qui viennent compléter le cadre territorial dessiné afin d'ajuster l'action des fonds structurels : « *considérant qu'il y a lieu d'établir des critères de définition des zones industrielles en déclin;[...] qu'il y a lieu d'établir des critères pour la sélection des zones rurales* ». La nomenclature NUTS est un cadre de référence à l'intérieur duquel se recourent d'autres critères qui permettent de donner une « photographie » de la santé socio-économique de la zone étudiée. A l'intérieur du zonage, le potentiel économique de la région, mais également l'appréciation du marché du travail¹⁰⁸⁷ sont autant de critères qui permettent d'établir des statistiques régionales comparables.

Cette immixtion de la nomenclature NUTS dans la législation a également confirmé la reconnaissance officielle de l'utilité et de la nécessité d'avoir au niveau européen un organe chargé de recueillir les productions statistiques communautaires. En effet, l'avenir d'Eurostat n'était pas garanti dans les années 1980¹⁰⁸⁸. Après une période de flottement,

¹⁰⁸⁷ Le potentiel économique d'une région NUTS 2 est calculé en fonction du PIB et du nombre d'habitants ; le marché du travail est apprécié selon le taux de chômage et l'évolution prospective des forces du travail.

¹⁰⁸⁸ Dans les années 1980, Eurostat est en crise. Le manque de moyens, financiers et humains, altèrent la qualité des données. La Commission fait même appel à des organismes privés et indépendants pour réaliser ses propres statistiques. Certains prônent la dislocation d'Eurostat. Le rapport Dunn de 1982 sur l'utilité de maintenir l'unité d'Eurostat est sans équivoque : « *This report, which was approved by the plenary session of Parliament in September 1982, concluded that Eurostat should remain an administrative unit within the Commission, but emphasized the need to develop cooperation with the*

L'UE vient fixer un cadre normatif relatif à la collecte et la production des statistiques communautaires par le règlement (CE) 322/97 du Conseil relatif à la statistique communautaire du 17 février 1997¹⁰⁸⁹. Il souligne la nécessité de recueillir toutes les informations utiles pour la formation, l'application, le suivi et l'évaluation des politiques communautaires. Le règlement insiste sur l'importance pour « *la Communauté [de] pouvoir appuyer ses décisions sur des statistiques mises à jour, fiables, pertinentes et comparables entre les États membres* ». Pour cela, il est nécessaire « *de renforcer la collaboration et la coordination entre les différentes autorités qui, aux niveaux national et communautaire, contribuent à la production de ces informations* ». Le règlement pose ainsi un véritable cadre normatif sur l'élaboration du système statistique communautaire. Il vient définir des méthodes, les conditions de mise en œuvre et pose des définitions communes à l'article 2¹⁰⁹⁰. Enfin, il jette les bases d'une « éthique statistique »¹⁰⁹¹ : « *considérant que lesdites autorités doivent faire preuve d'un maximum d'impartialité et de*

other institutions and with Parliament in particular», p.104, (in) *Memoirs of Eurostat, fifty years serving Europe*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2003, 221p. Dès lors, il s'engage un processus de renforcement de l'office des Statistiques des Communautés européennes. Une décision du Conseil en 1989 (décision 89/382/CEE, Euratom du 19 juin 1989) institue un Comité du programme des Statistiques des Communautés européennes, présidé par Eurostat et composé des principaux représentants des INS.

1089 Il existe dans le TFUE une disposition relative à l'établissement des statistiques au niveau communautaire : l'article 338 « *1. Sans préjudice de l'article 5 du protocole sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent des mesures en vue de l'établissement de statistiques, lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement des activités de l'Union.*

2. L'établissement des statistiques se fait dans le respect de l'impartialité, de la fiabilité, de l'objectivité, de l'indépendance scientifique, de l'efficacité au regard du coût et de la confidentialité des informations statistiques; il ne doit pas entraîner de charges excessives pour les opérateurs économiques ».

1090 On entend par : «**statistiques communautaires**»: les informations quantitatives, agrégées et représentatives tirées de la collecte et du traitement systématique des données, produites par les autorités nationales et l'autorité communautaire dans le cadre de la mise en œuvre du programme statistique communautaire, conformément aux dispositions de l'article 3 paragraphe 2 du présent règlement.

- «**production de statistiques**»: le processus qui englobe l'ensemble des activités nécessaires à la collecte, au stockage, au traitement, à la compilation, à l'analyse et à la diffusion de l'information statistique.

- «**autorités nationales**»: les instituts nationaux de statistique et les autres instances chargées dans chaque État membre de la production de statistiques communautaires.

- «**autorité communautaire**»: le service de la Commission chargé d'accomplir les tâches qui incombent à cette institution dans le domaine de la production de statistiques communautaires (Eurostat).

1091 Le respect d'une éthique dans la collecte ou l'utilisation des statistiques sera finalisé dans un Code de bonnes pratiques de la Statistique européenne, adoptée par le Comité du programme statistique le 24 février 2005 et promulgué dans une recommandation de la Commission du 25 mai 2005.

professionnalisme dans la production des statistiques, en respectant les mêmes principes de comportement et d'éthique professionnelle ».

Le règlement de 1997 offrait ainsi un cadre général¹⁰⁹² relatif aux statistiques communautaires, également applicable aux statistiques régionales. Mais les utilisateurs de ces statistiques européennes vont exprimer le souhait de créer spécifiquement un statut juridique à la NUTS. Les travaux vont débuter en 2000 et s'achèveront en 2003, par l'adoption d'un règlement le 26 mai 2003.

B. UN ZONAGE EUROPEEN INSTITUTIONNALISE

La nomenclature NUTS faisait l'objet de révisions régulières pour la mise à jour des statistiques régionales et autres indicateurs régionaux. Or, les négociations parfois tendues entre les INS et la Commission altéraient au final la qualité des données régionales. Les utilisateurs de ces statistiques ont alors exprimé le désir d'avoir à leur portée des données plus fiables, plus cohérentes permettant d'établir des statistiques régionales mieux harmonisées. Ceci était d'autant plus nécessaire que ces données étaient largement utilisées dans l'application et la gestion des politiques communautaires. Un cadre juridique unique de la nomenclature NUTS sera fixé (1). Toutefois, il ne s'agit pas d'un cadre figé. La nomenclature pourra faire l'objet de modifications en étroite concertation avec l'Etat membre concerné (2).

1. Un cadre juridique unique fixé le 26 mai 2003

¹⁰⁹² Ceci est d'ailleurs toujours d'actualité, puisque le règlement (CE) n°1059/2003 relatif à la nomenclature NUTS rappelle au point (16) : « Le règlement (CE) no 322/97 du Conseil du 17 février 1997 relatif à la statistique communautaire constitue le cadre de référence pour les dispositions du présent règlement ».

Le besoin d'harmonisation des données régionales comparables pour l'ensemble de l'UE étant de plus en plus pressant, l'UE a fixé un cadre juridique unique à la nomenclature NUTS¹⁰⁹³: « *Il convient à présent d'inscrire cette nomenclature régionale dans un cadre juridique et d'établir des règles claires pour ses futures modifications*¹⁰⁹⁴ ». Ce cadre conserve les trois niveaux NUTS 1, NUTS 2 et NUTS 3 (a). Ces niveaux observent, en plus du respect des structures administratives des Etats, des seuils démographiques pour leur identification (b). A la suite de quoi, ils sont répertoriés dans une liste selon des codes établis Eurostat (c).

a. La classification hiérarchique à trois niveaux conservée

Le règlement a pour objet d'« *instaurer une nomenclature statistique commune des unités territoriales, ci-après dénommée «NUTS», afin de permettre la collecte, l'établissement et la diffusion de statistiques régionales harmonisées dans la Communauté*¹⁰⁹⁵ » en concertation avec les INS des Etats membres. La nomenclature découpe le territoire économique des Etats membres, y compris leur territoire extrarégional¹⁰⁹⁶ en unités territoriales auxquelles un code et une dénomination spécifique sont attribués. La nomenclature NUTS classe ensuite de manière hiérarchique ces unités territoriales. Elle subdivise chaque Etat membre en unités territoriales de niveau NUTS 1, chacune de celles-ci étant subdivisée en unités territoriales de niveau NUTS 2, elles-mêmes subdivisées en unités territoriales de niveau NUTS 3. La classification hiérarchique à trois niveaux est par conséquent conservée. Le règlement précise que « *la nomenclature*

1093 Article premier §.2 du règlement (CE) n°1059/2003, *op. cit.* : « 2. *La nomenclature NUTS définie à l'annexe I remplace la «nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS)» établie par l'Office statistique des communautés européennes en collaboration avec les instituts nationaux de statistique des États membres* ».

1094 Cf. le point (2) du règlement (CE) n° 1059/2003 *op.cit.*

1095 Article 1 du règlement (CE) n°1059/2003 relatif à la nomenclature NUTS.

1096 Il s'agit des parties économiques ne pouvant être rattachées à une région telles que l'espace aérien, les eaux territoriales, les enclaves territoriales (consulats, ambassades...), les gisements de ressources situées dans les eaux internationales mais exploités par des unités résidant sur le territoire. Voir Abdelkhaleq Berramdane, « Le statut des enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla dans l'Union européenne », *RDUE*, 2/2008, pp.237-253.

NUTS ne devrait pas faire obstacle à l'existence d'autres subdivisions et classifications ». Les Etats qui le jugent nécessaire, pourront détailler le niveau NUTS 3¹⁰⁹⁷ afin de parfaire la qualité de leurs données statistiques. Le règlement rappelle ensuite la priorité à donner à l'établissement de critères objectifs permettant la classification des unités territoriales : « *Des critères objectifs sont nécessaires pour la définition des régions afin de garantir l'impartialité lors de l'établissement des statistiques régionales et de leur utilisation* »¹⁰⁹⁸. En effet, pour comparer les statistiques régionales, encore faut-il que les zones désignées soient comparables. A ce titre, le règlement a établi des critères de classification (article 3 du règlement). Les unités territoriales désignées dans la nomenclature NUTS « *repose fondamentalement sur les unités administratives existant dans les Etats membres* ». On entend par unités administratives « *des zones géographiques pour laquelle une autorité administrative est habilitée à prendre des décisions administratives ou stratégiques conformément au cadre juridique et institutionnel de l'Etat membre* ». Ainsi, le principe du respect des découpages institutionnels des Etats membres est rappelé. Parfois, il peut arriver qu'il n'existe pas d'unités administratives pertinentes correspondant à un niveau déterminé de la nomenclature. Par conséquent, il faudra regrouper les unités administratives de plus petites tailles pour constituer le niveau adéquat. L'agrégation de ces structures administratives plus modestes constituent une « unité non administrative », dans la mesure où juridiquement parlant, l'Etat membre ne reconnaît pas ce regroupement en tant qu'unité administrative relevant de son propre ordre interne, mais constitue alors un niveau relevant de la nomenclature NUTS destiné à ventiler les statistiques régionales au niveau communautaire. Le règlement précise que les unités non administratives doivent traduire, le cas échéant, une logique économique, sociale, historique, culturelle, géographique ou encore environnementale justifiant le regroupement opéré¹⁰⁹⁹.

1097 Le règlement précise à l'article 2 §5 que la Commission, deux après l'entrée en vigueur du règlement établira, après consultation des Etats membres, une communication, au Parlement européen et au Conseil concernant l'opportunité d'instituer des règles au niveau européen en vue de créer des niveaux plus détaillés dans la nomenclature NUTS. Le 6 octobre 2005, la Commission a réalisé cet objectif. En conclusion, elle estime inopportun de créer un niveau supplémentaire dans la nomenclature NUTS. En revanche, elle invite, sur un plan informel, les INS à échanger activement des avis entre elles afin de parvenir en étroite concertation avec la Commission à une harmonisation du niveau UAL 1.

1098 Voir (6) du règlement (CE) n° 1059/2203.

1099 Article 3 §5 du règlement : « *Si, pour un niveau déterminé de la NUTS, il n'existe pas, dans un Etat membre, d'unités administratives d'une taille suffisante selon les critères visés au paragraphe 2, ce niveau de la NUTS est constitué en agrégeant un nombre adéquat d'unités administratives contiguës de*

b. Une identification en fonction de seuils démographiques

Le niveau NUTS auquel appartient une unité administrative est ensuite déterminé sur la base de seuils démographiques :

Niveau	Minimum	Maximum
NUTS 1	3 millions	7 millions
NUTS 2	800 000	3 millions
NUTS 3	150 000	800 000

Parfois, il peut arriver que la population d'un Etat soit inférieure au seuil minimal d'un niveau de la nomenclature NUTS. Cet Etat constitue alors dans son ensemble une unité territoriale NUTS de ce niveau.

_ Prenons l'exemple de Malte qui est l'Etat le moins peuplé¹¹⁰⁰ de l'UE et qui compte environ 400 000 habitants. Pour les niveaux NUTS 1 et NUTS 2, Malte est considérée dans son ensemble. En revanche, pour le niveau NUTS 3, il existe deux groupes de conseils locaux (les *gzejjer*) : île de Malte et île de Goso qui ne correspondent pas à des unités administratives nationales. Ce découpage est alors virtuel, destiné uniquement à l'élaboration des statistiques régionales européennes. Ce n'est que dans le découpage plus détaillé du niveau NUTS 3¹¹⁰¹ que l'on retrouve les unités administratives de Malte, les « *Lokalitajiet* »¹¹⁰².

plus petite taille existantes. L'agrégation est réalisée sur la base de critères pertinents tels que la situation géographique, socio-économique, historique, culturelle ou environnementale.

1100 Numériquement, Malte est l'Etat le moins peuplé, mais c'est aussi l'Etat le plus densément peuplé de l'UE avec une moyenne d'environ 1261 habitants par km².

1101 Voir l'annexe III du règlement (CE) n° 1888/2005 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 modifiant le règlement (CE) no 1059/2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS) en raison de l'adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovaquie et de la Slovaquie à l'Union européenne.

1102 Les « *Lokalitajiet* » ou localités constituent la plus petite entité administrative de l'île de Malte. D'ailleurs, il n'existe aucune entité intermédiaire entre ces localités et l'Etat.

De même, l'exemple du *Land* de *Bremen* rend compte des failles de la nomenclature.

_ Le *Land* de *Bremen* (Brême) en Allemagne compte environs 660 000 habitants. Il s'agit du plus petit *Land* parmi les 16 *Länder* allemands. Aussi, au regard de son statut de *Land*, il rejoint automatiquement les régions classées parmi NUTS 1. La nomenclature NUTS observe la définition fédérale des *Länder*. Cependant, du point de vue démographique, ce *Land* ne satisfait pas les seuils. Le critère institutionnel est privilégié.

Ainsi les délimitations fixées par la nomenclature ne sont pas toujours respectées à la lettre. La nomenclature doit se concilier avec les institutions locales en place, et même être privilégiées. Enfin, il est possible qu'une même région relève de plusieurs niveaux NUTS : *Une même unité territoriale peut toutefois être répertoriée à plusieurs niveaux de la NUTS*¹¹⁰³. Pour ne citer que l'exemple de la France, la région Ile de France et le Nord Pas-de-Calais relèvent à la fois des niveaux NUTS 1 et NUTS 2. Ce qui n'est pas une aberration *per se*, puisque cela est permis par le règlement. Ici encore, la classification n'a pas été opérée selon les seuils démographiques arrêtés par la nomenclature. Il suffit de regarder la démographie de ces deux régions : l'Ile de France compte environs 12 millions d'habitants et celle du Nord Pas-de-Calais, 4 millions. Si la classification en niveau NUTS 1 s'opère pour le Nord Pas-de-Calais, elle ne fonctionne pas pour sa classification en NUTS 2. Quant à la région Ile de France, les seuils maximaux pour une classification en NUTS 1 et 2 sont littéralement dépassés. Le critère institutionnel est, une fois de plus, privilégié.

Une fois les zones parfaitement identifiées, elles sont répertoriées.

c. *Les codifications inhérentes à la nomenclature NUTS*

La nomenclature a induit la création d'un répertoire où toutes les zones identifiées figurent sous forme de codes. Ces codes désignent les Etats accompagnés de leurs régions

¹¹⁰³ Article 2 § 3 du règlement (CE) n°1059/2003, *op.cit.*

statistiques, ainsi que leur nom. Chaque Etat est désigné par un sigle. Par exemple, FR pour la France.

A coté de ce sigle, vont figurer des chiffres entiers : « 0 » si le niveau NUTS 1 se confond avec l'Etat. Ainsi pour le Luxembourg, on obtient LU 0 par exemple.

Ou alors à partir de 1, qui désigne le premier niveau territorial NUTS 1. La première région NUTS 1 en France porte le code : FR 1 et désigne la région Ile de France, la deuxième région NUTS 1 – le Bassin Parisien- est désigné par le code FR 2, etc., jusqu'à répertorier la totalité des régions identifiées en tant que région statistique de niveau NUTS 1.

Pour désigner le niveau NUTS 2, un second chiffre entier est accolé au premier chiffre : « 0 » si le territoire statistique de niveau NUTS 1 et NUTS 2 se confond ; ou bien à partir de « 1 » si le territoire de niveau NUTS 1 se subdivise bien en plusieurs régions identifiables de niveau NUTS 2. Par exemple, la région Ile de France qui constitue une région classée en NUTS 1 et NUTS 2, comportera le code FR 1 pour la désigner en tant que région de niveau NUTS 1 et FR 10 pour la désigner en tant que niveau NUTS 2.

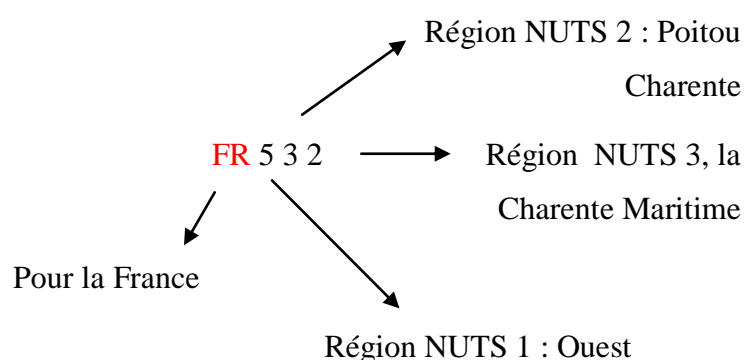
En revanche, le Bassin Parisien, FR 2, qui se compose de 6 régions¹¹⁰⁴ est suivi des nombres entiers de 1 à 6 : FR 21 pour la Champagne Ardenne, FR 22 pour la Picardie, etc. Enfin, pour désigner les régions de niveau NUTS 3, le procédé est identique : « 0 » si le territoire identifié se confond en NUTS 2 et NUTS 3 ; ou alors, à partir de « 1 » suivant l'ordre des territoires désignés par l'Etat et qui viennent subdiviser le niveau NUTS 2. Par exemple, les départements d'Outre Mer de la France incorporent la nomenclature NUTS et constituent une région NUTS 1¹¹⁰⁵ portant le code FR 9. La Guadeloupe, première région de niveau NUTS 2 porte le code FR 91, la Martinique FR 92, etc. Dans le cas des départements d'Outre Mer, les niveaux NUTS 2 et NUTS 3 se confondent ; par conséquent, on reportera le code FR 910 pour désigner le territoire de la Guadeloupe en tant que niveau NUTS 3, FR 920, pour la Martinique, etc. Il n'est pas exclu de rencontrer des codes où figurent trois « 0 » accolés pour désignés le territoire statistique de niveau

1104 Champagne Ardenne, Picardie, Haute Normandie, Centre, Basse Normandie, Bourgogne.

1105 Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion.

NUTS 3 : le Luxembourg, LU 000 et Chypre, CY 000, où les niveaux NUTS 1, NUTS 2 et NUTS 3 sont confondus en raison de la taille extrêmement modeste de ces Etats.

Sinon, lorsque les niveaux NUTS 1, 2 et 3 sont parfaitement distincts, le processus d'attribution des codes décrits est appliqué : pour désigner le département de la Charente maritime dans la nomenclature, région statistique de niveau NUTS 3, ce territoire statistique portera le code suivant :



Cette nomenclature¹¹⁰⁶, qui est loin d'être arbitraire, est susceptible de faire l'objet de modifications pour tenir compte des changements démographiques, institutionnels et autres qui s'opèrent dans les Etats membres. Le règlement de 2003 prévoit la procédure à suivre et a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

2. Des modifications toujours en étroite association avec les Etats

L'article 5 du règlement (CE) n°1059/2003 fait état des modifications à apporter à la nomenclature dans la mesure où la liste ainsi produite ne fixe pas les régions statistiques

¹¹⁰⁶ Consultez le site d'Eurostat pour avoir la liste complète des régions NUTS de l'UE : http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/codelist_fr.cfm?list=nuts, consultez le 21 mai 2008.

des Etats membres de manière définitive (a). Les Etats s'engagent à informer la Commission des éventuelles modifications apportées à leur organisation territoriale. Par ailleurs, ils s'engagent à fournir des séries chronologiques pour l'établissement de statistiques régionales de plus en plus nombreuses (b).

a. La mutabilité de la nomenclature NUTS

En effet, les Etats, maîtres de leur organisation administrative et constitutionnelle, peuvent toujours décider de modifier ou de réorganiser leurs unités administratives ; ou encore, d'opérer des mutations du territoire national. Or, ces modifications sont susceptibles d'avoir des incidences sérieuses sur la nomenclature. Ainsi, un Etat qui supprimerait des niveaux institutionnels ; ou à l'inverse, qui créerait de nouveaux échelons administratifs doit en tenir informer la Commission.

Il faudra alors réévaluer les territoires de statistiques régionales en fonction des critères de classification (les structures institutionnelles locales en présence et les seuils démographiques).

Ainsi, le règlement prévoit que la nomenclature NUTS puisse faire l'objet de révisions ou modifications ; le §4 de l'article 5 du règlement précise : « *Les modifications de la nomenclature NUTS sont arrêtées au cours du second semestre de l'année civile selon la procédure de réglementation visée à l'article 7, paragraphe 2, à une fréquence respectant un intervalle de trois ans au minimum, conformément aux critères définis à l'article 3. Néanmoins, en cas de réorganisation substantielle de la structure administrative pertinente d'un État membre, les modifications de la nomenclature NUTS peuvent être arrêtées à des intervalles inférieurs à trois ans* ». Pour arrêter ces modifications, l'article 7 §2 de ce même règlement renvoie à la procédure de réglementation issue de la décision du Conseil 1999/468/CE du 28 juin 1999 fixant les modalités d'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission¹¹⁰⁷. Il permet l'intervention du Comité de

¹¹⁰⁷ Connue également sous le nom de décision « comitologie ». La « comitologie » étant le processus d'adoption de mesures d'exécution des actes législatifs, prévoyant que ces mesures sont adoptées par la Commission assistée par un Comité d'experts des Etats membres. Les comités permettent à la

programme statistique des « Communautés Européennes¹¹⁰⁸ ». Selon la décision « comitologie », le comité est présidé par un représentant de la Commission européenne, - en l'occurrence Eurostat - ; et les représentants des Etats membres sont représentés par les représentants des principaux INS reconnus dans les Etats membres. Ainsi, la nomenclature qui est issue de ce Comité tient effectivement compte des expertises nationales.

De plus, les unités administratives locales (UAL) font l'objet d'une attention particulière : les composantes administratives et non administratives des régions de niveau NUTS 3 doivent également être répertoriées : l'article 4 du règlement précise : « *Dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur du présent règlement, la Commission publie la composition de chacune des unités territoriales de niveau NUTS 3 en indiquant les unités administratives de taille plus petite visées à l'annexe III, qui lui ont été communiquées par les États membres* ». Le règlement ne reconnaît pas aux UAL la qualité de nouveaux niveaux de la nomenclature NUTS ; en revanche, le découpage du niveau NUTS 3 est tout de même rendu nécessaire, permettant une meilleure qualité des données statistiques régionales récoltées. De plus, les modifications qui seraient apportées à ces composantes administratives du niveau 3 de la NUTS feront l'objet de la même procédure de réglementation : « *Les modifications de l'annexe III sont arrêtées selon la procédure de réglementation visée à l'article 7, paragraphe 2* ». Et les Etats membres ont encore une fois un devoir d'information envers la Commission :

« 2. *Avant la fin du premier semestre de chaque année, les États membres communiquent à la Commission dans le format électronique requis par celle-ci, l'ensemble*

Commission d'instaurer un dialogue avec les administrations nationales avant d'adopter des mesures d'exécution. La décision de 1999 a permis au Parlement européen de s'assurer un droit de regard sur la manière dont la Commission exécute les mesures législatives adoptées notamment en codécision. Cette décision a depuis été remplacée par une décision du 23 juillet 2006, décision du Conseil 2006/512/CE qui introduit une nouvelle procédure de réglementation avec contrôle. Cette nouvelle procédure vise à placer les deux branches du pouvoir législatif sur un pied d'égalité, au moins dans les matières soumises à codécision, dans le contrôle de l'exercice par la Commission des compétences d'exécution qui lui sont conférées. Suite à cette nouvelle introduction, la Commission a émis une communication COM (2007) 740 final, relative à l'adaptation à la procédure de réglementation avec contrôle. La Commission identifie les actes communautaires qu'il faudra adapter à la nouvelle réglementation avec contrôle issue de la décision du 23 juillet 2006.

1108 Article 7 §1 du règlement (CE) 1059/2003 : La Commission est assistée par le comité du programme statistique institué par l'article 1er de la décision 89/382/CEE, Euratom du Conseil (ci-après dénommé «comité»).

des changements apportés aux éléments constitutifs durant l'année précédente qui risquent d'avoir une incidence sur les limites du niveau 3 de la NUTS ».

Le règlement ne retient ici que les modifications majeures qui entraîneront des incidences sur la nomenclature. Il fixe des seuils pour appréhender les incidences majeures sur la nomenclature : la modification des UAL nécessite la modification de la NUTS de niveau 3 « *si elles entraînent un transfert démographique supérieur à un pour cent des unités territoriales NUTS 3 concernées* ».

Enfin, concernant les modifications apportées aux unités non administratives, elles pourront toujours être sujettes à une modification de la nomenclature : « *Les modifications de la NUTS pour les unités non administratives dans un État membre, telles que visées à l'article 3, paragraphe 5, peuvent être apportées si, au niveau en question de la NUTS, la modification réduit l'écart type de la taille en termes de démographie sur l'ensemble des unités territoriales de l'Union européenne* ».

Le règlement 1059/2003 a fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur : une première fois en 2005, suite à l'adhésion des dix nouveaux Etats dans l'UE. La nomenclature a donc été mise à jour¹¹⁰⁹. Un second règlement en 2007 est venu corriger la nomenclature en raison de modifications apportées aux divisions territoriales administratives par certains Etats¹¹¹⁰.

b. Les obligations des Etats membres dans la fourniture de séries statistiques

Le règlement (CE) n°11/2008 de la Commission du 8 janvier 2008 et portant application du règlement (CE) n°1059/2003, exige que l'Etat membre communique des séries chronologiques pour l'établissement des statistiques régionales selon une annexe fournie à cette occasion. L'annexe renvoie à des domaines, tels que l'agriculture, le tourisme,

¹¹⁰⁹ Règlement (CE) n°1888/2005 du Parlement européen et du Conseil, du 26 octobre 2005.

¹¹¹⁰ Règlement (CE) n° 105/2007 de la Commission, du 1er février 2007 modifiant les annexes du règlement (CE) n°1059/2003 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS).

l'environnement, l'emploi et le chômage, etc. pour lesquels elle fixe une année de référence à partir de laquelle les Etats membres devront fonder leurs statistiques :

Année de départ requise par domaine statistique

DOMAINES	NUTS 2	NUTS 3
Agriculture	2007	
Démographie	1990	1990
Comptes nationaux	1999	1999
Comptes des ménages	1999	
Education	2007	
Causes spécifiques de mortalité	1994	
Infrastructures de santé	2000	
Enquêtes sur les forces de travail	2000	
Emploi, chômage		2000
Recherche et développement	2003	
Enquête structurelle sur les entreprises d'Eurostat	2007	
Tourisme	2000	2005
Transport routier		2007
Transport ferroviaire	2005	
Transport par voies navigables intérieures	2007	
Environnement – statistiques sur les déchets	2004	
Environnement - autres	2003	

Annexe résultant du règlement (CE) n°11/2008.

Cette obligation répond plus généralement aux exigences de la décision n°1578/2007/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en place d'un programme statistique communautaire pour la période 2008/2012¹¹¹¹. Afin d'obtenir des statistiques toujours plus justes et cohérentes, et pour assurer une meilleure comparabilité

¹¹¹¹ Décision n°1578/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 relative au programme statistique communautaire 2008/2012, JO L 344/15 du 28 décembre 2007.

des données entre les Etats membres, cette décision insiste sur le fait que la Communauté – désormais, l’UE- « *devrait pouvoir accéder en temps utile à des informations statistiques comparables entre les États membres et leurs unités territoriales, compte tenu des règles constitutionnelles des États membres, qui soient à jour, fiables, pertinentes et produites avec un maximum d’efficacité en vue de la formulation, de l’application, du suivi et de l’évaluation de ses politiques* ». L’objectif de production de statistiques fondée sur une coopération étroite entre Eurostat et les diverses autorités nationales statistiques est rappelé avec vigueur. Cette coopération se matérialise dans un réseau de statistiques communautaires : le SSE ou « système statistique européen¹¹¹² » par lequel Eurostat assure une liaison permanente entre l’UE et les INS et qui garantit en temps utile une haute comparabilité des données entre les Etats membres dans le respect du code de bonnes pratiques de la statistique européenne¹¹¹³. Le programme établit des priorités¹¹¹⁴ et identifie les politiques ou domaines d’actions nécessitant l’établissement d’un programme statistique conforme à ces priorités et objectifs détaillés aux annexes I et II de la décision. A ce titre, les statistiques régionales produites dans le cadre de la politique de cohésion économique et sociale intègrent les domaines d’action de la décision¹¹¹⁵ et seront produites en considérant la nomenclature NUTS.

1112 Le SSE est un partenariat comprenant Eurostat, les INS et d’autres organismes statistiques nationaux responsables, dans chaque État membre, de la production et de la diffusion de statistiques européennes conformément aux principes du code de bonnes pratiques de la statistique européenne. Eurostat assurera la gestion et la coordination nécessaires de cette structure en vue de garantir la fourniture en temps utile des statistiques nécessaires pour répondre aux besoins liés aux politiques de l’Union européenne. Voir Annexe I de la décision.

1113 Code annexé à la recommandation de la Commission du 25 mai 2005 concernant l’indépendance, l’intégrité et la responsabilité des autorités statistiques nationales et communautaire, op.cit.supra.

1114 Article 2 de la décision : « 1. *Compte tenu des ressources disponibles des autorités nationales et de la Commission, le programme est guidé par les principales priorités politiques de la Communauté concernant:*

a) la prospérité, la compétitivité, l’innovation et la croissance; b) la solidarité et le développement humain; c) la cohésion économique, sociale et régionale, le développement durable et les défis démographiques; d) la sécurité; et e) le futur élargissement de l’Union européenne. 2. Conformément au règlement (CE) no 322/97, les priorités globales et les objectifs généraux du programme font l’objet d’une planification annuelle détaillée ».

1115 Article 3 a) de la décision : « *[les INS et Eurostat] établissent un environnement institutionnel et organisationnel propice à l’efficacité et à la crédibilité des autorités statistiques nationales et communautaire produisant et diffusant des statistiques officielles, notamment des statistiques régionales fondées sur la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) ».*

A l'évidence, ce territoire « pluriel » démontre un territoire fonctionnel de l'Union européenne. Dès lors, est-il possible de considérer un territoire de l'Union en tant que territoire politique ?

SECTION II.

UN TERRITOIRE DE L'UNION EUROPEENNE EN QUETE DE LEGITIMITE

Dans la doctrine internationaliste, le territoire est imbriqué à l'Etat en ce qu'il est une autorité politique souveraine qui s'exerce sur une population habitant **un territoire**¹¹¹⁶. A partir de cette assise territoriale (physique et immatérielle¹¹¹⁷), l'Etat gouverne ses sujets (de droit privé et public). Et toujours selon la doctrine internationaliste, l'Etat dispose ainsi d'un *dominium* exclusif –pouvoirs domaniaux sur le territoire- sur lequel il exerce un *imperium* –l'autorité exercée par l'Etat sur les sujets internes soumis à sa compétence-exclusif ou concurrent sur les sujets que leur seul rattachement territorial suffit à fonder¹¹¹⁸. Ces pouvoirs résultent alors d'un titre légal comportant l'appropriation de l'espace par cet Etat. Et le territoire constitue, en quelque sorte, le support d'un système juridique et non l'objet du système juridique.

Au regard de ces critères, est-il possible de reconnaître un territoire de l'Union européenne¹¹¹⁹ ?

L'existence d'un système normatif dans l'UE n'est plus à remettre en cause. Et la citoyenneté européenne, bien qu'elle ne fonde pas l'existence d'un peuple européen, démontre que l'Union soumet les citoyens européens au respect de ses normes. Or, l'espace sur lequel l'Union interagit, est un espace constitué des territoires des Etats

¹¹¹⁶ Yves Madiot, « Vers une territorialisation du droit ? », *RFDA* 1995, pp.946-960 (p.946).

¹¹¹⁷ C'est la combinaison d'un espace terrestre, aérien, maritime et voire spatial.

¹¹¹⁸ Jean Combacau, Serge Sur, *Droit international public*, 8^{ème} édition, *Montchrestien*, 2008, 810p. (pp.393-439).

¹¹¹⁹ « *La construction communautaire aboutit à la superposition de deux pouvoirs sur un même espace territorial. Certes les Etats ne sont pas dépossédés de leur territoire, mais ils ont accepté que celui-ci serve également de cadre territorial d'action aux institutions communautaires, lesquelles se voient aussi dotées d'un territoire communautaire* », Francette Fines, « Quel territoire pour les Etats membres de la CE dans un espace sans frontière », *Annuaire de Droit européen*, vol. II, 2004, pp. 9-30 (p.30).

membres et sur lesquels elle ne peut revendiquer aucun *dominium* exclusif. A priori, l'assise territoriale de l'Union répondant aux critères dégagés, ne serait que partielle. Et le refus de reconnaître un territoire à l'Union européenne est corroboré par le fait que l'Union, bien qu'étant dotée de la personnalité juridique¹¹²⁰, n'est pas un Etat. Dès lors, la question d'un territoire de l'Union européenne n'aurait-elle pas lieu d'être ?

L'Union européenne en luttant contre les disparités des territoires, s'approprie de fait, ce territoire. La reconnaissance des handicaps économiques, géographiques, et sociaux rencontrés dans l'espace de l'UE¹¹²¹ rend compte de ce que le territoire devient un objet des politiques européennes. Ce territoire n'est issu d'aucun critère classique de reconnaissance. Pourtant, il existe factuellement. En dépit des hostilités nationales, l'Union orchestre des synergies afin de parvenir au développement équilibré et harmonieux de ce territoire (§.1). C'est la volonté de construire pour l'avenir un territoire solidaire qui justifie son existence (§.2).

- §.1 – Définir un territoire de l'Union européenne en dépit des résistances étatiques
- §.2 – Construire un territoire de l'Union européenne solidaire

§ 1. DEFINIR UN TERRITOIRE DE L'UNION EUROPEENNE EN DEPIT DES RESISTANCES ETATIQUES

L'intégration du droit de l'UE dans les ordres nationaux a eu pour conséquence de « dénationaliser »¹¹²² les droits nationaux. Les droits nationaux se sont « ouverts »,

¹¹²⁰ Article 47 TUE.

¹¹²¹ Il existe une grande confusion quant à l'existence d'un territoire communautaire en dépit de l'émergence d'indicateurs confirmant ce territoire. Aussi, on préfère évoquer un espace communautaire –notion fonctionnelle- qui résulte de la pratique et du droit dérivé. Voir Danielle Charles-Le Bihan, « L'Union européenne et le principe d'égalité appliqué aux territoires », in *Liber amicorum* Jean Raux, *Le droit de l'UE en principes*, Editions Apogée, Rennes, 2006, 830p. (pp.551-585).

¹¹²² Yves Madiot, *op.cit.* p.947.

pénétrés par les principes du droit de l'UE et ses politiques. Par ailleurs, ces droits nationaux ont également été sensibilisés aux droits des Etats voisins à travers les échanges entre collectivités dans le cadre des coopérations transfrontalières. Dès lors, les territoires des Etats membres, en tant que support du droit, sont atteints par ces différentes interpénétrations : « [Le territoire] *ne peut plus être traité comme un espace clos soumis à un droit mais comme un espace de plus en plus dépendant des territoires voisins, un espace qui leur est relié par une multitude de liaisons nerveuses*¹¹²³ ».

Le droit de l'UE contribue à la connexion des territoires des Etats membres. Il fait apparaître un territoire unifié à partir de la mise en place d'un système juridique supranational. Toutefois, les institutions européennes préfèrent évoquer l'existence d'un « espace communautaire », expression plus neutre qui renvoie aux territoires des Etats membres et rappelle implicitement que l'Union n'est pas compétente pour délimiter son territoire¹¹²⁴.

Ce territoire n'est pas homogène. L'approche essentiellement sectorielle et fonctionnelle des politiques de l'UE rend compte d'un territoire fragmenté, démontrant l'existence d'un espace européen qui recouvre en fait des « espaces fonctionnels » de définition et de mise en œuvre des politiques de l'UE.

Ainsi, il est possible de concevoir un territoire de l'Union européenne comme « un tout globalisant », en dépit des résistances étatiques à l'émergence d'un tel territoire (A). Ce territoire est devenu progressivement un objet des politiques de l'UE (B).

A. LE REFUS DES ETATS MEMBRES DE VOIR CONSACRER UN TERRITOIRE DE L'UNION EUROPEENNE

L'Union européenne n'a pas la compétence pour définir elle-même les limites de son territoire. La notion de territoire est seulement envisagée en tant que limite au champ

¹¹²³ Yves Madiot, *op.cit.* p.947.

¹¹²⁴ Danielle Charles Le Bihan, *op.cit.* p.575.

d'application territoriale des politiques de l'UE¹¹²⁵. La question de voir émerger un jour un territoire de l'Union européenne entre directement en conflit avec l'organisation interne des Etats membres. En effet, ces derniers redoutent d'une part que le territoire de l'Union européenne porte atteinte à leur intégrité territoriale (1) ; d'autre part, il craigne que la constitution d'un territoire de l'Union européenne réveille les appétits des pouvoirs locaux de proximité (2).

1. Une atteinte notoire à l'intégrité des territoires nationaux

Les critères de délimitation d'un territoire européens sont plutôt évasifs : traités et jurisprudence¹¹²⁶ renvoient à des critères variables de délimitation du territoire de l'Union européenne (critères géographiques, institutionnels, principe du renvoi en première ligne au droit national). De plus, en accord avec les Etats membres, l'Union européenne module le champ d'application territoriale des politiques de l'UE. Certaines politiques ne produiront pas la totalité de leurs effets sur certaines portions des territoires des Etats membres, voire échappent complètement à l'application des traités¹¹²⁷.

Dès lors, le territoire de l'UE se détermine par rapport à la nécessité de fixer le champ territorial des politiques de l'UE¹¹²⁸. Cette conception se concilier avec le principe

¹¹²⁵ Daniel Gadbin, « Les fondements juridiques de l'action communautaire sur les territoires », in Danielle Charles Le Bihan (dir.), *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire de l'Union européenne*, Presses universitaires de Rennes, 2004, 260p. (pp.21-48).

¹¹²⁶ CJCE, 31 janvier 2001, *Espagne c/ Commission*, aff. C-36/98, rec. I-779 : « *Le territoire et les sols des États membres ainsi que leurs ressources hydrauliques sont des ressources limitées et l'article 130 S, paragraphe 2, premier alinéa, deuxième tiret, du traité vise donc les mesures qui les affectent en tant que telles, c'est-à-dire les mesures qui réglementent les aspects quantitatifs de l'utilisation de ces ressources ou, en d'autres termes, les mesures qui concernent la gestion de ressources limitées dans ses aspects quantitatifs et non pas celles qui concernent l'amélioration et la protection de la qualité de ces ressources* ».

¹¹²⁷ Exemple du protocole sur le Portugal (sous Maastricht) où il était autorisé que le Portugal maintienne la faculté pour Madère et les Açores d'obtenir des crédits sans intérêts auprès du Banco de Portugal. Cela aurait normalement constitué une aide d'Etat tombant sous l'interdiction de l'article 92 §.1 (nouvel article 107 §.1 TFUE).

¹¹²⁸ Ziller Jacques, *Champ d'application du droit communautaire*, Jurisclasseur Europe, Fasc. 470, 3-1998, p.4.

d'autonomie constitutionnelle des Etats membres qui s'opposent naturellement à l'émergence d'un territoire de l'Union européenne au sens politique.

En effet, juridiquement, l'Union européenne n'a pas de territoire « politique » puisqu'elle n'est pas un Etat. Ce territoire « virtuel » rassemble les territoires des Etats membres. Et la reconnaissance d'un territoire de l'UE porterait atteinte à l'intégrité de leur territoire national, et plus généralement à leurs prérogatives.

Symboliquement, les Etats membres abandonneraient la destinée de leur territoire à l'emprise européenne (alors que cette obligation n'apparaît nulle part dans les traités). Au contraire, le principe d'autonomie institutionnelle renforce la conviction des Etats à demeurer maîtres de leur assise territoriale. Dans certains Etats membres, le territoire bénéficie d'une protection constitutionnelle. Au Portugal, « *l'Etat ne saurait aliéner aucune portion du territoire portugais ni aucun des droits de souveraineté qu'il y exerce, sous réserve de la rectification de frontières*¹¹²⁹ ». La Pologne préfère évoquer « *l'indépendance et l'inviolabilité de son territoire*¹¹³⁰ ». Toutefois, des circonstances peuvent exiger des modifications du territoire des Etats. La Loi fondamentale allemande permet des restructurations du territoire fédéral. L'article 29 énonce une procédure plutôt lourde, qui tient compte « *des particularismes régionaux, des liens historiques et culturels, des opportunités économiques et des impératifs d'aménagement du territoire et du développement régional* ». C'est une loi fédérale qui ratifie par votation populaire le projet de restructuration du territoire (en ayant pris en compte préalablement l'avis des *Länder* concernés par la restructuration). En France, l'article 53 de la Constitution exige la ratification législative d'un traité international qui comporte la « *cession, échange ou adjonction de territoire* ». Cette exigence est double puisque « *nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées*¹¹³¹ ».

Enfin, des garde-fous jalonnent l'ensemble des constitutions nationales dès lors que l'intégrité du territoire est menacée (conflits armés, envahissements, occupation). En

¹¹²⁹ Article 5 §.3 de la Constitution du Portugal.

¹¹³⁰ Article 5, 26 et 126 de la Constitution polonaise.

¹¹³¹ Décision du Conseil Constitutionnel français, DC n°2000-428 DC, loi organisant une consultation de la population de Mayotte.

France, l'article 89 de la Constitution énonce qu'« aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire ». La Pologne, à l'article 126 de la Constitution, énonce que les forces armées sauvegardent l'indépendance et l'intégralité de son territoire. En Grèce, « aucune force militaire étrangère n'est admise en territoire hellénique, ni ne peut y séjourner ou le traverser, sans une loi votée à la majorité absolue du nombre total des députés »¹¹³².

Les ordres constitutionnels de l'ensemble des Etats membres entendent ainsi conserver la maîtrise et la destinée de leur territoire.

Ainsi, pour reconnaître un territoire de l'Union, il faudrait l'envisager comme une assise commune à des ordres juridiques séparés, où les compétences de chacun des pouvoirs de décision seraient enchevêtrées. Dès lors, le risque de duplication des actions territoriales – relevant des politiques étatiques en faveur du développement régional et de l'Union par l'intermédiaire de la politique régionale- rendrait périlleux la pérennité du territoire de l'Union européenne.

Les politiques locales de développement devront-elles suivre les objectifs communautaires ou nationaux ?

La crainte des Etats membres de voir s'instaurer des relations entre les niveaux locaux et les institutions européennes constitue aussi une raison au refus de la reconnaissance d'un territoire de l'Union européenne. Ils craignent la réduction de leur rôle dans la définition du territoire au profit des collectivités locales, plus proches du citoyen et par définition plus à même d'identifier les problèmes de développement du territoire.

2. La crainte de voir émerger des pouvoirs locaux de décision

Sans revenir sur le dynamisme des régions en Europe et leur pouvoir de mobilisation autour des projets d'envergure européenne, le poids des collectivités locales dans l'UE n'a cessé de croître. Au point que les Etats membres redoutent qu'une telle prise en

¹¹³² Article 27 de la Constitution hellénique.

considération conduite à court-circuiter l'échelon national¹¹³³. Si de nombreux arguments s'accordent à reconnaître aux collectivités locales un rôle d'acteur du processus décisionnel, d'autres, au contraire s'y opposent et prédisent un risque tangible de dilution de l'Union européenne¹¹³⁴.

De prime abord, le niveau local serait un niveau adéquat de compréhension et d'analyses des problèmes rencontrés par les citoyens. A priori plus aptes à répondre aux besoins des citoyens et du territoire que ne le permettrait le niveau national. Or, dans la mesure où il n'existe aucune uniformisation d'un niveau régional en Europe, la diversité institutionnelle des niveaux locaux fragmente le territoire européen. De cette observation découlent des risques pervers de dilution de l'Union européenne¹¹³⁵. Des problèmes de gouvernabilité de l'Union et le risque d'instabilité pour les niveaux nationaux se profilent.

Pour faire émerger un territoire de l'Union européenne, la promotion d'un statut juridique et politique des régions dans l'Union européenne serait une solution. Cela permettrait de « connecter » plus directement les institutions de l'UE aux territoires.

Toutefois, cela s'avèrerait être un très mauvais choix. Des régions comme la Catalogne, le Pays Basque ou même la Bavière y verraient un moyen pour acculer l'Etat devant leurs revendications régionalistes. Jusqu'à –pourquoi pas ?- envisager de se séparer de leur Etat national. Le risque de déstabilisation est réel et conforterait ces régions dans leur revendication à obtenir un droit à une autonomie plus importante que celle déjà acquise.

Pour l'Union européenne, cette explosion des particularismes régionaux auraient aussi des conséquences certaines sur le budget européen. L'émancipation de certaines régions, la déstructuration des territoires nationaux engendreraient des pressions et des besoins supplémentaires à la charge de la politique de cohésion qui devrait pallier les nouvelles inégalités du territoire de l'UE.

¹¹³³ Danielle Charles Le Bihan, « L'Union européenne et le principe d'égalité appliqué aux territoires », in *Liber Amicorum Jean Raux, Le droit de l'UE en principes*, Editions Apogée, Rennes, 2006, 830p. (p.572).

¹¹³⁴ Gérard Marcou, rapport sur la régionalisation en Europe, pour le Parlement Européen, novembre 1999, 170p. (pp.49-53).

¹¹³⁵ Xavier Mabilille (directeur du CRISP –centre de recherche et d'information socio-politique-) parle de « balkanisation », quotidien belge, *Le Soir*, du 21 Août 1996, rapporté par Georges Vandersanden, Introduction à « L'Europe et les Régions », Editions de l'Université de Bruxelles, 186p. (p.12).

Ainsi, reconnaître l'émergence d'un territoire de l'Union européenne à partir de la reconnaissance juridique et politique des niveaux locaux s'avèrerait peu judicieux et multiplierait les conflits. C'est la gouvernabilité de l'Union qui serait alors en jeu. Le processus décisionnel partagé entre l'Union et les 27 Etats membres rend déjà compte des difficultés à obtenir le consensus (à défaut de majorités confortables). Aussi impliquer les collectivités locales dans le processus décisionnel en tant qu'actrices au même titre que les Etats serait catastrophique pour l'Union européenne.

Le maintien de l'autonomie constitutionnelle des Etats membres doit demeurer et demeure pour l'instant le meilleur garde-fou et le meilleur gage de stabilité du territoire de l'Union européenne.

Ce territoire de l'Union reste donc un espace fonctionnel. Pourtant, il n'est pas incongru de concevoir ce territoire « comme un tout ». L'article 157 §.1 sous g) du TFUE¹¹³⁶ fait état du territoire de l'UE quand il rappelle que l'Union soutient l'action des Etats membres concernant « *les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union* ».

L'émergence de ce territoire n'est donc pas une antinomie avec les territoires des Etats membres.

B. DES TERRITOIRES NATIONAUX INTEGRES DANS UN TERRITOIRE DE L'UNION EUROPEENNE

La vocation intégrationniste de la construction européenne a permis à l'UE de s'approprier un territoire. Parce que le droit de l'UE nécessite une application uniforme¹¹³⁷

¹¹³⁶ Ex article 137 §.1 sous g) TCE sur la politique sociale de l'UE.

¹¹³⁷ CJCE, 1^{er} février 1972, *Hagen OHG c/ Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, aff. 49/71, rec. 23. CJCE, 18 janvier 1984, *EKRO*, aff. 327/82, rec. 107 : « Il découle des exigences tant de l'application uniforme du droit communautaire que du principe d'égalité que les termes d'une disposition du droit communautaire qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des Etats membres pour déterminer son sens et sa portée doivent normalement trouver, dans toute la Communauté, une

pour assurer son efficacité ; implicitement, un territoire est reconnu à l'Union européenne. Ce territoire permet d'ancrer physiquement le droit de l'UE.

Ainsi, les territoires nationaux constituent des territoires intégrés dans un territoire plus vaste : le territoire de l'Union (1). Cette intégration s'est réalisée à travers la mise en œuvre des politiques de l'UE, de plus en plus imprégnées des problématiques du territoire (2).

1. Une intégration tacite

Les Etats membres, en adhérant au système de l'UE, se sont engagés à faire appliquer le droit de l'UE, à le faire respecter¹¹³⁸ et à ne pas enfreindre son application¹¹³⁹. Cette obligation générale de loyauté¹¹⁴⁰, si elle ne justifie pas à elle seule le principe d'intégration¹¹⁴¹, elle contribue quand même à renforcer la dynamique d'intégration des Etats membres dans l'UE¹¹⁴².

Cette « intégration juridique » définit les rapports que doivent observer les Etats membres à l'égard de l'Union européenne¹¹⁴³. Tacitement, cette intégration rencontre un prolongement « physique ». L'intégration juridique entraîne une intégration spatiale, dans la mesure où les territoires des Etats membres « reçoivent » le droit de l'UE. Ces territoires s'imbriquent dans un espace plus vaste, le territoire de l'Union européenne sur lequel

interprétation autonome et uniforme qui doit être recherchée en tenant compte du contexte de la disposition et de l'objectif poursuivi par la réglementation en cause ».

¹¹³⁸ CJCE, 2 février 1977, *Amsterdam Bulb*, aff. 50/76, rec. 137 : « [les Etats membres] ne peuvent ni directement, ni par l'intermédiaire d'organismes créés ou reconnus par eux, déroger ou tolérer une dérogation au droit communautaire ou y porter atteinte ».

¹¹³⁹ CJCE, 6 mai 1982, *Fromme c/ BALM*, aff. 54/81, rec. 1149 : « l'application du droit national ne doit pas porter atteinte à la portée ni à l'efficacité du droit communautaire ».

¹¹⁴⁰ Article 4 §.3 TUE. Voir 1^{ère} partie.

¹¹⁴¹ CJCE, 5 février 1963, *Van Gend end Loos*, aff. 26/62, rec.3 –effet direct- et CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ ENEL*, aff. 6/64, rec. 1141 –primauté-.

¹¹⁴² Denis Simon, *Le système juridique communautaire*, coll. *Droit fondamental*, 3^{ème} éd., PUF, 2001, p.157.

¹¹⁴³ CJCE, 7 février 1973, *Commission c/ Italie*, aff. 39/72, rec. 101 : « la rupture unilatérale par un Etat, selon la conception qu'il se fait de son intérêt national, de l'équilibre entre les avantages et les charges découlant de son appartenance à la Communauté, met en cause l'égalité des Etats membres devant le droit communautaire et crée des discriminations au préjudice de leurs ressortissants et, en tout premier lieu, de ceux de l'Etat qui se place en dehors de la règle communautaire ».

s'ancrent les politiques de l'UE. Ce territoire s'impose *de facto* au nom de l'efficacité et l'utilité du droit de l'Union européenne.

Toutefois, ce territoire de l'Union européenne ne doit pas pour autant configurer un espace monolithique. Les Etats membres sont confrontés à deux phénomènes : l'intégration de leur territoire dans un territoire plus vaste et la « division » de leur propre territoire. En fait, prendre en compte un territoire de l'UE, c'est prendre en compte « des territoires »¹¹⁴⁴. Les territoires nationaux sont aussi divisés en territoires locaux : des régions, des départements, des communes pour la France ; des *Länder*, des *Landkreise*, des *Gemeinden* pour l'Allemagne ; des Communautés autonomes, des provinces et des communes pour l'Espagne, etc. et démontre une diversité institutionnelle. Ainsi, l'intégration spatiale des Etats dans un territoire de l'UE génère aussi une intégration de ces territoires locaux que l'UE n'entend pas anéantir.

Cette intégration spatiale a été réalisée progressivement à travers les politiques sectorielles de l'Union européenne.

2. Le territoire, objet des politiques de l'Union européenne

Originellement, l'ensemble des politiques communautaires n'avait pas de caractère spatial en dehors de l'existence du champ d'application territoriale des traités communautaires et les actions communautaires sur les territoires étaient dispersées dans les traités originaires¹¹⁴⁵.

Or, à partir de l'Acte Unique européen, les politiques communautaires vont substantiellement impacter les territoires¹¹⁴⁶. L'élargissement des compétences

¹¹⁴⁴ Yves Madiot, « Vers une territorialisation du droit », *RFDA* 1995, pp.946-960.

¹¹⁴⁵ Daniel Gadbin, « Les fondements juridiques de l'action communautaire sur les territoires », in Danielle Charles-Le Bihan, *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire de l'Union européenne*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p.23.

¹¹⁴⁶ Selon la Commission, « l'impact territorial » signifie que « les mesures communautaires modifient les structures, ainsi que les potentiels économiques et sociaux, et par conséquent les modalités d'utilisation

communautaires en matière de concurrence, de réseaux transeuropéens, de fonds structurels, la PAC, l'environnement et, surtout, la reconnaissance de l'objectif de cohésion sont autant de domaines où l'action communautaire produit des effets sur le territoire et affecte les politiques nationales et régionales d'aménagement des territoires. Pour contrebalancer les effets, parfois pervers, de certaines de ces politiques, des « correcteurs » ont été progressivement introduits dans les traités pour les sensibiliser à la problématique du territoire. Le territoire devient subrepticement un objet des politiques communautaires.

L'Acte unique européen ouvre la marche en jetant les bases d'une politique de cohésion pour panser les effets néfastes de la construction du marché intérieur¹¹⁴⁷ ; il introduit également un chapitre relatif à l'environnement, qui sera ensuite généralisée à l'ensemble des politiques communautaires sous forme d'une clause environnementale, par le traité de Maastricht (art.11 TFUE).

Par ailleurs, c'est le traité de Maastricht qui consacre l'objectif de cohésion économique et sociale.

Le traité d'Amsterdam ajoutera quant à lui, un volet territorial à la cohésion et promeut le développement durable de l'Union.

Enfin, le traité de Lisbonne a consacré le principe de solidarité, aux cotés de la cohésion économique, sociale et territoriale. L'article 3 §.3, al.3 TUE énonce : « *Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres* ».

Cette solidarité pourra éventuellement trouver des terminaisons territoriales.

L'adjonction de ces principes directeurs de l'action de l'UE modifie l'essence des politiques fonctionnelles. Subrepticement, l'ensemble de ces politiques ne peut plus raisonner de manière cloisonnée, à partir des missions et objectifs de leur domaine d'action initial.

des sols et les paysages. En outre, cette action peut influencer la compétitivité et le rayonnement territorial d'une ville ou d'une région au sein des structures économiques et urbaines européennes. Voir le SDEC –schéma de développement de l'espace communautaire- publié par la Commission européenne, mai 1999, 90p. (p.13), consulté le 20 janvier 2010 sur : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_fr.pdf

¹¹⁴⁷ Jean François Vasseur, « Le cadre européen des politiques régionales d'aménagement du territoire », CURAPP, Paris, PUF, 1993, p.134.

Nous laisserons, pour l'instant, de côté la politique structurelle.

La politique de concurrence avait pour objectif de réaliser le marché intérieur en décloisonnant les marchés nationaux. De prime abord, la réglementation communautaire visait à éliminer les ententes et les abus de position dominante¹¹⁴⁸ et encadrer les aides d'Etat¹¹⁴⁹ afin de ne pas fausser le libre jeu de la concurrence dans le marché intérieur. Par conséquent, la problématique territoriale ne dominait pas les enjeux de la concurrence. Et pourtant, cette politique affecte le territoire de l'Union dans la mesure où la libéralisation des marchés a accru les disparités régionales. Les régions, villes, déjà compétitives, ont renforcé leur position de « championnes régionales » sans entraîner dans leur sillage les régions moins favorisées. Du coup, la politique communautaire des aides d'Etat a dû s'assouplir en prenant particulièrement en compte les régions souffrant de handicaps structurels ou géographiques pour corriger les effets pervers de la politique de concurrence.

La politique agricole commune (PAC), politique sectorielle par excellence, était délibérément orientée vers l'augmentation des capacités de production agricole. Cette politique a également généré ou accentué des disparités régionales. En effet, les aides financières ont stimulé les régions où l'agriculture était déjà intensive. Cette intensification a contribué à la « dénaturation » des espaces ruraux. Accusée, parfois à juste titre, de générer des pollutions de diverses origines (pesticides, insecticides), la PAC aurait aussi eu des incidences sur la biodiversité (monocultures, destruction de la faune et de la flore). Et les territoires ruraux sont profondément affectés par les dérives de la PAC¹¹⁵⁰. Les réformes entreprises à partir de 1992 ont tenté de remédier à ces conséquences néfastes, en amorçant une réflexion à partir de l'organisation des espaces ruraux et de la protection de l'environnement.

Quant à l'environnement, cette politique acquiert, à partir du Traité d'Amsterdam, un véritable sens dans la construction communautaire. La clause environnementale¹¹⁵¹

¹¹⁴⁸ Article 101 et 102 TFUE (ex article 81 et 82 TCE).

¹¹⁴⁹ Article 107 TFUE (ex article 87 TCE).

¹¹⁵⁰ Danièle Bianchi, *La politique agricole commune. Toute la PAC, rien d'autre que la PAC*, Bruylant, 2006, 656p.

¹¹⁵¹ Article 11 TFUE : « Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable ». Appelée « clause environnementale », la protection de l'environnement devient un principe transversal à toutes les politiques et actions communautaires. La CJCE avait par

impacte directement les territoires dès lors qu'elle identifie les plus fragiles, nécessitant une protection. Par ailleurs, elle impulse une liaison des territoires. L'exemple le plus pertinent est la constitution du réseau « Natura 2000 » qui vise à relier les territoires composés de différents biotopes¹¹⁵² nécessitant une protection. Ce réseau doit concilier les impératifs de protection des espèces désignées et leurs habitats, tout en tenant compte des intérêts socio-économiques de la région concernée.

Toutefois, la protection des espèces menacées et de leurs habitats n'est pas le seul intérêt de la mise en œuvre d'une politique commune de l'environnement. Un important corpus de règles a été arrêté en matière de gestion des déchets¹¹⁵³, gestion de l'eau¹¹⁵⁴, etc. La protection des sols fait l'objet d'une attention particulière. La Commission appelait de ses vœux la mise en place d'une stratégie de protection des sols à l'échelon européen¹¹⁵⁵. En effet, la dégradation, l'érosion des sols impactent non seulement la politique environnementale, mais aussi d'autres politiques sectorielles¹¹⁵⁶. De plus, les dispositions relatives au sol sont éparpillées et enchevêtrées d'une part au niveau des politiques sectorielles. Les politiques relatives à l'agriculture, l'environnement, le développement rural, la pêche se partagent des champs de compétences. D'autre part, l'Union, les Etats et les régions se partagent aussi des compétences dans la gestion des sols. Par conséquent, la diversité des champs de protection des sols annule *de facto* son efficacité.

ailleurs reconnu la protection de l'environnement comme « un des objectifs essentiels de la Communauté » avant l'AUE de 1986. CJCE, 7 février 1985, *Association de défense des brûleurs d'huiles usagées*, aff. 240/83, rec. p.531 ; puis « une exigence impérative », 20 septembre 1988, *Commission c/ Danemark*, aff. C-302/86, rec. I.4607.

¹¹⁵² Un biotope est un ensemble d'éléments caractérisant un milieu physico-chimique déterminé et uniforme qui héberge une flore et une faune spécifiques.

¹¹⁵³ Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets.

¹¹⁵⁴ La directive cadre 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire de l'eau.

¹¹⁵⁵ Communication de la Commission, du 16 avril 2002, au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions: Vers une stratégie thématique pour la protection des sols, COM(2002) 179 final. Le terme sol tel qu'utilisé dans ce document, se réfère à la couche supérieure de la croûte terrestre, constitué de particules minérales, de matières organiques, d'eau, d'air et d'organismes vivants.

¹¹⁵⁶ Ces dégradations génèrent une perte de productivité des rendements agricoles (PAC) ; cela multiplie les risques de distorsion de concurrence (les Etats n'imposent pas les mêmes obligations pour remédier aux problèmes d'érosion des sols) ; plus généralement, les Etats apportent des réponses nationales à un problème d'ampleur communautaire.

Ainsi, il devenait nécessaire d'adopter au niveau de l'UE un cadre réglementaire qui clarifierait les situations et apporterait de la cohérence aux actions sur le territoire. La Commission européenne a ainsi proposé une stratégie thématique en faveur de la protection des sols¹¹⁵⁷ sur la base de laquelle le Parlement européen et le Conseil, le 22 septembre 2006, ont arrêté une proposition de directive définissant un cadre pour la protection des sols¹¹⁵⁸.

Subrepticement, le territoire de l'Union européenne se réalise. Il devient « *un espace qui n'est pas seulement économique mais porteur de projet et de solidarité pour la Communauté qui l'habite*¹¹⁵⁹ ».

§ 2. CONSTRUIRE UN TERRITOIRE DE L'UNION EUROPEENNE SOLIDAIRE

Le territoire, de « support » à l'application des politiques communes, devient progressivement un objet des politiques de l'UE.

Toutefois, ce territoire de l'UE ne révèle pas un espace homogène. Et cette caractéristique s'amplifie d'autant plus que la fragmentation des fondements juridiques de l'action européenne sur les territoires creuse les écarts de développement entre les territoires.

Dés lors, la prise en compte de l'existence d'un territoire de l'UE oblige l'ordonnancement de l'UE à infléchir certains principes directeurs de la construction de l'UE. Si le principe d'uniformité d'application est un principe élémentaire, il supportera nécessairement des tempéraments afin de prévenir l'émergence de situations inégales, et notamment de situations territoriales inégales. Le droit de l'UE s'emploie ainsi à rétablir

¹¹⁵⁷ Communication de la Commission, du 22 septembre 2006, intitulée: « Stratégie thématique en faveur de la protection des sols » COM(2006) 231 final.

¹¹⁵⁸ Cette proposition a été adoptée en première lecture le 14 novembre 2007 par les députés européens, mais n'a pas été définitivement adoptée.

¹¹⁵⁹ Jean Peyroni, Chargé de mission DATAR, « Les défis territoriaux de la présidence française » *in Pouvoirs Locaux*, n°47, IV/2000, p.20.

une dimension territoriale dans son application afin de lui assurer une plus grande précision.

Par conséquent, le territoire, nouvel objet des politiques de l'UE, s'est imposé et s'est construit à partir des inégalités territoriales (A). Cependant, l'objectif de réduction des inégalités du territoire de l'UE ne conduit pas nécessairement à adopter une approche qui serait entièrement territoriale, ni encore moins égalitaire. Un subtil mélange des deux approches se combine à la prise en compte d'autres objectifs des traités de l'UE et tend à démontrer l'avènement d'un territoire de l'UE qui serait avant tout solidaire (B).

A. LA CONCEPTUALISATION D'UN TERRITOIRE DE L'UNION EUROPEENNE A PARTIR DE SES INEGALITES

La diversité territoriale constatée sur le territoire de l'Union se concilie originellement avec les principes directeurs de l'UE, et notamment le principe d'égalité et le principe de non discrimination, principe cardinal du système de l'UE qui constitue une expression spécifique de l'égalité.

Le territoire est devenu une variable qui appelle parfois des aménagements de la mise en œuvre de certaines politiques de l'UE. Aussi, la reconnaissance des inégalités territoriales (1) met en évidence l'émergence d'un principe de solidarité territoriale (2).

1. La reconnaissance d'un principe d'égalité des territoires

Les traités originaires n'énonçaient pas de principe général d'égalité¹¹⁶⁰, ils renvoyaient seulement aux applications matérielles de l'égalité dans les secteurs économiques : égal accès aux productions, interdiction de discrimination entre les travailleurs, interdiction de pratiques abusives de concurrence, etc.

¹¹⁶⁰ Marie France Christophe – Tchakaloff, « Le principe d'égalité », *AJDA* 1996, p.168.

La Cour de justice va ainsi proposer sa propre conception du principe d'égalité à partir du principe de non-discrimination (énoncé dans les traités) et en s'appuyant sur la nécessaire consolidation du marché intérieur¹¹⁶¹ ; ce principe va considérablement s'étendre¹¹⁶², jusqu'à parvenir au rang des principes fondamentaux de l'UE¹¹⁶³. Ce principe « tentaculaire » a rapidement été perçu comme un puissant vecteur d'intégration¹¹⁶⁴ et s'est décliné en de multiples versions : la non discrimination¹¹⁶⁵, égalité entre opérateurs économiques¹¹⁶⁶, égalité entre fonctionnaires¹¹⁶⁷, égalité homme-femme¹¹⁶⁸, égalité des candidats à un concours¹¹⁶⁹, interdiction de discrimination à raison de la nationalité¹¹⁷⁰, du sexe¹¹⁷¹, etc.

Plus généralement, l'égalité appelle une égalité des droits des citoyens européens¹¹⁷². Tandis que le principe de non-discrimination renvoie aux activités juridiques des personnes, des entreprises, des Etats, etc. Le principe de non discrimination, qui apparaît à l'article 10 TFUE¹¹⁷³, constitue plus généralement une expression particulière de

¹¹⁶¹ La Cour requiert l'égalité devant les charges publiques communautaires (CJCE 13 juillet 1961, *Meroni*, aff. 14 à 27/60 et 1/61, rec. 321), l'égalité de traitement des fonctionnaires (CJCE 21 novembre 1974, *Nold*, aff. 6/74, rec. 1287).

¹¹⁶² « Qualifier d'« exigence essentielle pour la finalité d'intégration », le principe d'égalité devient constitutif de l'ordre juridique communautaire : il implique l'égalité entre les institutions, l'égalité entre les Etats membres et s'impose à tout acte des institutions communautaires et à tout acte national pris dans le champ d'application des traités », cf. M-F. Christophe- Tchakaloff, *op.cit.* p.168.

¹¹⁶³ CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. 11/70, rec. 1125, point 4 reconnaît l'existence de droits fondamentaux dans le système communautaire. CJCE, 19 octobre 1977, *SA Moulins & Huileries de Pont-à-Mousson et Société coopérative Providence agricole de la Champagne contre Office national interprofessionnel des céréales*, aff. 124/76 et 20/77, rec. 1795 reconnaît que « l'interdiction de discrimination n'est que l'expression spécifique du principe général d'égalité qui appartient aux principes fondamentaux de la Communauté ».

¹¹⁶⁴ M-F. Christophe-Tchakaloff, « Le principe d'égalité » *AJDA* 20 juin 1996, spécial *Droit administratif et Droit communautaire*, p.168 ; Nicole Belloubet-Frier, « Le principe d'égalité » *AJDA* 20 juillet/20 Août 1998, spécial *Droits fondamentaux*, p.161.

¹¹⁶⁵ CJCE, 27 octobre 1971, *Rheinmühlen Düsseldorf contre Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, aff. 6/71, rec. 823.

¹¹⁶⁶ CJCE, 13 avril 2000, *Karissou et a.*, aff. C-292/97, rec. I-2737.

¹¹⁶⁷ CJCE, 4 juillet 1985, *Williams c/ Cour des Comptes*, aff. 134/84, rec. 2225.

¹¹⁶⁸ CJCE, 20 mars 1984, *Razzouk e.a. c/ Commission*, aff. 75 et 117/82, rec. 1509.

¹¹⁶⁹ CJCE, 27 octobre 1976, *Vivien Prais c/ Conseil*, aff. 130/75, rec. 1589.

¹¹⁷⁰ CJCE, 8 octobre 1980, *Überschär*, aff. 810/79, Rec.1980,p.2747.

¹¹⁷¹ CJCE, 15 juin 1978, *Defrenne c/ Sabena*, aff. 149/77, rec. 1365.

¹¹⁷² Article 20 de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne.

¹¹⁷³ Le principe de non discrimination est mentionné à plusieurs reprises dans le TFUE : à l'article 18 et *svt.* au titre de la non-discrimination et de la citoyenneté ; à l'article 36 et *svt.* au titre de l'interdiction des

l'égalité¹¹⁷⁴ et reçoit une protection moins absolue que l'égalité dans la mesure où le juge de l'UE reconnaît parfois des justifications : la Cour considère « *que la discrimination consiste soit à traiter de manière différente des situations similaires, soit de manière identique des situations différentes* »¹¹⁷⁵. Ces inégalités vont faire l'objet d'une différence de traitement dès lors que des différences de situations objectives sont constatées, sans que cela porte une atteinte à la substance des droits garantis par les Traités¹¹⁷⁶. Le principe d'égalité ne doit pas traduire à un droit au « nivellement » niant certaines spécificités : « *ce serait une course absurde vers une utopie destructrice* »¹¹⁷⁷. Ainsi pour rétablir des conditions d'égalité, il faut parfois valider des inégalités de traitement.

Rapporté aux territoires, l'Union européenne ne s'inspire-t-elle pas du principe d'égalité ?

La fragmentation des actions communes sur le territoire, couplé à l'existence de handicaps structurels, naturels ou géographiques, rend compte d'une inégalité des territoires.

L'ancien article 2 TUE exhortait à un développement équilibré et harmonieux de l'Union européenne. Le préambule du Traité instituant la Communauté européenne préconisait de réduire les écarts de développement entre les régions. Et la nouvelle rédaction des traités sur l'Union européenne (à l'issue de Lisbonne) entérine cette conception en rappelant le maintien d'un « *développement harmonieux en réduisant l'écart*

restrictions quantitatives ; à l'article 40 concernant l'agriculture et la pêche ; l'article 45 concernant la libre circulation des personnes ; article 65 pour les capitaux ; article 95 pour les transports ; article 107 pour les aides d'Etat ; article 114 pour le rapprochement des législations ; article 157 au titre de la politique sociale ; article 200 concernant l'association des pays et territoires d'outre mer ; article 214 pour l'aide humanitaire ; et enfin, article 326 concernant les coopérations renforcées.

¹¹⁷⁴ Rémy Hernu, *Principe d'égalité et principe de non discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, LGDJ, 2003, 555p.

¹¹⁷⁵ Conseil d'Etat, *Rapport Public 1996 sur le principe d'égalité*, La Documentation française, Etudes et Documents, n°48, p.36.

¹¹⁷⁶ CJCE, 14 mai 1974, *Nold KG c/ Commission*, aff. 4/73, point 14, rec. 4910.

¹¹⁷⁷ Yves Madiot, « Vers une territorialisation du droit ? », *RFDA* 1995, pp.946-960 (p.960).

*entre les différentes régions et le retard des moins favorisées*¹¹⁷⁸ » ; l'Union promeut « *la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres*¹¹⁷⁹ ».

Ainsi, pour certains auteurs, il n'en fallait pas plus pour consacrer un principe d'égalité des territoires. « *Réduire les inégalités entre ses ressortissants, liées à leur localisation géographique [consacre] implicitement une conception communautaire de l'égalité des territoires*¹¹⁸⁰ ».

Par conséquent, l'égalité inspire le territoire de l'Union européenne. Ou plus exactement, le constat des inégalités du territoire commande les actions de l'UE sur les territoires. A travers la mise en lumière des inégalités territoriale, la volonté de les combattre se fonde dans la conceptualisation d'un territoire de l'Union européenne où l'une des ambitions majeures du système de l'UE est de réduire les écarts de développement entre les régions¹¹⁸¹. Cette volonté de réduire les disparités du territoire de l'Union européenne, traduite par l'objectif de cohésion, a infiltré l'ensemble des politiques sectorielles. Dès lors, l'objectif de cohésion, pour être efficace et utile, devient un élément d'interprétation du droit de l'UE : « *de telle sorte que la mise en œuvre de l'objectif de cohésion économique et sociale doit être le résultat des politiques et des actions de la Communauté ainsi que des États membres*¹¹⁸² ».

De plus, l'adjonction d'un pan territorial à la cohésion- « *objectif de la Communauté*¹¹⁸³ »- opérée par le Traité d'Amsterdam¹¹⁸⁴ a confirmé la dimension politique du territoire de l'Union. La politique de cohésion, à travers la chasse aux inégalités, contribue à dessiner les contours du territoire politique de l'Union européenne.

¹¹⁷⁸ Préambule du nouveau Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

¹¹⁷⁹ Préambule du nouveau Traité sur l'Union européenne issu de la mouture de Lisbonne.

¹¹⁸⁰ Voir Danielle Charles-Le Bihan, « L'Union européenne et le principe d'égalité appliqué aux territoires », in *Liber amicorum Jean Raux, Le droit de l'UE en principes*, Editions Apogée, Rennes, 2006, 830p. (pp.558-559)

¹¹⁸¹ Article 174 TFUE. La nouvelle rédaction issue du Traité de Lisbonne ajoute « *Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne* ».

¹¹⁸² CJCE, aff. C-149/96, *op.cit.* point 86.

¹¹⁸³ CJCE, 23 novembre 1999, *Portugal contre Conseil*, aff. C-149/96, rec. I-8395, point 86.

¹¹⁸⁴ Article 14 TFUE.

Plus généralement, la lutte contre les inégalités du territoire de l'Union européenne tend à démontrer la volonté de mettre en place un territoire solidaire.

2. L'émergence d'une solidarité territoriale dans l'Union européenne

Initialement, la solidarité peut se définir comme un lien d'entraide entre des groupes ou encore un lien unissant des choses qui fonctionnent de concert. Selon le dogme catholique, la solidarité serait la conscience d'une interdépendance : « *Elle représente la détermination ferme et constante de travailler pour le bien commun, c'est-à-dire le bien de tous et de chacun parce que nous sommes vraiment responsables de tous*¹¹⁸⁵ ». Dès lors, la solidarité, telle qu'elle est conçue par l'Eglise, apparaît éminemment éloignée de la destinée économique de l'Europe. Pourtant, dès les origines de la construction communautaire, le principe de solidarité s'impose aux rapports entre les Etats membres et la Communauté : « *ce manquement aux devoirs de solidarité acceptés par les Etats membres du fait de leur adhésion à la Communauté affecte jusqu'aux bases essentielles de l'ordre juridique communautaire*¹¹⁸⁶ ».

Ce principe aurait même une envergure constitutionnelle tant il irradie l'ensemble des traités de l'UE¹¹⁸⁷. Surtout, c'est le traité de Lisbonne qui a multiplié les références à la solidarité et lui fait revêtir plusieurs dimensions : tout d'abord, le rappel à l'esprit de solidarité qui anime (classiquement) les Etats membres dans leurs rapports entre eux et avec l'Union européenne¹¹⁸⁸ ; la solidarité entre les peuples¹¹⁸⁹ ; la solidarité entre les

¹¹⁸⁵ *Compendium* de la Doctrine sociale de l'Eglise Catholique.

¹¹⁸⁶ CJCE, 7 février 1973, *Commission c/ Italie*, aff. 39/72, rec. 101.

¹¹⁸⁷ Claude Blumann, Louis Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec, 3^{ème} édition, Paris, 2007, pp.122-124. Les préambules des traités sur l'UE et la CE y font référence, ainsi que l'ancien article 2 §.1 du TUE et l'ancien article 2 TCE.

¹¹⁸⁸ Les nouveaux articles 122 TFUE (politique économique), article 194 TFUE (énergie). Une clause de solidarité est introduite –article 222 TFUE- lorsque un Etat membre est victime d'une attaque terroriste ou d'une catastrophe naturelle ou humaine. Tant les Etats membres que l'Union européenne doivent observer ce principe de solidarité.

¹¹⁸⁹ Préambule, al.6 du nouveau TUE.

générations¹¹⁹⁰, la solidarité dans les relations internationales¹¹⁹¹. Et la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne lui consacre même un chapitre entier¹¹⁹².

La solidarité devient une valeur et un objectif d'action de l'Union européenne que supporte corrélativement la politique de cohésion de l'Union. L'article 3 TUE §.3, al.3 énonce que « *l'Union promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les Etats membres* ». Une interdépendance entre l'objectif de cohésion et l'objectif de solidarité se construit progressivement.

D'une part, la solidarité incite à une certaine proximité, à des liens étroits entre les Etats et l'Union européenne, entre les Etats membres entre eux, et entre les Etats et les individus¹¹⁹³. Facteur d'intégration, la solidarité s'avère aussi être un principe régulateur dans l'application du droit de l'UE, dans la mesure où ce principe est parfois confondu avec le principe de non discrimination et le principe d'égalité¹¹⁹⁴.

La cohésion, de son côté, veille « *au développement harmonieux de l'ensemble de l'Union* » et à la réduction des écarts de développement entre les régions -article 174 TFUE-. Le volet territorial de la cohésion renforce la nécessaire prise en compte de l'action de l'UE sur les territoires. Par conséquent, l'objectif de cohésion invite aussi à la proximité : « *Il s'agit d'assurer la cohésion de l'Union au sens le plus éminent, de rapprocher les peuples, les régions, les collectivités et les individus. La cohésion est un antidote aux forces centrifuges*¹¹⁹⁵ ». Enfin sa mission de réduire les inégalités des régions lie étroitement ces deux objectifs. La cohésion, associée à la solidarité, est renforcée dans sa quête d'un développement harmonieux de l'Union européenne. De même, la solidarité

¹¹⁹⁰ Article 3 TUE.

¹¹⁹¹ Article 21 et 24 TUE.

¹¹⁹² Chapitre IV, articles 27 à 38. Il s'agit d'une solidarité horizontale, qui porte sur les rapports entre les individus et l'Union. Le système de l'UE offre des garanties aux travailleurs, aux consommateurs, aux familles, aux citoyens. La protection de l'environnement et les SIEG sont des composantes de la solidarité dans la mesure où ils contribuent à la qualité du cadre de vie des citoyens européens.

¹¹⁹³ La solidarité revêt ainsi une dimension verticale et horizontale.

¹¹⁹⁴ CJCE, 7 février 1973, *Commission c/ Italie*, aff. 39/72, rec.101 : « *la rupture unilatérale par un Etat, selon la conception qu'il se fait de son intérêt national, de l'équilibre entre les avantages et les charges découlant de son appartenance à la Communauté, met en cause l'égalité des Etats membres devant le droit communautaire et crée des discriminations au préjudice de leurs ressortissants et, en tout premier lieu, de ceux de l'Etat même qui se place en dehors de la règle communautaire* ». Ce qui caractérise un manquement au devoir de solidarité des Etats membres.

¹¹⁹⁵ Claude Blumann, Louis Dubouis, *op.cit.* p.123.

reçoit une nouvelle acception : la solidarité territoriale qui renvoie à la réduction des inégalités entre les territoires.

Cette solidarité territoriale doit être vue comme un soutien complémentaire à la cohésion. Le territoire de l'Union européenne, pour être reconnu, doit constituer un espace de solidarité où les politiques de l'UE sont irriguées par la solidarité ; et son prolongement territorial participe directement à la construction d'un territoire de l'Union où la recherche des réductions des inégalités territoriales ne doit ni conduire à « *l'obsession égalitaire, ni à l'obsession territoriale* »¹¹⁹⁶.

B. UN TERRITOIRE IMPREGNE DES OBJECTIFS DE L'UNION EUROPEENNE

Rapportées au territoire de l'UE, les logiques territoriales et égalitaires se concilient alors avec d'autres objectifs et principes d'actions de l'UE. Et les objectifs de l'UE sont nombreux¹¹⁹⁷.

Dès lors, le territoire de l'UE constitue un espace où cohabite, se rencontre et s'imbrique un ensemble d'objectifs guidant l'action de l'UE.

Par conséquent, l'émergence de ce territoire de l'UE devrait être davantage guidée par ce qu'il est désormais convenu d'appeler l'« *équité territoriale*¹¹⁹⁸ » où le territoire constitue une donnée importante comprise dans un ensemble de paramètres plus vastes.

¹¹⁹⁶ Yves Madiot, « Vers une territorialisation du droit ? », *RFDA* 1995, p.946. L'obsession égalitaire conduit à un nivellement des territoires qui nie leurs spécificités. A l'inverse, l'obsession territoriale conduit à ne considérer le droit qu'à travers le territoire et rend compte de « déformations » de la règle de droit.

¹¹⁹⁷ Article 3 TUE.

¹¹⁹⁸ La notion d'équité territoriale s'inspire des théories du philosophe américain John Rawls. Pourtant, il se déduit implicitement des politiques de l'UE. Notamment à travers la politique de cohésion qui cherche à aplanir les disparités régionales.

Ce nouveau principe, inscrit nulle part dans les traités, permet de concilier les « obsessions » égalitaire et territoriale (1), tout en prenant compte des autres les autres principes et objectifs de l'UE et de ses politiques (2).

1. L'équité territoriale, conciliation des logiques territoriale et égalitaire

L'équité territoriale se conceptualise à partir des logiques territoriales et égalitaires (a). Des politiques de l'UE, dont la politique de cohésion de l'UE, apparaissent, à bien des égards, empreintes d'équité territoriale (b).

a. Conceptualisation du principe d'équité territoriale

L'égalité peut se décliner géographiquement¹¹⁹⁹ : l'égalité territoriale. Cependant, cette logique égalitaire du territoire ne doit pas aboutir à un nivellement des situations, car se serait nier les spécificités territoriales.

De même, la logique territoriale ne peut pas être une solution satisfaisante dans la mesure où le territoire ne doit pas dicter le droit applicable, car il conduirait à une diversité des situations qui annihilerait la cohérence et l'uniformité du droit. Dès lors, le concept d'*équité territoriale* s'impose et permet de concilier les exigences de réduction des inégalités tout en veillant à la cohérence de l'ensemble du territoire qui est aussi un espace de mise en œuvre des politiques de l'UE.

L'équité territoriale crée une liaison entre l'organisation du territoire et l'organisation de la société. En effet, le territoire est un facteur essentiel ; il désigne une configuration géographique à l'intérieur de laquelle existent des inégalités (*des injustices*¹²⁰⁰). L'équité

¹¹⁹⁹ Danielle Charles Le Bihan, *op.cit.* p.555.

¹²⁰⁰ Les auteurs parlent plutôt d'injustices. Les inégalités territoriales sont croisées avec les inégalités sociales à l'intérieur d'un territoire. Et ces inégalités, sur le plan de l'éthique vont se traduire en injustices. Toutefois, selon les contextes, une inégalité ne traduit pas toujours une injustice. Pour les

territoriale englobe toutes les inégalités tout en contenant dans sa substance l'idée d'aménagement du territoire au service des citoyens. Ce concept est alors indissociable de l'exigence de solidarité¹²⁰¹ puisque le territoire est aussi un espace de solidarité. Ainsi l'équité territoriale serait un corollaire de la solidarité entre les territoires.

Plus concrètement, l'équité territoriale s'emploie à faire profiter aux citoyens d'un territoire de possibilités comparables d'accès aux biens, aux services, que ce soient l'accès aux infrastructures, à la santé, l'éducation, etc. Elle vise un objectif d'efficacité et non de résultat : même les territoires les plus défavorisés ont des potentiels inutilisés qu'il faut développer ; pour cela, l'action publique apporte des correctifs pour élaner ces potentiels, en dotant par exemple les régions ou les collectivités locales de moyens nécessaires – financiers, humains, logistiques- qui permettront de rattraper les retards. Cela suppose qu'au préalable, les « potentiels » d'action soient ciblés et non définis à partir d'objectifs de résultats.

L'équité territoriale semble alors être un moteur de la politique de cohésion.

b. Des politiques de l'Union européenne empreintes d'équité territoriale

La politique de cohésion s'emploie à « *promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale. En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées*¹²⁰² ».

tenants de la doctrine égalitariste, toute inégalité est une injustice. Or, selon le philosophe John Rawls, les inégalités ne sont pas nécessairement contraire à la justice comme équité : certaines inégalités géographiques sont justes parce qu'elles génèrent une dynamique pour les territoires en difficultés (principe du maximum). John Rawls, *Théorie de la justice*, Paris, Le Seuil, coll. *La couleur des idées*, 1987, 666p.

¹²⁰¹ Nouvel article 3 §.3 al.3 TUE : « *l'UE promeut la cohésion économique, sociale et territoriale et la solidarité entre les Etats membres* ».

¹²⁰² Article 174 TFUE.

La cohésion entend réduire les disparités. Pour réaliser cet objectif, la politique de cohésion mobilise alors d'importants moyens financiers (intervention des fonds structurels), mais pas seulement. Elle fixe des orientations, des stratégies pour assurer à l'action de l'UE, une efficacité. Ainsi, sous l'action de la politique régionale, les Etats et de plus en plus, leurs collectivités locales, sont associés à la mise en œuvre de cette politique ; que ce soit pour l'identification des territoires les plus fragiles ou la forme de l'aide apportée, les contributions financières de chacun des acteurs¹²⁰³, etc. Tous les échelons de pouvoirs sont concertés pour corriger les inégalités du territoire.

La réforme de la politique régionale présentée en 2004 par la Commission européenne pour la future programmation 2007/2013, a réduit le nombre des objectifs¹²⁰⁴ pour renforcer l'efficacité de cette politique.

Ainsi, l'objectif « convergence » reprend l'ancien objectif 1¹²⁰⁵. Il concerne en priorité le rattrapage des régions en retard de développement. L'esprit de la convergence incite au « rapprochement », à la « concordance » vers un équilibre. Les inégalités territoriales peuvent être corrigées ; toutefois, certaines ne pourront jamais être totalement réduites du fait de la configuration géographique, par exemple. Aussi, la convergence recherche à pallier certains de ces handicaps en insufflant des actions en faveur de l'emploi, en favorisant des approches intégrées du développement de ces territoires. La politique de cohésion, pour être efficace, mobilise tant les Etats que leurs collectivités locales et génère des synergies pour parvenir à un développement suffisant des territoires les plus en retard.

¹²⁰³ Selon le principe de l'additionnalité : Il implique le cofinancement par les Etats membres des projets subventionnés par les fonds structurels : ceux-ci ne sauraient se substituer aux financements nationaux, mais s'ajoutent à ces derniers. Le taux de participation de l'aide européenne varie selon les territoires et les objectifs.

¹²⁰⁴ L'objectif « convergence », « compétitivité emploi » et « coopération territoriale » remplacent désormais les anciens l'objectif 1, l'objectif 2, l'objectif 3 et l'objectif 4. La réforme souhaitait recentrer l'action communautaire en réduisant le nombre d'objectifs et le nombre de fonds structurels pour renforcer son efficacité.

¹²⁰⁵ Lors dans des anciennes programmations (1989/1993 ; 1994/1999 ; 2000/2006), l'Objectif 1 des Fonds structurels constituait la principale priorité de la politique de cohésion de l'Union européenne. Conformément au traité, l'Union agit pour " promouvoir un développement harmonieux " et vise en particulier " à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions ". C'est pourquoi plus de 2/3 des crédits des Fonds structurels sont alloués au rattrapage des régions les plus défavorisées, éligibles à l'Objectif 1 en raison de leur produit intérieur brut (PIB) inférieur à 75% de la moyenne communautaire.

Ainsi, la politique de cohésion, dans son essence même, recherche l'équité territoriale.

L'équité territoriale se diffuse dès lors que toutes les politiques sectorielles sont progressivement infiltrées par l'objectif de cohésion¹²⁰⁶. La construction du marché intérieur¹²⁰⁷, la PAC, etc. ont généré des déséquilibres du développement du territoire que la politique régionale venait également compenser. L'équité territoriale apparaît.

De plus, l'adjonction d'un « pan » territorial à la cohésion¹²⁰⁸ en 1997 a permis d'une part de conférer une dimension politique au territoire de l'Union européenne ; et d'autre part, elle introduit dans le traité les services d'intérêt économique et général (SIEG) – déjà connus du droit de l'UE¹²⁰⁹ – et à qui elle offre un rôle « structurant » pour le développement du territoire de l'UE à travers l'objectif de cohésion économique, sociale et territoriale. Les SIEG figurent désormais parmi les valeurs communes de l'Union et ont pour mission de contribuer au rééquilibrage du territoire de l'Union. Territorialement parlant, les SIEG ont une incidence très forte sur le tissu socio-économique d'un territoire, notamment à travers certains services, tels que les transports. Les transports structurent les territoires ; ils connectent les régions entre elles afin de faciliter les déplacements des citoyens d'un point du territoire à un autre. Ils sont à la fois facteur d'intégration et correcteur d'inégalités en désenclavant les régions.

A l'inverse d'autres politiques sectorielles participent plus visiblement au développement du territoire de l'Union européenne en tenant compte du bien être procuré aux citoyens. Une mention spéciale est accordée à la politique des réseaux transeuropéens¹²¹⁰. Cette compétence partagée veille notamment à la « connexion » « *des régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de l'Union européenne* » (article 170 §.2 TFUE). Cette politique doit être en mesure de fournir un

¹²⁰⁶ CJCE, 23 novembre 1999, *Portugal c/ Conseil*, aff. C-149/96, rec. I-8395. Point 86 : *l'objectif de cohésion économique et sociale doit être le résultat des politiques et des actions de la Communauté ainsi que des États membres*. Henri Oberdorff, Guy Guillemin, *La cohésion économique et sociale : une finalité de l'UE*, La Documentation française, coll. *Les travaux de la CEDECE*, 2000.

¹²⁰⁷ J-F. Vasseur, « Le cadre européen des politiques régionales d'aménagement du territoire » in *Les politiques régionales*, CURAPP, Paris, PUF, 1993, p.143.

¹²⁰⁸ Par le traité d'Amsterdam, article 16 TCE, devenu article 14 TFUE.

¹²⁰⁹ CJCE, 27 mars 1974, *BRT/Sabam*, aff. 127/73, rec. p. 313 ; CJCE, 11 avril 1989, *Ahmed Saeed*, aff. 66/86, rec. p.803 ; CJCE, 19 mai 1993, *Corbeau*, aff. C-320/91, rec. I. 2533 ; CJCE, 27 avril 1994, *Commune d'Almelo*, aff. C-393/92, rec. I.1477.

¹²¹⁰ Titre XVI du TFUE (article 170 TFUE).

accès aux citoyens aux infrastructures numériques, énergétiques, transport, etc. De même, la politique de l'environnement participe aussi à cette démarche. L'objectif de développement durable¹²¹¹ conduit aussi vers le développement harmonieux du territoire de l'Union en encourageant des actions communes visant à connecter les territoires¹²¹² à partir de la bannière écologique et à veiller au bien être tant environnemental que social des citoyens. Après avoir mis en œuvre des stratégies pour intégrer la clause environnementale dans la mise en œuvre des politiques de l'UE¹²¹³, la politique de l'environnement s'attache aussi aux impacts sur les territoires. Des stratégies de développement des zones fragiles veillent à la coordination des actions en faveur de la protection de l'environnement avec les actions en faveur du développement économique et socioculturel¹²¹⁴.

Les politiques de l'UE sont progressivement amenées à répondre aux exigences d'équité territoriale, dans la mesure où territoire et bien être des citoyens se combinent pour faire émerger un territoire de l'Union européenne solidaire.

Toutefois, ces exigences de solidarité, d'équité territoriale, confrontées à certains principes cardinaux du droit de l'UE sont-elles toujours certaines de l'emporter sur la vocation économique de l'Union européenne ?

2. La mise en balance des objectifs de solidarité et de concurrence dans l'Union européenne

¹²¹¹ Les institutions de l'UE retiennent que le développement durable est « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ». Ainsi, on dénombre trois composantes du développement durable : un volet économique, un volet social et un volet environnemental.

¹²¹² Réseau Natura 2000 par exemple.

¹²¹³ Voir le processus de Cardiff, COM(1998) 333, communication de la Commission au Conseil européen du 27 mai 1998 relative au partenariat d'intégration : une stratégie pour intégrer l'environnement dans les politiques de l'UE. Voir le bilan du processus : COM (2004) 394, JO C 49 du 28 février 2006.

¹²¹⁴ Voir par exemple la recommandation 2002/413/CE du Parlement européen et du Conseil, 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe.

En face de la politique régionale, de l'objectif de cohésion et de solidarité cohabite la politique de concurrence qui prohibe toute forme d'interventions, directes ou indirectes¹²¹⁵ susceptibles de fausser la concurrence. Cet objectif de libre concurrence pourrait annihiler la politique de cohésion si jamais elle n'avait pas prévu des dérogations. Afin d'assurer une articulation entre ces deux politiques aux finalités opposées, l'article 107 §.3 a) et c) du TFUE (ex article 87 TCE) rend compatible des aides destinées à favoriser le développement économique de certaines régions désavantagées de l'Union européenne. Ces aides sont appelées *aides à finalité régionale*¹²¹⁶.

Ainsi, en vertu de l'article 107 §.3 a) TFUE peuvent être considérées compatibles : « *les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est **anormalement** bas ou dans lesquelles sévit un **grave** sous-emploi, ainsi que celui des **régions visées à l'article 349**, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale*¹²¹⁷ »

Et c) : « *les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les **conditions des échanges** dans une mesure contraire à l'**intérêt commun** »*

Le traité de l'UE introduit deux dérogations au libre jeu de la concurrence, fondées sur le souci de solidarité, « *objectif fondamental du traité ainsi qu'en atteste son préambule*¹²¹⁸ ».

En dépit de la prise en compte de la solidarité, ces deux dérogations régionales ne devaient pas pour autant annihiler la politique de concurrence ; et il appartient à la Commission de concilier l'objectif de libre concurrence et l'objectif de solidarité dans le

¹²¹⁵ Marianne Dony, *Contrôle des aides d'Etat*, Editions de l'université de Bruxelles, *Commentaires J. Mégret*, 3^{ème} édition, 2007, 529p.

¹²¹⁶ La politique de concurrence autorise que des aides d'Etat, à finalité régionale, fassent exception à l'interdiction de principe parce qu'il existe des circonstances justifiant ces aides. Ainsi, ces dérogations ont pu constituer l'un des fondements juridiques à l'apparition de la politique régionale en Europe.

¹²¹⁷ Le traité de Lisbonne fait mention expresse aux régions de l'article 349 TFUE : Guadeloupe, Guyane française, Martinique, Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, les Açores, Madère et les îles Canaries. Ces régions bénéficient d'une attention particulière en raison de leur éloignement, de l'insularité, de leur faible superficie, du relief et du climat difficiles, ainsi que de leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits ; tous ces facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement.

¹²¹⁸ TPICE, 12 décembre 1996, *AIUFFASS et AKT contre Commission*, aff. T-380/94, rec. II-2169.

respect du principe de proportionnalité¹²¹⁹. Par conséquent, c'est une utilisation plutôt parcimonieuse et une interprétation plutôt restrictive qui étaient implicitement recommandées.

Le juge de l'UE, dans le contentieux des aides à finalité régionale, fait preuve d'une certaine prudence. Dans l'affaire *Philip Morris*¹²²⁰, la Cour de justice a reconnu un pouvoir discrétionnaire dans l'appréciation par la Commission européenne des circonstances d'ordre économique et sociale justifiant ou non l'aide litigieuse. Elle ajoute que l'appréciation de sa compatibilité de l'aide s'exerce dans un contexte communautaire et non à l'échelle de l'Etat membre. « *Le contrôle juridictionnel [...] doit se limiter à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits retenus pour opérer le choix contesté, de l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation de ces faits ou de l'absence de détournement de pouvoir. En particulier, il n'appartient pas au juge communautaire de substituer son appréciation économique à celle de l'auteur de la décision*¹²²¹ ».

Cependant, le juge rappelle que les aides à finalité régionale sont appréhendées en considération, « *non seulement des implications d'ordre régional des aides visées par les dispositions du traité, mais également de l'impact de ces aides sur les échanges entre les Etats membres et donc des répercussions sectorielles qu'elles sont susceptibles de provoquer au niveau communautaire*¹²²² ». Il semblerait que le traitement des aides à finalité régionale illustre les réticences à se départir de la logique de libre concurrence dominant la construction européenne. Le critère de spécificité régionale est interprété restrictivement par le juge : « *l'emploi des termes « anormalement » et « grave » dans la dérogation contenue dans le point a) montre que celle-ci ne concerne que les régions où la situation économique est extrêmement défavorable par rapport à l'ensemble de la*

¹²¹⁹ TPICE, 12 décembre 1996, *op.cit.*

¹²²⁰ CJCE, 17 septembre 1980, *Philip Morris Holland BV contre Commission*, aff. 730/79, rec. 2671. Le juge ne peut dès lors que contrôler l'erreur manifeste d'appréciation ou le détournement de pouvoir, CJCE, 14 mars 1973, *Westzucker*, aff. 57/72, rec. 321.

¹²²¹ TPICE, aff. 380/94, point 56, *op.cit.*

¹²²² CJCE, 14 janvier 1997, *Royaume d'Espagne contre Commission*, aff. C-169/95, point 20, rec. I-135. Le TPICE (aff. T-380/94) avait déjà rappelé que « *la Commission est tenue d'évaluer les effets sectoriels de l'aide régionale projetée [y compris dans le cadre de l'article 92 §.3 sous a)] afin d'éviter que par le biais d'une mesure d'aide, un problème sectoriel soit créé sur le plan de la Communauté qui serait plus grave que le problème régional initial* », point 54.

*Communauté*¹²²³ ». Par ailleurs, la prise en compte de la solidarité varie selon que l'aide litigieuse ressort de l'article 107 §.3 sous a) ou du §.3 sous c). La solidarité joue « *plus fortement au détriment de la concurrence dans les situations de crise décrites au §.3 sous a) que dans les cas prévus sous c)*¹²²⁴ ». Et dans ce cadre précis de l'article 107 §.3 sous a), la Commission jouit d'un pouvoir d'appréciation plus large dans la mise en balance des objectifs de concurrence et de solidarité¹²²⁵.

Consciente qu'une attitude trop restrictive à l'égard des aides à finalité régionale irait à l'encontre de l'objectif général de cohésion, la Commission est venue encadrer ces aides à partir de 1998 (pour une période couvrant 2000/2006¹²²⁶), puis en 2006 (pour la période 2007/2013) en arrêtant des lignes directrices¹²²⁷. Les aides à finalité régionale consistent en aides à l'investissement accordées aux grandes entreprises et aux petites et moyennes entreprises (PME), ainsi qu'en aides au fonctionnement (dans des conditions limitées¹²²⁸). En règle générale, les aides doivent être accordées au titre d'un régime multisectoriel faisant partie intégrante d'une stratégie de développement régionale, visant des objectifs clairement définis. Ces lignes directrices reprennent l'acquis jurisprudentiel quant au pouvoir d'appréciation de la Commission. Mais surtout, elles délimitent –de manière restrictive- les régions qui pourront bénéficier des deux dérogations¹²²⁹. Elles insistent sur

¹²²³ CJCE, 14 octobre 1987, *Allemagne contre Commission*, aff. 248/84, point 19, rec. 4013.

¹²²⁴ TPICE, 12 décembre 1996, aff. T-380/94, point 54, *op.cit.*

¹²²⁵ TPICE, 12 décembre 1996, aff. T-380/94, point 55, *op.cit.*

¹²²⁶ JO C 74 du 10 mars 1998, p. 9, texte modifié dans le JO C 288 du 9 octobre 1999, p. 2, et le JO C 285 du 9 septembre 2000, p. 5.

¹²²⁷ Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013, Journal officiel C 54 du 4.3.2006.

¹²²⁸ Les aides au fonctionnement sont des aides destinées à réduire les dépenses courantes de l'entreprise. Elles sont, par principe, interdites. Toutefois, elles peuvent être octroyées exceptionnellement dans les régions bénéficiant de la dérogation de l'article 107 §.3, point a), du traité, à condition qu'elles soient justifiées par leur contribution au développement régional et leur nature et que leur niveau soit proportionnel aux handicaps qu'elles visent à pallier.

¹²²⁹ Le critère de spécificité géographique permet de distinguer l'aide à finalité régionale des autres types d'aides. Les régions ultrapériphériques sont couvertes par la dérogation de l'article 87 §.3 sous a). Pour les autres régions, il faudra qu'elles remplissent des critères tenant à la concentration de la population et tenant à la gravité. Pour la dérogation du §.3 c), l'aide en cause intègre une politique régionale bien définie et respecte aussi le principe de concentration géographique. L'intensité de l'aide varie en fonction de l'intensité des problèmes rencontrés. C'est à partir de la nomenclature NUTS que l'on répertorie les régions qui pourront bénéficier des dérogations.

le caractère exceptionnel de ces aides et fixent des plafonds en fonction de la nature de la dérogation et en fonction des régions identifiées.

Dès lors, il résulte que la construction d'un territoire de l'Union européenne en quête de solidarité, quand elle est aux prises avec les objectifs de la concurrence, n'apparaît pas prioritaire. Aujourd'hui encore, les objectifs de la politique de concurrence semblent toujours dominer la construction européenne.

A partir des disparités territoriales qui bouleversent l'économie des traités, la finalisation d'un territoire de l'Union européenne passe par la construction d'un droit de ce territoire qui reste encore à finaliser.

CHAPITRE II.

SYSTEMATISER UN DROIT DU TERRITOIRE DE L'UNION EUROPEENNE

A partir de l'observation des territoires locaux et de leurs handicaps, un territoire de l'Union européenne émerge à travers la politique de cohésion¹²³⁰.

La notion de territoire peut alors être considérée comme duale.

Tout d'abord, d'un point de vue du droit, le territoire devient une donnée qui « territorialise » le droit de l'UE applicable. A l'origine, cette territorialisation du droit n'était pas recherchée ni inscrite en tant qu'objectif de la construction européenne. Ce n'est que progressivement que le territoire est devenu un facteur structurant qui permet « d'affiner » le droit de l'UE, au sens où il doit en améliorer sa qualité¹²³¹, et contribuer ainsi au bien être des citoyens européens. La prise en compte du territoire doit permettre de mieux cibler les actions et de rendre plus efficace l'application du droit de l'UE.

Dès lors le territoire ne peut plus être pensé comme le seul support physique du droit de l'UE et de ses politiques. Il finit par devenir un objet du système de l'UE.

Si l'article 52 TUE rappelle le champ d'application territoriale du droit de l'UE, l'article 349 TFUE reconnaît néanmoins les spécificités de ce territoire qui devront faire l'objet d'un aménagement ou de dérogations aux règles européennes applicables.

Ainsi, le territoire de l'UE, objet progressif du droit de l'UE, découle aussi de préoccupations résultant de la recherche d'un aménagement des territoires.

En effet, le territoire, longtemps ignoré des traités, oblige à repenser les modes d'action de l'UE. Il devient une donnée essentielle de l'action tant européenne que nationale, invitant aujourd'hui les acteurs infra-étatiques (mais pas seulement) à participer à la construction d'un territoire de l'UE, espace de solidarité. Cette dynamique territoriale ébranle la logique sectorielle de la construction européenne. La prise en compte du territoire va permettre de moduler l'action ou l'intensité d'action de l'UE. C'est ce qu'induisait l'article 299 TCE qui, bien que définissant le champ d'application territoriale

¹²³⁰ J. Charpentier, S. Lopin et A. Robert, « L'émergence d'une notion de territoire communautaire à travers l'évolution de la politique régionale de la CEE », in *Les régions de l'espace communautaire*, Presses universitaires de Nancy, coll. *Cap Europe*, 1992, p.268.

¹²³¹ Yves Madiot, « Vers une territorialisation du droit ? », *RFDA* 1995, pp.946-960 (p.960). Ce raisonnement de l'auteur s'appliquait à l'ordre national français. Il est possible de projeter ce même raisonnement dans l'ordonnement européen.

du droit de l'UE¹²³², reconnaissait que des spécificités des territoires de l'Union - identifiées au paragraphe 2¹²³³ - rendent nécessaire la mise en place de mesures d'aménagement des politiques de l'UE dans ces régions. Certains auteurs y ont alors vu l'émergence d'un « *droit communautaire local* » et ont redouté la fragmentation du droit de l'Union¹²³⁴.

Dès lors, le territoire anime l'émergence d'un futur droit de l'UE qui porterait exclusivement sur territoire européen dans la mesure où le territoire devient une problématique transversale qui appelle la mise en œuvre d'outils et d'instruments spécifiques (Section I). Un droit de l'aménagement du territoire européen se dessine et renvoie nécessairement à la question de sa mise en cohérence avec les politiques nationales d'aménagement du territoire (Section II).

- **Section I** – Construire un droit du territoire de l'Union européenne
- **Section II** – Vers un droit européen de l'aménagement du territoire de l'Union européenne

¹²³² Concernant le champ d'application territoriale des traités : article 52 TUE qui renvoie à l'article 355 TFUE pour davantage de précisions. Des territoires bénéficient d'un régime spécial, tandis que d'autres sont identifiés et échappent en totalité à l'application des traités.

¹²³³ Devenu article 349 TFUE.

¹²³⁴ Fabien Brial, « La place des régions ultrapériphériques au sein de l'UE », *CDE* 1998, pp.639-660 (p.659).

SECTION I.

CONSTRUIRE UN DROIT DU TERRITOIRE DE L'UNION EUROPEENNE

Si la politique régionale de l'UE¹²³⁵ contribue à l'émergence d'un territoire européen¹²³⁶, elle comporte également des principes de reconnaissance des territoires, des critères d'application des règles cardinales de la politique régionale. Elle répond plus généralement à l'objectif européen de cohésion (et surtout de cohésion territoriale). Elle invite au rapprochement des acteurs infra-étatiques des institutions de l'UE, notamment, en les impliquant de plus en plus dans sa mise en œuvre. Dans la mesure où les collectivités locales, premier échelon de proximité des citoyens européens¹²³⁷, disposent d'une véritable connaissance et expertise de leurs territoires, ces connaissances de terrain sont employées à ajuster et affiner l'application de la politique régionale. Ainsi, la politique régionale, portée par des principes d'action, des critères, des objectifs, tendrait à faire émerger l'existence d'un droit du territoire non encore affirmé dans l'UE et qui fonderait l'action de cette politique (§.1).

Par ailleurs, la révélation du territoire de l'Union européenne n'annihile en rien l'existence de *territoires* à l'intérieur de ce territoire européen. L'existence des territoires nationaux n'est pas remise en cause. Et l'apparition d'autres territoires, tels que les

¹²³⁵ Règlement n° 724/75 du Conseil du 18 mars 1975, portant création d'un Fonds de développement régional (FEDER), *JOCE* n° L73 du 21 mars 1975, p.3. P. Romus, « La création du FEDER : du début de la politique régionale européenne », *RMCUE* 1975, p.149. Cette politique était à l'origine balbutiante et n'augurait pas l'importance qu'elle a aujourd'hui. Voir Théophile M. Margellos, « L'émergence de la région dans l'ordre juridique communautaire », in Georges Vandersanden (dir.) *L'Europe et les régions*, éditions de l'Université de Bruxelles, 1997, pp.27-35. L'auteur affirme que le FEDER « était davantage un instrument de péréquation financière limitée, que l'outil susceptible de permettre le développement d'une véritable politique régionale » (p.28).

¹²³⁶ J. Charpentier, S. Lopin et A. Robert, « L'émergence d'une notion de territoire communautaire à travers l'évolution de la politique régionale de la CEE », in *Les régions de l'espace communautaire*, Presses universitaires de Nancy, coll. *Cap Europe*, 1992, p.268.

¹²³⁷ Si l'on devait établir une échelle du degré de rapprochement des citoyens européens, les collectivités locales constituent bien le premier degré de cette échelle, suivi d'un deuxième degré, les Etats et d'un troisième, l'UE.

territoires locaux, les territoires ruraux, de montagne, les zones côtières, les régions ultrapériphériques, etc.¹²³⁸ vient rapidement enrichir la liste des régions reconnues par l'Union européenne comme comportant des caractéristiques méritant une attention particulière. Cette diversité des territoires rend alors compliqué l'application d'un droit uniforme du territoire. Et le risque de voir se multiplier des régimes dérogatoires au droit de l'UE sous prétexte que des spécificités territoriales le justifient, a fait craindre l'émergence d'un « *droit communautaire local* »¹²³⁹ épars et incontrôlé. Toutefois, l'idée d'un droit local européen maîtrisé n'est pas une idée totalement incongrue. Un faisceau d'indices révèle la mise en place progressive de ce droit local en Europe (§.2).

- §.1 – La politique régionale de l'Union européenne fondée sur un droit du territoire européen émergent
- §.2 – Vers un droit local européen ?

§ 1. LA POLITIQUE REGIONALE DE L'UNION EUROPEENNE FONDEE SUR UN DROIT DU TERRITOIRE EUROPEEN EMERGENT

La politique régionale découvre et sert le territoire de l'UE. Inspirée par l'objectif de cohésion et la volonté de réduire les disparités du territoire de l'UE, cette politique est guidée par de nombreux principes d'intervention tels que : la complémentarité, la cohérence, la coordination, la programmation, l'additionnalité, la proportionnalité, le partenariat, etc.¹²⁴⁰ Et ces principes d'intervention œuvrent pour la réalisation des nouveaux objectifs de la politique régionale adoptés lors de la réforme de 2006 : convergence, compétitivité et coopération territoriale.

¹²³⁸ Le territoire demeure une constante qu'il est toujours possible de disséquer pour identifier des zones précises, appelant la mise en œuvre d'actions ou d'instruments nécessaires à la réduction d'inégalités.

¹²³⁹ Fabien Brial, *op.cit.* p.659.

¹²⁴⁰ Articles 9 à 17 et 74 du règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n°1260/99.

Cette réforme, entérinée par l'adoption du règlement (CE) n°1083/2006, devait d'une part anticiper sur l'entrée en vigueur du traité instituant une Constitution pour l'UE¹²⁴¹ ; et d'autre part, rénover la politique de cohésion. De cette rénovation découle l'intégration de nouveaux principes d'intervention¹²⁴² qui tendent à promouvoir un développement territorial intégré de l'UE. La politique régionale, à défaut de se substituer totalement à la multiplicité de textes ou dispositions européennes aux incidences territoriales certaines (dont les objectifs n'étaient pas l'aménagement du territoire de l'UE¹²⁴³), invite à privilégier une approche différenciée des territoires, en mettant en place des régimes dérogatoires, des statuts particuliers. L'ensemble de ces dispositifs contribue alors à faire émerger un droit du territoire de l'UE.

Cependant, ce droit peine à s'imposer. Si le rôle des Etats membres dans la maîtrise de la politique régionale perturbe la concrétisation de ce droit du territoire de l'UE (A), en revanche, il faut se réjouir de l'accueil réservé aux collectivités infra-étatiques dans ce dispositif (B).

A. LES ETATS MEMBRES, FREIN A LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT DU TERRITOIRE DE L'UNION EUROPEENNE ?

Si le règlement (CE) n°1083/2006 s'inspire de l'émergence d'un droit du territoire de l'UE, son dispositif rend compte d'une certaine réappropriation des Etats membres des fins de la politique régionale¹²⁴⁴. Au niveau européen, les Etats membres de l'UE s'entendent sur l'orientation des finalités de la future politique régionale (1) ; au niveau national, ils définissent précisément des stratégies qui seront conformes aux lignes directrices adoptées au niveau européen (2).

¹²⁴¹ L'impossible ratification du Traité instituant une Constitution pour l'Europe en 2005 a fait émerger une période de flou. Le temps de rediscuter un traité simplifié, le droit dérivé a pris le relai pour pallier les questions urgentes liées à l'élargissement de l'Union européenne.

¹²⁴² Développement durable, non discrimination, égalité hommes / femmes, proportionnalité, concentration des fonds sur les objectifs de Lisbonne.

¹²⁴³ Cf. *supra* les incidences territoriales de la PAC, le marché intérieur, la politique de l'environnement, etc.

¹²⁴⁴ Cela n'a rien d'étonnant dans la mesure où la politique régionale figure parmi les compétences partagées de l'UE. article 4 §.2 sous c) TFUE.

1. La réappropriation des Etats membres des fins de la politique régionale

Le nouveau règlement a apporté de nombreuses innovations : la réduction du nombre de fonds structurels¹²⁴⁵ afin de permettre la concentration des interventions¹²⁴⁶ ; une nouvelle répartition des crédits de cohésion entre les Etats membres et leurs régions¹²⁴⁷ ; mais surtout, il accorde davantage de confiance aux Etats membres dans la mise en œuvre de la politique régionale. A cette fin, le règlement instaure une coopération étroite entre la Commission et les Etats membres et confirme ainsi le choix de la concertation, du partenariat et du dialogue avec les instances nationales.

Toutefois, l'une des innovations majeures porte sur le rôle du Conseil dans la définition des orientations de la politique régionale : le Conseil intervient à un moment stratégique, l'adoption des Orientations Stratégiques Communautaires (OSC)¹²⁴⁸.

Ce temps fort marque ainsi le retour des Etats dans la maîtrise de la politique de régionale, traditionnellement dominée par la Commission¹²⁴⁹.

Au niveau européen : le Conseil de l'UE adopte les OSC¹²⁵⁰ qui établissent au niveau de l'UE un cadre indicatif pour l'intervention des Fonds structurels, tout en tenant compte des

1245 La politique régionale fondée anciennement sur neuf objectifs et six fonds passe à une politique articulée autour de trois objectifs et de trois fonds : le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion. Les programmes URBAN et EQUAL disparaissent et sont intégrés dans les objectifs « convergence » et « compétitivité ». Le programme Leader +, le FEOGA et l'IFOP sont remplacés ; pour les deux premiers, par le FEADER et, pour le troisième, par le Fonds européen pour la pêche, qui ne font plus partie de la politique de cohésion. Ce souci de simplification se retrouve également dans le choix de ne retenir qu'un fonds par programme opérationnel.

1246 Le principe qui est posé est celui de « un programme = un fonds », article 34 §1 ; toutefois, il existe des exemptions où le FEDER et le Fonds de cohésion peuvent intervenir conjointement : en matière d'infrastructures de transport et d'environnement. Voir article 34§2 et §3.

1247 Voir l'article de Jacques Bourrinet, « Problématique de la politique de cohésion économique et sociale dans une Union Européenne à 27 membres », *RMCUE* n°507, avril 2007, pp.223-232. Particulièrement les pages 227 et 228 qui portent sur « b) une nouvelle répartition des crédits de cohésion entre Etats membres et régions de l'UE à 27 » et le tableau récapitulatif qui souligne la répartition des crédits entre trois groupes d'Etats : les 12 nouveaux membres (2004 et 2007), les 4 Etats membres anciens bénéficiaires du fonds de cohésion et les 11 autres Etats membres.

1248 Lors des programmations antérieures (1989/1993 ; 1994/1999 ; 2000/2006), des objectifs prioritaires étaient fixés, mais n'appelaient pas une décision du Conseil de l'UE.

1249 Voir le règlement (CE) n°1260/1999, du Conseil du 21 juin 1999, JO L161/1 du 26 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels.

autres politiques de l'UE pertinentes. Les OSC s'articulent autour de trois axes : *accroître l'attractivité de l'Europe et de ses régions pour les investissements et l'emploi ; améliorer la connaissance et l'innovation ; créer encore plus d'emplois et de meilleure qualité.*

Par exemple, lors de la période de programmation de 2000/2006, l'Etat membre soumettait un plan de développement à la Commission européenne pour chaque objectif prioritaire (objectif 1, 2 ou 3) ; à partir duquel, la Commission établissait et adoptait un Cadre Communautaire d'Appui (CCA). Sur la base de ce CCA, les Etats membres (Etat ou région) proposaient des Programmes Opérationnels (PO), mettant en œuvre le cadre arrêté par la Commission, sous réserve de la décision de cette dernière. La Commission adoptait alors un DOCUP, document unique de programmation, qui regroupait les éléments contenus dans un cadre communautaire d'appui et dans un programme opérationnel. A la suite de quoi, les Etats pouvaient toujours intervenir en Complément de Programmation, dans le respect des objectifs et priorités fixés dans le cadre communautaire d'appui. Un comité de suivi des DOCUP évaluait alors les résultats des programmes opérationnels.

L'adoption des OSC par le Conseil de l'UE¹²⁵¹ marque ici le retour très remarqué des Etats membres sur la scène européenne. Au-delà des obligations juridiques découlant de l'adoption des OSC, ces derniers témoignent de l'empreinte des Etats dans la conduite des orientations à venir de la construction européenne. Toutefois, il faut préciser que ces orientations s'appuient sur des propositions de la Commission pour la reconnaissance des OSC : le règlement de 2006 rappelle, à son article 26, « *La Commission propose, à la suite d'une coopération étroite avec les Etats membres, les orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion visée à l'article 25 du présent règlement* ». La Commission demeure étroitement associée au processus dans l'identification des priorités dont l'envergure apparaît européenne.

¹²⁵⁰ Article 25 et 26 du règlement (CE) n°1083/2006. Pour la période 2007/2013, le Conseil de l'UE a adopté ces orientations stratégiques communautaires dans la décision 2006/702/CE, du 6 octobre 2006, sur proposition de la Commission. Voir la communication de la Commission COM(2005) 299 du 5 juillet 2005 « Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi. Orientations stratégiques communautaires 2007/2013 ».

¹²⁵¹ Décision 2006/702/CE, du 6 octobre 2006, JO de l'UE L 291/11 du 21 octobre 2006- ; l'adoption des OSC par le Conseil fixe un cadre indicatif pour la mise en place de la politique de cohésion et l'intervention des fonds pour la période 2007/2013.

Lors de l'adoption des OSC, les Etats veillent à leur mise en cohérence avec d'autres stratégies de l'UE. Le Conseil européen de Bruxelles (22 et 23 mars 2005), soucieux de rénover la stratégie de Lisbonne¹²⁵² tombée en disgrâce¹²⁵³ et de préparer la réforme de la politique régionale, a proposé que soit adopté un « programme communautaire de Lisbonne –PCL-¹²⁵⁴ » sur la base duquel chaque Etat adopte des Programmes Nationaux de Réforme (PNR¹²⁵⁵) qui reprennent les objectifs et actions arrêtés dans le PCL.

Rapporté au cadre de la politique régionale, les OSC et le PCL partagent les mêmes objectifs : compétitivité, investissement, emploi ; et sont nécessairement en cohérence¹²⁵⁶. Ainsi la politique régionale se « lisbonnise » et intègre les priorités renouvelées de la stratégie de Lisbonne.

¹²⁵² Cette stratégie repose sur trois piliers: un **pilier économique** qui doit préparer la transition vers une économie compétitive, dynamique et fondée sur la connaissance. L'accent est mis sur la nécessité de s'adapter continuellement aux évolutions de la société de l'information et sur les efforts à consentir en matière de recherche et de développement ; un **pilier social** qui doit permettre de moderniser le modèle social européen grâce à l'investissement dans les ressources humaines et à la lutte contre l'exclusion sociale. Les États membres sont appelés à investir dans l'éducation et la formation, et à mener une politique active pour l'emploi afin de faciliter le passage à l'économie de la connaissance ; un **pilier environnemental** qui a été ajouté lors du Conseil européen de Göteborg en juin 2001 et qui attire l'attention sur le fait que la croissance économique doit être dissociée de l'utilisation des ressources naturelles. Glossaire Office de Publication des Communautés européennes.

¹²⁵³ En effet, la stratégie de Lisbonne-Göteborg n'a pas obtenu les résultats escomptés, comme en témoigne le rapport de l'ancien premier ministre néerlandais Wim Kok. Voir « Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi », rapport du groupe de Haut niveau présidé par Wim Kok, novembre 2004, consulté le 10 juillet 2008 sur : <http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/2004-1866-FR-complet.pdf> . Le rapport établit un bilan plutôt mitigé des acquis de Lisbonne : « *Cependant, à mi-chemin de l'échéance de 2010, le tableau d'ensemble est très mitigé et il reste beaucoup à accomplir pour éviter que Lisbonne devienne synonyme d'objectifs manqués et de promesses non tenues* » p.12.

¹²⁵⁴ COM(2005) 330 final du 20 juillet 2005, communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Actions communes pour la croissance et l'emploi : le programme communautaire de Lisbonne » ; COM (2007) 804 final du 11 décembre 2007, communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social, au Comité des Régions, « Proposition de programme communautaire de Lisbonne 2008/2010 » entériné par le Conseil européen de Bruxelles (13 et 14 mars 2008).

¹²⁵⁵ Conclusions du Conseil Européen de Bruxelles des 22 et 23 mars 2005, « les États membres établiront sous leur responsabilité des "programmes nationaux de réforme" répondant à leurs besoins et leur situation spécifique. Ces programmes feront l'objet d'une consultation avec toutes les parties prenantes au niveau régional et national, y compris les instances parlementaires selon les procédures propres à chaque État membre. Ces programmes tiendront compte des cycles affectant les politiques nationales et pourront être révisés en cas de changement de la situation », p.13.

¹²⁵⁶ « *Les États membres ont mis au point des programmes nationaux de réforme destinés à améliorer les conditions de la croissance et de l'emploi, en prenant en compte les lignes directrices intégrées. Les présentes orientations stratégiques devraient donner la priorité, pour tous les États membres et régions, aux domaines d'investissement qui contribuent à la réalisation des programmes nationaux de réforme, compte tenu des situations et des besoins nationaux et régionaux* ». Décision du Conseil de l'UE 2006/702/CE du 6 octobre 2006, *op.cit.*

Les OSC rencontrent ensuite une traduction au niveau national. Ici aussi, la cohérence est de rigueur : un nouveau document de niveau national, le Cadre de Référence Stratégique National (CRSN) assure la jonction entre les priorités de l'UE dégagées dans les OSC et les PNR¹²⁵⁷.

2. La mise en cohérence des ordres nationaux avec les orientations européennes catalysant un droit du territoire de l'Union européenne

Au niveau national, le CRSN constitue un cadre de référence¹²⁵⁸ pour la programmation des fonds structurels¹²⁵⁹ ; il introduit une seule stratégie, ou plutôt une seule vision d'ensemble au niveau de chaque Etat membre qui suit les priorités et les objectifs fixés par le niveau européen. Dès lors, les Etats membres se conformes aux orientations européennes qui annoncent l'émergence d'un droit du territoire de l'UE.

En effet, les principes, les objectifs européens qui œuvrent à l'harmonisation du territoire de l'UE obligent les Etats à adapter leurs politiques territoriales en fonction des orientations fixées par l'UE. Même s'ils constituent des maîtres d'œuvre de la politique régionale, ils se tiennent aux obligations auxquelles ils ont librement consenti lors de l'adoption des OSC en Conseil de l'UE.

Le CRSN comporte diverses informations, dont l'analyse précise des retards de développement identifiables à l'intérieur de l'Etat membre¹²⁶⁰ ; ainsi que les stratégies et les priorités thématiques ou territoriales retenues, pour remédier à ces retards. Le CRSN¹²⁶¹

1257 Article 27 du règlement (CE) n°1083/2006, op.cit.

1258 Et non un instrument de gestion comme pouvait l'être le cadre communautaire d'appui.

1259 Article 27 d) et e) du règlement (CE) n°1083/2006, op.cit.

1260 Analyse de la situation socioéconomique de l'Etat ; évaluation des forces et des faiblesses du territoire national ; le tout considéré à la lumière des perspectives économiques européennes et mondiales.

1261 Pour la France, le CRSN a été adopté en juin 2007 sous la direction de la DIACT (Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires) en association étroite avec la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, le ministère de l'Outre mer et bien d'autres acteurs impliqués dans la redistribution des fonds structurels. Toutefois, il faut préciser l'activisme partenarial entourant le CRSN : dès 2004, la DIACT a lancé un groupe de réflexion, en invitant le SGAE, les ministères intéressés, les associations d'élus locaux telles que : ARF (Association des régions de France) ; ADF (Assemblée des départements de France) ; AMF (Association des maires de France) ; ADCF (Assemblée des communautés de France) ;

concerne l'objectif « convergence » et « compétitivité régionale et emploi ». S'ils le désirent, les Etats membres peuvent aussi décider que le document s'appliquera à l'objectif « coopération territoriale européenne¹²⁶² ».

Préparé par les Etats dans les cinq mois qui ont suivi l'adoption des OSC, la Commission réceptionne dans un premier temps le document. Elle dispose d'un délai de trois mois afin de rendre quelques observations -si nécessaire-. Ensuite, elle prend une décision sur certains points du CRSN : l'article 28§3 permet à la Commission, **en concertation** avec l'Etat membre, de prendre une décision sur la liste des programmes opérationnels¹²⁶³ (PO), la dotation annuelle de chaque fonds pour chaque programme et le niveau des dépenses garantissant le principe d'additionnalité pour l'objectif convergence. Cette « veille » ou vigilance¹²⁶⁴ de la Commission est rendue nécessaire, en contrepartie de la plus grande liberté octroyée aux Etats membres dans le choix des stratégies nationales à adopter, et qui adaptent les OSC dans leur ordre national. La liberté des Etats ne doit pas aller à l'encontre de l'intérêt général de l'UE ; une « *approche commune*¹²⁶⁵ » dicte aux Etats membres le comportement à adopter. Cette liberté de l'Etat n'est donc pas exempte de surveillance. Plusieurs suivis stratégiques sont alors institués pour veiller que l'Etat se conforme à ses obligations.

AFCCRE (Association française du Conseil des communes et régions d'Europe) ; AMGVF (Association des maires de grandes villes de France) ; ACUF (Association des communautés urbaines de France) ainsi que les représentants des services des Conseils régionaux et des SGAR (Secrétariat général pour les affaires régionales, au niveau des préfetures de région). La Commission européenne a régulièrement été tenue informer des réflexions et des orientations contenues dans les documents stratégiques qui y étaient adoptés. La Commission a approuvé le CRSN français le 7 juin 2007. Voir le communiqué de presse du 12 juin 2007 sur :<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/798&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

1262 Le CRSN français s'articule autour de trois orientations stratégiques correspondant aux trois objectifs communautaires : la convergence pour les régions d'Outre mer, la compétitivité régionale et l'emploi pour la France métropolitaine, ainsi que l'adoption d'un volet coopération européenne.

1263 Les programmes opérationnels sont des documents soumis par un Etat membre et adoptés par la Commission définissant une stratégie de développement selon un ensemble cohérent de priorités, pour la réalisation duquel il est fait appel à un fonds ou, dans le cadre de l'objectif convergence, au fonds de cohésion et au FEDER. Article 2 du règlement (CE) n°1083/2006. Ils remplacent les DOCUP (document unique de programmation).

1264 Il apparaît plus juste d'évoquer l'idée de veille ou de vigilance qui semble moins contraignant que le contrôle qui comporte nécessairement un aspect procédural plus lourd.

1265 Article 28 §1, al.2 : « *l'Etat élabore le cadre stratégique de référence national en concertation avec la Commission afin d'assurer une approche commune* ».

Un suivi concerne particulièrement la stratégie de Lisbonne qui implique des incidences territoriales : suite à la rénovation de la stratégie de Lisbonne, les Etats adoptent des PNR¹²⁶⁶. A partir de 2007, les Etats émettent un rapport annuel sur la mise en œuvre de leur PNR dans lequel il précise la contribution des PO cofinancés par les Fonds dans la mise en œuvre du PNR. Sur la base de ces rapports, la Commission, dès 2008 (avant janvier/ février), établira à son tour un rapport annuel stratégique qui sera remis au Conseil européen de chaque printemps. A l'intérieur de ce rapport annuel, la Commission établit une synthèse des rapports annuels nationaux où elle s'intéresse principalement aux progrès (ou échecs) dans la réalisation des objectifs de l'UE et la poursuite de la stratégie de Lisbonne¹²⁶⁷.

Ensuite, un second suivi stratégique est exigé des Etats membres (pour la fin de 2009 et de 2012) et concerne cette fois-ci le suivi de la politique régionale. Ces rapports stratégiques contiennent notamment des informations sur la contribution des programmes à la politique régionale et aux orientations de la Commission¹²⁶⁸. Les Etats se concentrent sur les retombées socio-économiques, les réalisations de la stratégie adoptée et en retirent, en fonction de l'efficacité des actions, des bonnes pratiques. La Commission procède alors à

¹²⁶⁶ Les PNR sont composés de mesures concrètes que l'Etat a l'intention de prendre afin de soutenir sa croissance et l'emploi au niveau national. Ces PNR sont pris sur la base d'un ensemble de lignes directrices intégrées arrêtées en Conseil européen : les GOPE (Grandes Orientations pour la Politique Economique) et les LDE (Lignes Directrices pour l'Emploi) et répondent aux besoins et spécificités de chaque Etat membre. Cependant, il faut souligner qu'ils visent en priorité à aider les régions les plus nécessiteuses ; ce qui explique le rapprochement avec la politique de cohésion. Ils sont établis pour une période de 3 ans. Pour la France, le PNR 2005/2008 intitulé « Pour une croissance sociale » a été piloté par le SGAE (secrétariat général des affaires européennes) après avoir reçu la validation du Comité Interministériel sur l'Europe le 11 octobre 2005. Ces deux organes sont issus du décret n°2005-1283 du 17 octobre 2005. L'Etat français a fixé ses orientations autour de quatre axes : l'emploi, la compétitivité des entreprises, le volontarisme étatique dans l'industrie et la recherche, le maintien d'un cap d'une politique budgétaire rigoureuse. Le PNR français se fonde sur trois principes : la subsidiarité et le respect de la diversité de l'UE, la réconciliation de l'UE avec la croissance et l'emploi et enfin, l'appropriation par les français de l'Europe par des avancées concrètes. Le document est consultable sur le site de la SGAE : <http://www.sgae.gouv.fr/actualites/docfiles/pnr.pdf>

¹²⁶⁷ Le 11 décembre 2007, la Commission a remis un rapport en vue de préparer le Conseil européen de Bruxelles, des 13 et 14 mars 2008. Sur la base de ce rapport, le Conseil pouvait décider des ajustements ou de l'introduction de nouvelles lignes directrices pour rectifier ou consolider les résultats obtenus par chacun des Etats membres afin de pérenniser la stratégie de Lisbonne au niveau européen. Communication de la Commission au Conseil européen, COM (2007) 803 final du 11 décembre 2007, rapport stratégique concernant la stratégie renouvelée de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, lancement du nouveau cycle (2008/2010). Garder la cadence des réformes. « Evaluation des programmes nationaux de réforme », 218p.

¹²⁶⁸ Article 29§2 du règlement (CE) n°1083/2006, op.cit.

un compactage de ces rapports dans un rapport stratégique (avant le 1^{er} avril 2010, puis en 2013), qui pourra être joint, si besoin, au rapport sur la cohésion dans une section spécifique¹²⁶⁹.

Ce « suivi stratégique » constitue une innovation par rapport aux programmations antérieures, et marque surtout l’empreinte du Conseil dans le suivi de la stratégie de Lisbonne et de la politique régionale. Sur le principe, il permet l’établissement d’un dialogue régulier avec le Conseil, qui permettra, le cas échéant, l’adaptation de la politique régionale en fonction des résultats obtenus, tout en veillant consciencieusement aux priorités arrêtées dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. Ce suivi stratégique permet chaque année de faire une sorte de pointage des résultats, progrès ou échecs obtenus au regard des objectifs fixés, assurant ainsi une plus grande réactivité du niveau européen. En effet, sur la base des synthèses réalisées par la Commission, à partir des rapports fournis par les Etats membres, le Conseil sera en mesure de rectifier les axes prioritaires pour renforcer la cohérence de la politique de cohésion ou encore, produire des recommandations aux Etats qui auraient du mal à réaliser les objectifs et orientations communautaires¹²⁷⁰.

Les suivis stratégiques démontrent d’eux même leur utilité. D’une part, ils identifient les Etats qui s’acquittent de leurs obligations et suivent les orientations définies au niveau européen. D’autre part, ils permettent à l’UE de réviser régulièrement ces orientations. Cette souplesse permet d’ajuster les objectifs européens et de construire progressivement un droit du territoire de l’UE.

1269 Article 30§2 du règlement (CE) n°1083/2006, *op.cit.* : [...] « *Au besoin, ce rapport est intégré au rapport visé à l’article 159 du traité, dont il constitue une section distincte* ». Voir l’article 175 al.2 TFUE : « *La Commission présente un rapport au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, tous les trois ans, sur les progrès accomplis dans la réalisation de la cohésion économique, sociale et territoriale et sur la façon dont les divers moyens prévus au présent article y ont contribué. Ce rapport est, le cas échéant, assorti des propositions appropriées* ».

1270 Le règlement (CE) n°1260/1999, *op.cit.* marquait le rôle influent de la Commission ; le Conseil n’intervenait que sporadiquement : en cas de désaccord sur les avis émis par les Comités qui assistent la Commission (article 48 dudit règlement), le réexamen de la réglementation en vigueur (prévue au plus tard en 2006, article 55). Enfin, les rapports communiqués par la Commission, rapport sur la cohésion tous les 3 ans et rapport annuel sur l’application du règlement (CE) 1260/1999 n’appelaient pas forcément l’intervention du Conseil

Dans la construction de ce droit du territoire de l'UE, des acteurs nouveaux se distinguent. Si la réglementation précédente faisait état des échelons infra-étatiques dans la mise en œuvre de la politique régionale, le règlement 2006, laisse augurer une participation plus tangible de ces acteurs grâce à l'adoption d'une démarche partenariale qui associe, en plus des collectivités locales, de nouveaux acteurs.

B. LES COLLECTIVITES LOCALES RECONNUES DANS LA CONSTRUCTION D'UN DROIT DU TERRITOIRE DE L'UNION EUROPEENNE

Sur la base du CRSN, les PO sont définis¹²⁷¹. Leur élaboration constitue aussi une étape cruciale qui permet une association étroite de l'Etat et de ses collectivités locales (notamment la région), mais aussi, qui favorise la prise de contact avec d'autres acteurs, intéressés par les retombées économiques de la politique régionale (1). Cette coopération est indispensable pour la recherche d'une stratégie cohérente de mise en œuvre du CRSN et participe ainsi à la cohérence du territoire de l'UE. Dans le cadre d'élaboration des PO, des stratégies régionales s'imposent, sous la surveillance étroite de l'Etat (2).

1. Des acteurs locaux *partenaires* dans l'élaboration et la conduite des PO

Les articles 32 et suivants du règlement (CE) 1083/2006 livrent les conditions d'élaboration et le contenu de ces PO.

Tout d'abord, chaque PO est établi par l'Etat membre (ou une autorité qu'il aura préalablement désigné dans le respect de ses traditions constitutionnelles) ; toutefois, l'article 32 mentionne que cette élaboration fait intervenir des *partenaires* visés par

¹²⁷¹ Il s'agit de l'étape de programmation. Le PO devient le seul outil de programmation et de gestion où sont définis les axes et domaines prioritaires de l'Etat ou de la région par rapports aux orientations européennes, enrichies du fléchage de Lisbonne. Le PO fixe les montants financiers pour chaque axe et non plus au niveau des mesures à mettre en place.

l'article 11 du même règlement. Le principe de **partenariat** constitue l'un des principes d'intervention¹²⁷² dictant la mise en œuvre de la politique régionale et augure par la-même, d'un droit du territoire de l'UE plutôt souple.

Selon l'article 11 :

« Les objectifs des Fonds sont poursuivis dans le cadre d'une coopération étroite (ci-après dénommée «partenariat»), entre la Commission et chaque État membre. Chaque État membre organise, au besoin et conformément aux règles et pratiques nationales en vigueur, un partenariat avec les autorités et les organismes tels que:

a) les autorités régionales, locales, urbaines et autres autorités publiques compétentes;

b) les partenaires économiques et sociaux;

c) tout autre organisme approprié représentant la société civile, des partenaires environnementaux, des organisations non gouvernementales et les organismes chargés de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes.

L'État membre désigne les partenaires les plus représentatifs aux niveaux national, régional, local et dans les domaines économique, social, environnemental ou autre (ci-après dénommés «partenaires»), conformément aux règles et pratiques nationales, en tenant compte de la nécessité de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi que le développement durable par l'intégration des exigences en matière de protection et d'amélioration de l'environnement.

2. Le partenariat est conduit dans le plein respect des compétences institutionnelles, juridiques et financières respectives de chaque catégorie de partenaires visée au § 1.

Le partenariat porte sur l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes opérationnels. Les États membres associent, au besoin, chacun des

¹²⁷² Les principes d'intervention sont : la complémentarité, cohérence, coordination et conformité (article 9) ; la programmation (article 10) ; le partenariat (article 11) ; la proportionnalité (article 13) ; la gestion partagée et l'additionnalité (article 14 et 15) ; le respect de l'égalité entre les hommes e les femmes et la non discrimination (article 16) et enfin, le développement durable et le respect de l'environnement (article 17). De plus, en laissant le choix aux Etats membres du niveau territorial le plus approprié pour la mise en œuvre des PO (article 12) dans le respect de leur système institutionnel, le règlement confirme le souci de ne pas freiner les mécanismes d'application du principe de subsidiarité.

partenaires concernés, et notamment les régions, aux différentes étapes de la programmation dans le respect du délai fixé pour chacune d'elles.

3. Chaque année, la Commission consulte les organisations représentant les partenaires économiques et sociaux au niveau européen sur l'intervention des Fonds.

Le règlement (CE) n°1083/2006 ouvre considérablement le principe de partenariat à la participation de nouveaux acteurs à tous les stades de la programmation ; c'est-à-dire, de son élaboration à sa mise en œuvre, en passant par son suivi et ses évaluations. A la présence coutumière des traditionnelles autorités régionales et locales et des acteurs sociaux et économiques, sont adjoints *les acteurs de la société civile, les partenaires environnementaux, les organisations non gouvernementales et les organismes chargés de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes.*

Toutefois, nous ne retiendrons ici qu'un acteur spécifique, qui est pressenti pour jouer un rôle essentiel dans l'ossature de la nouvelle politique régionale : la Région (« *et notamment les régions* »).

Impliquée au moment de l'élaboration du CRSN (qui renvoyait déjà aux acteurs de l'article 11 pour son élaboration), les autorités locales et régionales sont encore consultées pour l'élaboration des PO. Les PO mettent en œuvre le CRSN et contiennent une liste détaillée de thèmes (*axes*) retenus pouvant faire l'objet d'un co-financement de l'Union européenne, accompagnée de tableaux d'estimations du coût des mesures qui se révèlent indispensables à la mise en œuvre du CRSN, au regard des priorités européennes. Un PO propose une grille de répartition des crédits alloués par l'Etat, la région et autres organismes publics, et éventuellement, des investisseurs privés, ainsi que les crédits alloués par le fonds en charge du financement du programme¹²⁷³.

¹²⁷³ Exemple de la maquette du PO FEDER 2007/2013 de la région Poitou Charentes. Plus généralement, voir l'article 37 e) du règlement (CE) n°1083/2006. Un PO comprend un plan de financement constitué de deux tableaux. Le premier ventilant pour chaque année le montant de l'enveloppe financière totale envisagée pour la contribution de chaque fonds. Un second pour l'ensemble de la période de programmation, pour le PO et pour chaque axe prioritaire, le montant de la participation communautaire et des contreparties nationales et le taux de contribution des fonds.

La construction des axes stratégiques retenus dans l'élaboration des PO est réalisée en tenant compte des priorités thématiques de la politique régionale et des priorités transversales issues de Lisbonne et Göteborg¹²⁷⁴, mais aussi de la prise en compte du diagnostic régional élaboré conjointement par l'Etat et la Région.

Ce diagnostic comporte des données stratégiques concernant l'ensemble des composantes sociales, économiques et environnementales de la région¹²⁷⁵. Il s'agit d'une sorte de fiche renseignement extrêmement détaillée qui fournit une « photographie » de la région, accompagnée d'une analyse précise des secteurs en perte de croissance ou méritant un soutien humain et financier pour relancer l'activité. Ce diagnostic régional, rédigé dans le cadre de la préparation des programmations sur la période 2007/2013 a également d'autres applications. Il sert aussi de document d'appui à la politique contractuelle Etat – Région¹²⁷⁶ qui devra nécessairement se mettre en cohérence avec la nouvelle programmation des fonds européens. Et par conséquent, les politiques régionales des Etats se conforment aux exigences d'un futur droit du territoire de l'UE.

Le respect du fléchage Lisbonne s'impose également dans l'élaboration du contrat de projet Etat-Région qui se construit autour de projets portés par les collectivités locales. Une écoute attentive des autorités locales se profile progressivement dans le paysage politique européen. Notamment en France où ces contrats servent « d'outils » à l'aménagement du territoire et se bâtissent autour d'axes ayant fait l'objet de consultation des collectivités locales concernées et dans le respect des orientations européennes.

1274 Ces priorités sont, rappelons le, la croissance et l'emploi ; le développement durable ; l'innovation ; la cohésion territoriale.

1275 Il est procédé à une sorte d'état des lieux statistique de l'ensemble de la Région : les données démographiques, la précarité, la situation de l'économie et de l'emploi, la formation et le système éducatif, la recherche, l'innovation, l'agriculture, la sylviculture, la pêche, l'environnement, le tourisme, la culture, etc.

1276 Le contrat de projet définit les « grands projets » dont le gouvernement juge la réalisation prioritaire. Il est le fruit d'une concertation avec les conseils régionaux et les représentants des collectivités locales, menée sous l'égide du Préfet de Région. Les contrats seront concentrés sur des investissements d'envergure nationale qui auront le plus grand effet d'entraînement pour le développement économique et la création d'emplois. Le contrat de projet remplace la génération des « contrats de plan Etat-Région » ; il est défini pour la période 2007-2013. Concernant la région Poitou Charentes, le contrat été signé le 19 mars 2007 par le Préfet de région, Bernard Niquet et la Présidente du Conseil régional, Ségolène Royal.

Ainsi, les collectivités locales, notamment la région –en France-, ont un rôle à jouer dans la définition des stratégies de développement à mettre en œuvre. Cependant, elles devront observer les orientations et objectifs définis par l'UE et se soumettre indirectement aux exigences imposées par la construction d'un droit du territoire de l'UE. Leur place dans la construction d'un tel droit est indispensable dans la mesure où elles sont les plus aptes à établir un diagnostic précis de la situation socio-économique de leur territoire. Elles connaissent précisément leurs atouts et leurs faiblesses et les enjeux des priorités à mettre en œuvre.

C'est en valorisant leur capacité d'identification des priorités que les régions vont pouvoir orienter les stratégies à mettre en œuvre pour corriger les disparités et contribuer à la cohésion du territoire de l'UE.

2. Des stratégies régionales encadrées

Les régions ont une connaissance *naturelle* du « terrain » qu'il faut exploiter dans la mise en place des PO. Et le règlement européen, en encourageant la concertation entre l'Etat et les collectivités locales dans le dégagement des priorités, entend valoriser les collectivités locales dans la construction d'un droit du territoire de l'UE (a). Toutefois, les collectivités locales n'échappent pas à la surveillance des autorités nationale et européenne (b). Par ailleurs, les stratégies régionales, si elles constituent des progrès qui confortent l'émergence d'un droit du territoire de l'UE, l'approche véritablement territoriale apparaît parfois sacrifiée (c).

a. La prise en compte de l'expertise des acteurs de terrain

Les collectivités locales sont douées d'une réelle capacité à générer des synergies autour de projets, de priorités qui exigent désormais une démarche « partenariale ». L'UE

encourage leurs ambitions qui ne doivent pas céder à la tentation de repli derrière l'Etat. Le principe de subsidiarité se retrouve ainsi renforcé.

Prenons l'exemple de l'élaboration du PO FEDER de la région Poitou Charentes. Il s'est construit à partir de données fondamentales issues du diagnostic régional. Une proposition de PO a alors été présentée en Forum¹²⁷⁷ qui a réuni des représentants des collectivités locales, des représentants de milieux associatifs, professionnels, etc. Suite à la tenue de ce forum, quatre groupes de travail thématiques ont été constitués et co-animés par l'Etat et la Région ; ils ont porté sur quatre thèmes, retenus à partir du diagnostic régional :

- *l'innovation, la recherche et le développement des entreprises ;*
- *l'accessibilité sous les aspects des transports et des technologies de l'information et de la communication (TIC) ;*
- *la préservation de l'environnement et la prévention des risques ;*
- *l'emploi, la formation, la gestion des ressources humaines et l'inclusion sociale.*

Ces groupes ont procédé à de très nombreuses consultations des différents partenaires régionaux concernés, au cours de réunions qui se sont déroulées entre les mois d'avril et de juin 2006. Dans un premier temps, leurs réflexions ont permis de définir une stratégie régionale, puis dans un second temps de proposer des priorités d'intervention et des actions concrètes.

D'une part, cette démarche partenariale valorise le document de programmation en s'appuyant sur la légitimité fonctionnelle des acteurs en présence. D'autre part, elle cristallise des propositions réellement représentatives des attentes des acteurs socio-économiques de la région et issues d'un florilège de partenaires *dits* « acteurs de terrain », qui ont une connaissance aigüe des enjeux locaux. Au-delà de la représentativité habituelle, ont également été associés aux travaux le monde associatif, les universités, les instituts de recherche et, dans une moindre mesure les entreprises. Un tel partenariat régional stimule ainsi tous les potentiels susceptibles d'accroître ou de générer l'attractivité de la région.

¹²⁷⁷ Le 10 mars 2006 à Châtellerault.

Les propositions de ces groupes ont ensuite été présentées en forum le 19 juin 2006, auquel ont assisté environ 200 personnes. Sur la base des priorités européennes et nationales et des travaux réalisés depuis le début de l'année 2006, le partenariat régional Poitou-Charentes a articulé le PO FEDER autour de quatre axes stratégiques :

- *Développer les capacités d'innovation dans une démarche de développement durable ;*
- *Préserver l'environnement et prévenir les risques ;*
- *Développer des modes de transports durables alternatifs à la route ;*
- *Favoriser les conditions de développement de la société de l'information.*

Enfin, le PO FEDER a été finalisé en octobre 2007 et approuvé par la Commission européenne, par une décision du 19 novembre 2007¹²⁷⁸.

Alors que les Etats semblent se réapproprier la mise en œuvre de la politique de cohésion, en favorisant une participation active des acteurs régionaux et locaux, il faut souligner que cette liberté est encadrée par le règlement (CE) n°1083/2006.

b. L'encadrement national et européen des stratégies impulsées par les collectivités locales

D'une part, l'Etat désigne, pour chaque PO, une autorité de gestion unique ; ensuite, il respecte un champ géographique plus ou moins précis en fonction de l'objectif poursuivi (article 35). Les PO qui relèvent de l'objectif « convergence » doivent être établis « *au niveau géographique approprié et au moins au niveau NUTS 2* » ; ce qui correspond en France, au niveau régional. Les PO relevant de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » doivent être établis au niveau NUTS 1 (niveau national) ou NUTS 2 (niveau régional) quand ils sont financés par le FEDER, et « *au niveau approprié* » quand ils sont financés par le FSE.

¹²⁷⁸ Le texte du document est téléchargeable sur le site du SGAR et celui de la Préfecture de la Région Poitou Charentes (version en date 17 Octobre 2007).

Le directeur général adjoint de la DG REGIO, Jean Charles LEYGUES, a précisé que le « *niveau approprié* » devait être entendu soit comme étant le niveau national, soit comme étant le niveau régional¹²⁷⁹. Si théoriquement, rien ne s'oppose à la mise en place d'un PO au niveau départemental ; dans la pratique, la Commission européenne opposera son refus ; ce qui implique l'impossibilité de faire des PO départementaux et a fortiori d'en confier la gestion à une autorité départementale. La seule opportunité offerte aux niveaux départementaux « d'exister » dans le cadre fixé par le règlement, est celle de présenter des PO au titre de l'objectif « coopération territoriale européenne »¹²⁸⁰.

Enfin, ces stratégies régionales, fortes d'une légitimité fonctionnelle et respectueuses des orientations définies au niveau européen et national, comportent un point d'achoppement qui réduit parfois la mise en évidence d'un droit du territoire de l'UE.

c. Une approche territoriale sacrifiée ?

Le nouveau règlement (CE) n°1083/2006 devait rendre plus efficace la politique régionale européenne. En dépit de l'introduction de nouveaux principes d'intervention, du renforcement de la concertation entre les différents acteurs de la cohésion, cette politique intégratrice est parfois sacrifiée aux logiques économiques de la stratégie de Lisbonne.

En effet, la raison d'être de la politique régionale était la réduction des disparités régionales en Europe ; puis plus tard, l'adjonction du volet territorial à l'objectif de cohésion, a conforté l'existence politique d'un territoire de l'UE, à partir duquel un droit du territoire peut être reconnu¹²⁸¹. Or, aujourd'hui, en couplant la politique régionale à la

¹²⁷⁹ Rapport du Sénat n°161 (2006/2007) de Madame Catherine TROENDLE, fait au nom de la Commission des lois, déposé le 17 janvier 2007 et portant sur le projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens, voir pp.20.

¹²⁸⁰ S'agissant de la coopération transfrontalière. Concernant la coopération transnationale, le PO est établi au niveau de chaque zone de coopération transnationale ; et enfin, concernant la coopération interrégionale, les programmes portent sur l'ensemble du territoire de la Communauté.

¹²⁸¹ A travers les principes d'intervention de la politique régionale, les objectifs et orientations fixées dans le cadre de la cohésion territoriale, des dispositions éparses des autres politiques de l'UE dont l'objectif est de réduire les effets sur le territoire de l'UE, etc.

stratégie de Lisbonne qui vise une haute compétitivité, des dérives sont craintes¹²⁸². En effet, afin d'ancrer la stratégie de Lisbonne au cœur des Etats membres, les règles d'éligibilité des régions à l'objectif « compétitivité régionale et emploi » relève de ces derniers.

Un doute a par conséquent été soulevé : le risque de voir un Etat privilégier une région déjà performante. Cette hypothèse n'est pas complètement écartée. Au final, cela accentuerait les disparités déjà existantes et irait à l'encontre des objectifs poursuivis et mettrait en péril la reconnaissance d'un droit du territoire de l'UE qui ne serait pas capable d'enrayer les disparités du territoire de l'UE.

A l'inverse, se concentrer uniquement sur les territoires en perte réelle d'attractivité risquerait d'affaiblir les résultats de croissance visés par la stratégie de Lisbonne et annihilerait les effets escomptés. Si l'approche du « tout territorial » n'est pas en soi satisfaisante, l'approche stratégique exige par conséquent que tous les acteurs de la chaîne se conduisent selon des règles de bonne intelligence¹²⁸³. Ils respectent scrupuleusement les objectifs qu'ils se sont fixés dans une stratégie d'ensemble, coordonnée, cohérente, sous l'œil correcteur de la Commission qui vérifie qu'au niveau européen les 27 Etats suivent des stratégies tendant à l'harmonisation du territoire.

Cette approche bouleverse le cadre antérieur de la gestion des fonds structurels européens. Cette approche stratégique ne pourra être efficace que si les tous Etats parviennent à œuvrer dans la « *culture de l'efficience, du compte rendu, de l'audit et de l'évaluation* »¹²⁸⁴.

Ainsi, la politique régionale, rénovée en 2006, oblige d'une part, à avoir une connaissance très fine du territoire de l'Union européenne -impliquant la participation de plus en plus remarquée des acteurs locaux- ; d'autre part, elle oblige à traiter différemment

1282 Jacques Bourrinet, « Problématique de la politique de cohésion économique et sociale dans une union à 27 membres », *RMCUE*, n°507, avril 2007, pp. 232.

1283 Lors des suivis stratégiques, les méthodes et actions empruntées par les Etats sont évaluées. Ces dernières pourront être à la base d'une sorte de code de bonne pratique qui guidera ensuite les Etats dans la mise en œuvre de la politique de cohésion.

1284 Jacques Bourrinet, « Problématique de la politique de cohésion économique et sociale dans une union à 27 membres », *RMCUE*, n°507, avril 2007, pp.230.

des territoires accumulant des handicaps et/ou des retards de développement. Cette approche différenciée des territoires met en place des régimes dérogatoires, aménage des statuts particuliers ou encore, mobilise et concentre des aides financières vers les régions les plus défavorisées qui ont fait craindre la reconnaissance d'un droit local éparpillé.

Assiste-t-on alors à l'émergence d'un droit local européen ?

§ 2. VERS UN DROIT LOCAL EUROPEEN ?

A mesure que l'Union européenne identifiait les territoires les plus nécessiteux, la législation européenne a évolué sous la pression des disparités territoriales, en offrant un cadre juridique à la reconnaissance des spécificités de certaines parties du territoire de l'UE. Cette différenciation territoriale¹²⁸⁵ répond souvent à des demandes expresses des territoires locaux¹²⁸⁶. Toutefois, elle concorde toujours avec des réalités spatiales parfaitement identifiées par l'Union, en accord avec les Etats membres. La prise en compte des disparités, justifiant des dérogations au droit de l'UE ou l'aménagement de règles spécialement applicables à ces territoires, a fait progressivement émerger l'idée de la conceptualisation d'un droit local européen¹²⁸⁷.

Stricto sensu, un droit local serait un droit « territorialement » limité. Il ne s'applique que sur une portion de territoire d'un Etat dès lors que des circonstances le justifient. Par exemple, en France, il existe un droit local « alsacien mosellan » applicable aux trois départements de l'Est : le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle. Ce sont des circonstances

¹²⁸⁵ Danielle Charles Le Bihan, « L'Union européenne et le principe d'égalité appliqué aux territoires », in *Liber amicorum* Jean Raux, *Le droit de l'UE en principes*, Editions Apogée, Rennes, 2006, 830p. (p.565).

¹²⁸⁶ Pour la reconnaissance des territoires de montagnes, beaucoup d'élus locaux (Association des élus de montagne – AEM-) s'étaient réunis pour faire reconnaître cette spécificité dans le traité instituant une Constitution pour l'Europe. Le projet *Interact Pro Monte* (2004/2006) a fait des propositions pour l'adoption d'un livre vert sur l'avenir des politiques européennes en faveur des massifs de montagne. Voir www.promonte-aem.net

¹²⁸⁷ Fabien Brial, « La place des régions ultrapériphériques au sein de l'Union européenne » *CDE* 1998, pp.639-660 (p.659).

historiques qui ont particulièrement affectées cette région et qui ont, par la suite, commandé l'application de ce droit local¹²⁸⁸. Même si aujourd'hui, ce droit local semble se marginaliser¹²⁸⁹, il est le témoin de la survivance de circonstances qui ont rendu nécessaire une application différenciée du droit normalement applicable à une portion de territoire. Toutefois, le droit local rencontré en France n'empêche pas l'application du droit commun. Il ne bénéficie pas d'un statut constitutionnel spécifique à l'image du droit applicable à certains territoires d'outre mer¹²⁹⁰.

Par ailleurs, ce droit alsacien-mosellan pourrait, à terme, présenter des incompatibilités sérieuses avec le droit constitutionnel local naissant¹²⁹¹. Plus généralement, la constitutionnalisation de la décentralisation en France provoque la naissance d'un statut constitutionnel d'un droit local. Les collectivités territoriales françaises sont assurées de disposer de droits constitutionnellement garantis et démontrent l'ascension constitutionnelle d'un droit local en France, partagé entre les principes directeurs de la décentralisation (qui constitue le droit commun des collectivités territoriales¹²⁹²) et la reconnaissance de statuts spécifiques de certains territoires (la reconnaissance de spécialités législatives).

Rapporté à l'Union européenne, la mise en évidence d'un droit local européen émerge.

Encore embryonnaire, ce droit local se dessine sous les traits de la différenciation. Elle permet d'appliquer un régime dérogatoire au principe d'égalité pour parvenir à un équilibre du territoire de l'Union européenne (A). Toutefois, la différenciation ne suffit pas à elle

¹²⁸⁸ L'annexion de l'Alsace Lorraine par l'Empire Allemand en 1871. En dépit du retour à la France à la fin de la 1^{ère} Guerre mondiale et la réintroduction des lois françaises sur ce territoire, des dispositions inconnues du droit français ont été maintenues, fondant le droit local, parce qu'elles sont considérées comme favorables aux habitants de cette région ou encore parce qu'elles ont été adoptées par des organes locaux propres à cette époque d'annexion.

¹²⁸⁹ Bertrand Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2009, 701p. (p.330).

¹²⁹⁰ Bertrand Faure, *op.cit.* p.330.

¹²⁹¹ L'absence de clause générale de compétence au profit des communes, l'usage du dialecte alsacien parfois admis par des règlements intérieurs pour les réunions du Conseil municipal, ou encore l'établissement d'un régime de cultes spécifique et dérogatoire au droit commun sont autant de points dont la conformité à la Constitution française apparaît douteuse. Bertrand Faure, *op.cit.* p.330.

¹²⁹² A priori, le droit des collectivités territoriales était absorbé par le droit administratif français. Toutefois, la progression de la décentralisation et la mise en contact des collectivités territoriales avec d'autres disciplines du droit a progressivement matérialisé un droit des collectivités territoriales françaises. Bertrand Faure, *op.cit.* p.1.

seule pour reconnaître un droit local européen émergent. Le droit local suppose un champ d'application territorial bien circonscrit, inscrit dans un ordre juridique uniforme et non des territoires épars, répondant à des ordres juridiques tout aussi diversifiés. Cette disparité peut alors être compensée par la combinaison de la différenciation à l'émergence d'un corpus uniforme de règles applicables aux entités infra-étatiques (B).

A. LA DIFFERENCIATION DES TERRITOIRES AU SERVICE DE L'UNITE DU TERRITOIRE DE L'UNION EUROPEENNE

A partir du principe de non-discrimination, la Cour de Justice a justifié, dans certaines situations, les différences de traitement : « *l'existence d'une discrimination, consistant à traiter de manière inégale des situations comparables* »¹²⁹³ sont par principe contraires au droit communautaire. Toutefois, l'inégalité de traitement peut être justifiée par des différences de situations objectives dès lors « *que dans l'ordre juridique communautaire, il apparait de même légitime de réserver à l'égard de ces droits l'application de certaines limites justifiées par les objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté, dès lors qu'il n'est pas porté atteinte à la substance de ces droits* »¹²⁹⁴. Ainsi, une différence de traitement n'est pas automatiquement assimilée à une discrimination dès lors qu'il existe des motifs objectifs à sa raison d'être et qu'elle poursuit un intérêt général de l'UE, sans que la substance des droits garantis par les traités soit atteinte.

Le principe de différenciation rencontre aussi une application territoriale et permet non pas de rétablir une égalité pure entre les territoires, mais conduit à pallier les retards de développement entre les territoires. Cette différenciation, dérogation au principe d'égalité (1) s'est « constitutionnalisée » confirmant l'émergence d'un droit à la différenciation territoriale (2).

¹²⁹³ CJCE, 17 décembre 1959, *Sté des fonderies de Pont à Mousson C/ Haute autorité de la CECA*, aff. 14/59, rec. 445.

¹²⁹⁴ CJCE, 14 mai 1974, *Nold KG c/ Commission*, aff. 4/73, point 14, rec. 491.

1. La différenciation, dérogation au principe d'égalité territoriale

Les auteurs des traités originaires avaient conscience d'une attitude duale à adopter à l'égard de certains territoires appartenant aux Etats membres. Normalement soumis au droit communautaire¹²⁹⁵, ils justifient cependant d'aménagements ou régimes dérogatoires dans la mesure où ils présentent des caractéristiques qui handicapent lourdement leur développement économique et social. Par conséquent, les premières marques de la « différenciation » étaient en germe dans le traité CEE de 1957 à l'article 227 §.2. Cette disposition faisait état des départements d'outre mer français et de l'Algérie française. En substance, l'article 227§2 rappelait que si certaines des dispositions du traité CEE étaient applicables à ces territoires¹²⁹⁶, les conditions d'application des autres dispositions devaient être déterminée au plus tard, deux ans après l'entrée en vigueur du traité de Rome de 1957. L'article 227§2 finissait sur les finalités poursuivies par le traité : « *Les institutions de la Communauté veilleront, dans le cadre des procédures prévues par le présent Traité, et notamment par l'article 226, à permettre le développement économique et social de ces régions* ».

Le principe de différenciation repose à l'origine sur des fondements textuels tels que les dérogations au titre des aides d'Etats, ou encore les dérogations territoriales au titre de la politique de cohésion et des services d'intérêt économique et général.

C'est de manière positive que l'Union européenne parvient à reconnaître certaines aides d'Etat. Dans la mesure où les objectifs visés n'ont pas de vocation économique et qu'ils sont dictés par des spécificités géographiques, les aides seront couvertes par les régimes de

¹²⁹⁵ Voir l'arrêt de la CJCE du 10 octobre 1978, aff. 148/77 *Hansen*, rec. 1978 p. 1787, point 9, « *Les DOM font partie intégrante de la République française* ». Toutefois, des aménagements (prévus par l'article 227§2) sont prévus dans la mesure où les régions rencontrent des problèmes de développement. La différenciation justifie que l'on n'applique pas intégralement le droit communautaire : « *le paragraphe 2 de l'article 227 a cependant prévu que l'application du traité se ferait par étapes en ménageant, au surplus, les plus larges possibilités de prévoir des dispositions particulières, adaptées aux exigences spécifiques de ces parties du territoire français* ».

¹²⁹⁶ Les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, l'agriculture –à l'exception des l'article 40§4-, la libération des services, les règles de concurrence, les mesures de sauvegarde prévues aux articles 108, 109 et 226, et enfin les dispositions relatives aux institutions sont applicables dès l'entrée en vigueur du traité CEE.

dérogation prévus par l'article 107 §.2 et §.3¹²⁹⁷ TFUE. L'adoption de nouvelles lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale en 2006, a pris en compte cette nécessaire mise en cohérence avec la politique régionale : « *En cherchant à surmonter les handicaps des régions défavorisées, les aides régionales nationales améliorent la cohésion économique, sociale et territoriale des États membres et de l'Union européenne dans son ensemble* ¹²⁹⁸ ».

Le principe de différenciation s'est aussi révélé dans le domaine des transports. La connexion des territoires de l'Union est devenue un paramètre important de la construction européenne. Il ne s'agit pas seulement des liaisons intermodales de transports, il s'agit aussi de leur qualité et de leur capacité à offrir aux citoyens un accès aux services publics. Or, les transports ont cette particularité d'être à la fois une politique qui vise à connecter les territoires et d'être aussi conçu comme un service public¹²⁹⁹. Le développement des services publics de transport, en termes de cohésion du territoire, est essentiel dans certaines portions du territoire de l'UE (notamment pour relier les zones périphériques, les régions en développement, etc.). A cet effet, l'article 93 TFUE énonce que « *Sont compatibles avec les traités les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la*

¹²⁹⁷ Article 107, §2 : « *Sont compatibles avec le marché intérieur: a) les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits, b) les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires, c) les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la république fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne, dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division. Cinq ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter une décision abrogeant le présent point* ».

107 §. 3. « *Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur: a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale, b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre, c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun, d) les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun, e) les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil sur proposition de la Commission* ».

¹²⁹⁸ Lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale pour la période 2007/2013 ; JO C-54/13 du 4/03/2006.

¹²⁹⁹ Loïc Grard (dir.), *L'Europe des transports*, Actes du colloque organisé à Agen, les 7 et 8 octobre 2004, La Documentation française, coll. *Travaux de la CEDECE*, 2005, 864p.

notion de service public ». Or, les configurations géographiques de certains territoires nécessitent parfois un complément d'aides pour pallier les handicaps inhérents à leur éloignement pour développer les services publics de transport. La Cour de justice est venue préciser les conditions du subventionnement permettant l'exploitation des services de transports urbains, suburbains et régionaux¹³⁰⁰. Le juge rappelle que « *dans la mesure où une intervention étatique doit être considérée comme une compensation représentant la contrepartie des prestations effectuées par les entreprises bénéficiaires pour exécuter des obligations de service public, de sorte que ces entreprises ne profitent pas, en réalité, d'un avantage financier et que ladite intervention n'a donc pas pour effet de mettre ces entreprises dans une position concurrentielle plus favorable par rapport aux entreprises qui leur font concurrence, une telle intervention ne tombe pas sous le coup de l'article 92, paragraphe 1, du traité* ». Le droit de la concurrence de l'UE n'a pas pour but de laisser des entreprises s'appauvrir du fait de l'exploitation de services peu rentables, mais pourtant indispensables à la cohésion du territoire de l'UE. Aussi, il faut bien aménager des dérogations au droit de la concurrence¹³⁰¹. Et la différenciation territoriale permet aisément de justifier de manière objective les dérogations à l'application du droit de l'UE.

Cependant, le principe de différenciation territoriale n'apparaissait pas comme un principe fondateur de la construction européenne. Même si elle s'imposait indirectement à

¹³⁰⁰ CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark - Regierungspräsidium Magdeburg*, aff. C-280/00, rec. I-7747.

¹³⁰¹ Ces dérogations sont strictement encadrées. Dans l'affaire *Altmark*, le juge de l'UE a défini quatre critères pour faire échapper les subventions litigieuses au régime commun des aides d'Etat : Premièrement, l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies. Deuxièmement, les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes. Troisièmement, la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations. Le respect d'une telle condition est indispensable afin de garantir que n'est accordé à l'entreprise bénéficiaire aucun avantage qui fausse ou menace de fausser la concurrence en renforçant la position concurrentielle de cette entreprise. Quatrièmement, lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public, dans un cas concret, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

travers la constitutionnalisation de la cohésion, la différenciation territoriale acquiert dorénavant un statut.

2. La différenciation territoriale constitutionnalisée

L'introduction de l'article 16¹³⁰² par le traité d'Amsterdam octroie à la différenciation territoriale un fondement textuel qui laisse augurer un véritable statut à la différenciation des territoires. Et le juge de l'UE a accompagné cette évolution vers l'intégration positive de la différenciation territoriale dans l'ordre juridique de l'UE.

C'est avec prudence que la Cour de justice a progressivement pris en compte la dimension territoriale de certains services publics. A propos du service public postal, la Cour a considéré « *qu'il ne saurait être contesté que la Régie des postes est chargée d'un service d'intérêt économique général consistant dans l'obligation d'assurer la collecte, le transport et la distribution du courrier, au profit de tous les usagers, sur l'ensemble du territoire de l'État membre concerné, à des tarifs uniformes et à des conditions de qualité similaires, sans égard aux situations particulières et au degré de rentabilité économique de chaque opération individuelle*¹³⁰³ ». En matière de fourniture d'énergie, « *une entreprise doit assurer la fourniture ininterrompue d'énergie électrique, sur l'intégralité du territoire concédé, à tous les consommateurs, distributeurs locaux ou utilisateurs finals, dans les quantités demandées à tout moment, à des tarifs uniformes et à des conditions qui ne peuvent varier que selon des critères objectifs applicables à tous les clients*¹³⁰⁴ ». Jusqu'ici, le territoire est envisagé comme le support où s'exploite le service public en

¹³⁰² Article 16 TCE : « Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions ». Le traité de Lisbonne reprend cette disposition à l'article 14 TFUE et complète son dispositif en précisant la compétence du Parlement et du Conseil dans l'établissement des principes et conditions nécessaires au bon fonctionnement de ces services, dans le respect des compétences respectives des États dans ce domaine.

¹³⁰³ CJCE, 19 mai 1993, *Corbeau*, aff. C-320/91, rec. I-877.

¹³⁰⁴ CJCE, 27 avril 1994, *Commune d'Almelo*, aff. C-393/92, rec. I-1477.

cause, et sur lequel tous les citoyens doivent bénéficier des mêmes conditions d'accès et de tarifs, quelque soit la configuration du territoire. Toutefois, le territoire en tant que tel constitue aussi un critère objectif permettant de déroger au droit de la concurrence de l'UE : « *Il ne saurait être exclu que la nécessité d'éviter une détérioration des conditions d'approvisionnement de proximité dans des régions relativement isolées d'un État membre puisse, dans certaines conditions, justifier une entrave aux échanges intracommunautaires* ¹³⁰⁵ ». Cette différenciation des territoires se juge de manière pondérée. L'isolement d'un territoire est un critère qui permet d'écarter les règles de concurrence. Toutefois, il ne peut être considéré isolément. Il implique la poursuite d'un objectif non économique, une action territoriale spécifique et de proximité et une évaluation de la mesure d'après le principe de proportionnalité ¹³⁰⁶.

L'autre fondement textuel de la différenciation territoriale se trouve à l'article 299 §.2 TCE ¹³⁰⁷ introduit par le traité d'Amsterdam, qui consacre un statut particulier aux régions ultrapériphériques. Cette « ultrapériphéricité » justifie que le droit de l'UE ne soit pas totalement appliqué à des territoires –éloignés- de certains Etats membres.

Enfin, la différenciation des territoires a été renforcée avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. La cohésion territoriale figure désormais parmi les objectifs de l'Union européenne. Et la Charte des droits fondamentaux rappelle que l'accès aux SIEG est un droit fondamental qui satisfait l'objectif de cohésion territoriale (article 36 de la Charte).

Le droit de l'UE s'approprie le territoire à travers l'objectif de cohésion territoriale et permet une démarche différenciée dans l'application des politiques européennes. La différenciation des territoires, pan indissociable de la politique régionale, répond aux exigences de réduction des disparités du territoire de l'Union européenne. Or, cette quête implique étroitement la participation des acteurs institutionnels nationaux, mais aussi -et de plus en plus- des acteurs institutionnels locaux dans la détermination des actions futures pour faire reculer les disparités.

¹³⁰⁵ CJCE, 13 janvier 2000, *TK-Heimdienst Saas GmbH*, aff. C-254/98, rec. I-160.

¹³⁰⁶ Danielle Charles Le Bihan, « L'Union européenne et le principe d'égalité appliqué aux territoires », in *Liber amicorum Jean Raux, Le droit de l'UE en principes*, Editions Apogée, Rennes, 2006, 830p. (p.568).

¹³⁰⁷ Nouvel article 349 TFUE.

La différenciation seule ne justifie pas un droit local. En revanche, la différenciation associée à d'autres principes directeurs guidant les niveaux infra-étatiques, renforcent l'hypothèse d'une émergence d'un droit local européen.

B. UN DROIT LOCAL EUROPEEN EN CONSTRUCTION

La diffusion du principe de différenciation territoriale à travers l'Union européenne offre aux acteurs locaux des opportunités d'affirmation. Leur expertise du « terrain » les conduit naturellement à une association plus étroite dans l'identification des handicaps et des problèmes territoriaux. De plus, ces acteurs étant de plus en plus sollicités dans la mise en œuvre des politiques de l'UE, ces derniers ont acquis une certaine autonomie qui leur permet de se détacher de la tutelle de l'Etat. Cette autonomie, finalisée au niveau européen¹³⁰⁸, a reconnu des principes directeurs communs à l'ensemble des collectivités locales européennes (1). Cependant, la diffusion de ces principes dans l'UE révèle un encadrement strict de l'UE qui semble contenir et encadrer rigoureusement l'émergence d'un droit local dans l'UE (2).

1. Emergence d'un droit commun de l'autonomie locale en Europe

L'autonomie locale, principe organisationnel, est aussi un principe d'ordre constitutionnel¹³⁰⁹. La diversité des ordres juridiques nationaux des Etats européens n'a pas empêché la propagation du principe jusqu'à son inclusion dans le traité de l'UE à l'article 4 §.2 TUE : « *L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que*

¹³⁰⁸ Charte européenne de l'autonomie locale adoptée le 15 octobre 1985.

¹³⁰⁹ Les valeurs et principes énoncés par la Charte européenne de l'autonomie locale constituent un socle de normes que « *tous reconnaissent comme faisant partie d'un patrimoine commun* », cf. Alfonso Zardi, « Démocratie locale et régionale en Europe aujourd'hui : le rôle et l'action du Conseil de l'Europe », in Hélène Pauliat, (dir.), *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe. Une source potentielle de conflit ?*, Pulim, 2004, p.61.

leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale [...]».

L'influence des travaux du Conseil de l'Europe en matière d'autonomie locale n'est plus à démontrer. L'ordre de l'UE serait-il parvenu à cristalliser l'autonomie locale et régionale¹³¹⁰ dans les traités ? Certes, la mention faite à l'autonomie locale et régionale à l'article 4 §.2 TUE témoigne d'un changement de cap dans la prise en considération des collectivités locales dans le système de l'UE¹³¹¹. Toutefois, cette reconnaissance doit être minorée dans la mesure où l'UE prend seulement acte qu'il existe dans certains Etats une autonomie locale et régionale. L'UE respecte le principe d'organisation interne propre à chacun des Etats ; et par conséquent, elle ne peut pas exiger l'introduction de l'autonomie locale dans les ordres nationaux où elle n'existe pas (ou peu).

En revanche, dans la mesure où tous les Etats membres de l'UE ont adhéré au système de la Charte européenne de l'autonomie locale¹³¹², l'autonomie locale conquiert progressivement une envergure constitutionnelle et commune à tous.

¹³¹⁰ Le Conseil de l'Europe a essuyé des revers quant à l'adoption d'une charte portant sur l'autonomie régionale : Les Conférences de Helsinki en 2002 et Budapest en 2005 n'ont pas recueilli une majorité suffisante des Etats membres du Conseil de l'Europe. Les Etats ne se sont pas entendus sur la forme juridique de l'instrument à adopter promouvant l'autonomie régionale. Recommandation ou Convention ? La Conférence de Budapest a marqué un coup d'arrêt de l'autonomie régionale en raison de réserves nombreuses manifestées par les Etats. Certains estimaient que l'autonomie régionale conduisait à mettre en œuvre de nouvelles contraintes, que la codification de la régionalisation s'avérait inadaptée selon les Etats ; qu'elle constituait tantôt une menace pour l'intégrité du territoire national, ou une crainte que le phénomène échappe à leur contrôle, tantôt un luxe –les réformes à entreprendre sont coûteuses et les conséquences financières incertaines- ; enfin, le risque de multiplier les disparités entre les régions et la question du partage des fonds structurels, ont considérablement freiné l'enthousiasme des Etats membres à consacrer l'autonomie régionale. Voir le projet de Recommandation présenté par J-C Van Cauwenberghe sur la Charte européenne de la démocratie européenne, discussion et adoption par le Congrès le 28 mai 2008, 2ème séance, CG(15)6REC.

¹³¹¹ L'UE répond en partie aux attentes de Comité des Régions de voir inscrit le principe d'autonomie dans le traité européen. Cependant, l'UE ne va pas jusqu'à inscrire la Charte européenne de l'autonomie locale dans les traités. En effet, le Comité des Régions demandait « *le nouveau cadre constitutionnel de l'Union européenne intègre la Charte européenne de l'autonomie locale en tant qu'élément de l'acquis communautaire, dans la perspective de la construction d'une Europe fondée sur les principes de démocratie et de transparence* ». Comité des Régions 237/2002, avis du 21 novembre 2002 sur le rôle des pouvoirs locaux et régionaux dans la construction communautaire.

¹³¹² La France a ratifié tardivement la Charte : le 17 janvier 2007, la France a déposé les instruments de ratification à Strasbourg. Soit 6 mois après l'adoption par le Parlement français de la loi n°2006/823 du 10 juillet 2006 autorisant l'approbation de ce traité. En 1991 le Conseil d'Etat avait donné un avis négatif. Il dénonçait l'ambiguïté de la rédaction, source possible de contentieux, ainsi que l'existence d'une incompatibilité avec l'ordre juridique interne. A cet égard, le motif suivant fut évoqué : l'incompatibilité des exigences de la Charte avec les principes d'organisation des collectivités territoriales en France. Ces principes prévoyaient, sauf exception, l'irresponsabilité des exécutifs devant

Rapportée au niveau des Etats, l'autonomie bénéficie parfois de garanties constitutionnelles dans l'ensemble des Etats européens. Ainsi, les collectivités qui jouissent de compétences *naturelles*¹³¹³ ou transférées par bloc dans le cadre d'une décentralisation, prétendent inéluctablement à des garanties constitutionnelles nécessaires à l'exercice effectif de ces compétences. Toutefois, il demeure encore des divergences à propos de la nature des procédures mises en œuvre pour garantir l'effectivité de l'autonomie locale. En Allemagne par exemple, il existe une procédure spécifique devant le juge de Karlsruhe à destination des communes afin de garantir le principe d'autonomie. Tandis que dans d'autres Etats, tels que l'Italie ou la France, il appartient au juge administratif de protéger l'autonomie des collectivités locales.

Ensuite, les collectivités locales jouissent de la liberté d'auto-administrer leurs organes. Elles disposent d'organes propres qui reposent sur une légitimité démocratique (élection au suffrage universel direct des assemblées délibérantes). L'assise démocratique est primordiale. L'autonomie locale n'aurait aucun attrait si elle devait être privée de la dimension démocratique qui l'accompagne nécessairement. C'est auprès des citoyens que se révèlent les ambitions et les enjeux de l'autonomie locale. L'autonomie locale intègre une dynamique de restauration de la confiance des citoyens dans leurs institutions.

Dans l'ensemble des Etats, à des degrés variables, les collectivités se voient octroyer un pouvoir réglementaire, sans lequel l'exercice des compétences serait anéanti¹³¹⁴. Enfin, c'est dans le domaine de l'autonomie financière que se constatent les principaux progrès : l'exercice des compétences tant naturelles que transférées, nécessite le transfert de ressources financières suffisantes où les collectivités disposent d'une pleine liberté dans leur utilisation¹³¹⁵.

les assemblées délibérantes ainsi que la possibilité de recourir au suffrage universel indirect pour élire les assemblées territoriales.

¹³¹³ Il s'agit de compétences naturellement réservées à certaines collectivités en raison de leur proximité du citoyen.

¹³¹⁴ En France, le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales est toujours exercé en exécution des lois. Il n'existe pas de pouvoir réglementaire autonome. Voir Bertrand Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2009, 701p. (pp.438-442).

¹³¹⁵ Sous réserve d'un contrôle de légalité de leurs actes.

La Charte s'est révélé être un moteur¹³¹⁶ dans la mesure où dans son sillon, le texte a suscité d'importantes réformes au sein des Etats européens. Décentralisation, régionalisation, etc. les collectivités infra-étatiques gagnent des compétences, de l'autonomie et s'affirment sur la scène européenne¹³¹⁷. Les principes directeurs¹³¹⁸ énoncés par cette convention ont dans l'ensemble intégré les ordonnancements nationaux des Etats parties au système de la Charte ; et par ricochet, tous les Etats membres de l'UE.

En œuvrant à l'accomplissement de l'autonomie locale, les Etats contribuent à réaliser *de facto* une sorte d'harmonisation au niveau européen, faisant de l'autonomie locale la composante d'une constitution matérielle de l'Europe !

Ces faisceaux d'indices établissent alors un droit commun de l'autonomie locale¹³¹⁹. Et rapporté exclusivement dans l'ordre de l'UE, nous pouvons nous demander quel a été l'impact de la diffusion des principes directeurs de l'autonomie locale par rapport à la matérialisation d'un droit local dans l'UE.

2. L'impact limité des principes directeurs de l'autonomie locale dans l'Union européenne

Si la reconnaissance européenne de l'autonomie locale aux collectivités infra-étatiques a permis à ces dernières un relatif détachement par rapport à la tutelle de leur Etat, elles ne peuvent s'affranchir d'obligations¹³²⁰ sous peine de sanctions pour violation des normes nationales et européennes.

¹³¹⁶ Bettina Schöndorf-Haubold, « L'émergence d'un droit commun de l'autonomie territoriale en Europe », *RFAP*, n°121-122, 2007, pp.203-218 (216).

¹³¹⁷ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux pour le Conseil de l'Europe. Comité des Régions pour l'Union européenne.

¹³¹⁸ L'indépendance politique, administrative et financière, la décentralisation, la démocratie, la transparence, droit à un recours juridictionnel, etc.

¹³¹⁹ La Charte constitue « *le droit commun des collectivités locales* », cf. Roselyne Allemand, « Les modalités du contrôle administratif des actes locaux dans six Etats de l'Union européenne », *RFDA* mars-avril 2008, pp.287-294 (287).

¹³²⁰ Les collectivités locales ne peuvent se comporter comme des *minis Etats*. « *La notion d'autonomie exclut la subordination à une autorité supérieure mais autorise le contrôle des actes locaux afin de vérifier que ceux-ci sont conformes aux normes juridiques supérieures* », Roselyne Allemand, *op.cit.*

L'intégration et l'approfondissement du droit de l'UE dans les ordres nationaux ont eu des conséquences très palpables au niveau des collectivités locales. Des pans entiers du droit de l'UE ont assailli des domaines relevant typiquement des compétences des collectivités infra-étatiques, tels le droit des marchés publics locaux¹³²¹, l'organisation des services publics locaux qui tendent à démontrer une forme d'harmonisation des règles applicables à ces secteurs. Les compétences économiques ne sont pas les seules concernées. L'organisation des élections locales doit aussi respecter certaines rigueurs imposées par le droit de l'UE. Le traité de Maastricht, en reconnaissant la citoyenneté européenne, a généré une onde de choc en octroyant le droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants de l'UE résidant dans un autre Etat membre que leur Etat d'origine aux élections municipales¹³²² (et européennes¹³²³). Ces directives n'ont pas pour vocation d'uniformiser un mode de scrutin à l'échelle de l'Union européenne dans la mesure où il faut respecter la diversité des structures locales¹³²⁴ –partie intégrante de l'identité des Etats-. Toutefois, elles génèrent une harmonisation minimum pour assurer précisément le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires quelque soit l'Etat membre où ils se trouvent.

Concernant l'organisation interne des collectivités locales, elles ne peuvent pas invoquer le principe d'autonomie pour contrecarrer l'application du droit de l'UE. La fonction publique territoriale obéit aux rigueurs de la liberté de circulation des travailleurs. Sans revenir sur l'impact du droit de l'UE sur la fonction publique territoriale¹³²⁵, une initiative doit être saluée, allant dans le sens de l'émergence d'un droit local au niveau de

(288). On distingue trois situations de contrôle : une autorité de contrôle qui dispose d'un pouvoir de recommandation –*Italie*- ; une autorité qui saisit une juridiction –*Espagne, France*- une autorité de contrôle qui dispose directement d'un véritable pouvoir sur l'acte contesté –*Allemagne*- (291-292).

¹³²¹ Voir Partie I

¹³²² Les modalités ont été fixées par la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994, JO L 368 du 31.12.1994, p. 38-47.

¹³²³ Directive 93/109/CE du 6 décembre 1993.

¹³²⁴ la directive 94/80/CE prend acte que « *l'administration locale des États membres reflète des traditions politiques et juridiques différentes et se caractérise par une grande richesse des structures; que le concept d'élections municipales n'est pas le même dans tous les États membres; qu'il convient, par conséquent, de préciser l'objet de la présente directive en définissant la notion d'élections municipales; que ces élections englobent les élections au suffrage universel et direct au niveau des collectivités locales de base et de leurs subdivisions; qu'il s'agit aussi bien des élections au suffrage universel direct des assemblées représentatives municipales que des membres de l'exécutif municipal* »

¹³²⁵ Voir Partie I.

l'UE : l'échange de fonctionnaires territoriaux dans les administrations des Etats membres. Des fonctionnaires demandent, dans le cadre de formation initiale ou en appui de politiques de jumelage, à réaliser des stages pratiques (ou poste de durée limitée) dans les administrations locales d'Etats de l'UE. Ce phénomène est encore méconnu en raison de l'absence de statistiques¹³²⁶ car il concernerait peu de fonctionnaires. De plus, en raison de la rareté du phénomène, les fonctionnaires désireux de participer à cette expérience, sont livrés à eux-mêmes et entreprennent seuls les démarches pour décrocher un poste¹³²⁷. Il serait opportun de développer à l'avenir ce type d'échange – à l'image des programmes ERASMUS - ; ce qui renforcerait la cohésion de la fonction publique territoriale à travers les Etats membres.

Si les prémices d'un droit local européen se dessinent à partir des principes de différenciation territoriale et d'autonomie locale, ce droit est encore très balbutiant. En revanche, un droit de l'aménagement du territoire de l'Union européenne apparaît quant à lui, bien plus crédible.

A partir des disparités régionales, l'Europe a amorcé des réflexions pour lutter contre les inégalités des territoires. Sous un angle plus politique et sociologique, l'UE confère progressivement aux collectivités locales des opportunités d'expression insoupçonnées¹³²⁸.

¹³²⁶ Sources :

http://www.cnfpt.fr/fr/actualites/Le_dossier/La_mobilite%C3%A9_des_fonctions_publicques_en_Europe/593

¹³²⁷ Sans oublier qu'ils sont soumis aux conditions de recrutement de l'Etat d'accueil qui peut toujours exciper de la dérogation de l'article 39 §4 TCE.

¹³²⁸ Cécile Chicoye, « La politique communautaire de cohésion économique et sociale », *AJDA* 20 décembre 1991, pp.869-875 (p.875).

SECTION II.

VERS UN DROIT EUROPEEN DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DE L'UNION EUROPEENNE

L'intégration communautaire n'a pas été seulement économique. Elle a également eu des incidences notoires sur l'organisation du territoire européen.

Progressivement, les frontières étatiques se sont estompées¹³²⁹, laissant l'intégration territoriale se réaliser. En effet, la construction communautaire a eu pour effet de créer des relations d'interdépendance entre les territoires¹³³⁰ de l'UE. Ces interdépendances résultent d'une part, de la mise en œuvre des politiques de l'UE dont les impacts territoriaux se sont vérifiés ; et d'autre part, des projets de territoire qui ont démontré qu'en dépit d'un champ d'action territorial limité, certains projets d'envergure nationale ou régionale, ont eu des incidences qui ont débordé sur les territoires d'autres Etats membres. D'où la nécessité d'harmoniser la gestion des projets à impact territorial afin de ne pas aggraver les disparités existantes sur le territoire de l'Union.

Par conséquent, il devenait urgent de définir, au niveau européen, des principes directeurs de l'aménagement du territoire de l'Union européenne pour garantir la cohésion du territoire de l'UE.

Par ailleurs, ces interdépendances ont témoigné d'une association de plus en plus étroite des collectivités locales. Ces dernières captent une attention qui leur est de plus en plus acquise dans l'orientation des stratégies d'aménagement du territoire.

¹³²⁹ Francette Fines, « Quel territoire pour les Etats membres de la CE dans un espace sans frontières intérieures ?, *ADE, vol.II* de l'année 2004, Bruylant, 2007, pp.9-30 (p.11).

¹³³⁰ Voir *Le SDEC, schéma de développement de l'espace communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*. Élaboré par le Comité de développement spatial, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999, 94p. (p.7).

La cohésion territoriale rencontre alors une nouvelle vigueur. Et si la cohésion territoriale inspirait la réduction des écarts de disparités entre régions, elle sous-tend aussi la question de l'aménagement du territoire.

A côté des stratégies européennes en faveur d'un développement polycentrique du territoire de l'Union européenne, il faut remarquer l'existence d'une multitude d'actions éparses, reposant sur des projets ou des programmes invitant le territoire de l'Union européenne à se structurer à partir de réseaux d'acteurs locaux (§.1). Cette organisation en réseaux mérite une mise en cohérence au niveau européen. Pour l'heure, aucune compétence de l'UE en matière d'aménagement du territoire ne lui a été confiée explicitement. Pourtant, l'Union européenne se révèle être une actrice directe de cet aménagement en dépit des résistances étatiques (§.2).

- §.1 – Des actions éparses organisant les prémices à un aménagement du territoire de l'Union européenne
- §.2 – Vers une compétence de l'Union sur l'aménagement de son territoire ?

§ 1. DES ACTIONS EPARSEES ORGANISANT LES PREMICES A UN AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DE L'UNION EUROPEENNE

Les traités communautaires n'ont jamais confirmé une compétence de la Communauté en matière d'aménagement du territoire. Pourtant, la question de cet aménagement se pose dès les années 60 au Parlement européen¹³³¹. Toutefois, les Etats s'avèrent extrêmement réticents à reconnaître un aménagement du territoire communautaire dans la mesure où cela empiète directement sur leurs compétences souveraines d'organisation des territoires nationaux. Par conséquent, l'aménagement du territoire de l'UE s'organise subrepticement. L'UE, semblable à un chef d'orchestre privé de baguette, diffuse par d'autres canaux les premières notes de l'aménagement du territoire de l'UE (A). Cette structuration du

¹³³¹ Patricia Garcia-Duran Huet, « Vers l'Europe des eurorégions ? L'objectif de « cohésion territoriale », *RMCUE* n°491, septembre 2005, pp.499-502 (p.499).

territoire est d'autant plus encouragée qu'elle rencontre un point d'ancrage directement auprès des entités infra-étatiques. On constate que les collectivités locales s'organisent en réseaux, comprenant qu'il est parfois plus opportun d'emprunter un canal européen, plutôt que de rester sous l'emprise étatique pour développer certains projets propres à leur territoire¹³³². Ces réseaux contribuent alors à aménager le territoire de l'Union (B).

A. UNE ORGANISATION DU TERRITOIRE SOUS L'INFLUENCE DIRECTE DE L'UNION EUROPEENNE

En dépit de l'absence d'une compétence expresse en matière d'aménagement du territoire, l'Union européenne a modelé l'aménagement du territoire de l'UE à partir d'objectifs et d'instruments adoptés sur la base des fonds structurels européens. Jusqu'à la réforme de la politique de cohésion (en 2006), les prémices d'un aménagement du territoire de l'UE étaient palpables à travers la mise en place de programmes d'initiative communautaire tendant à la réduction des disparités¹³³³ (1). Ces stratégies ont démontré l'existence d'une logique territoriale pouvant s'apparier à de l'aménagement des territoires. Aux côtés des programmes d'initiative communautaire (PIC), des actions innovatrices du développement régional apparaissent. Même si leurs effets sont limités, la Communauté tentait à l'époque d'insuffler des dynamiques, et notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire (2).

1. Les Programmes d'Initiative Communautaire (PIC) et leur impact en terme d'aménagement du territoire de l'Union européenne

¹³³² Cécile Chicoye, *op.cit.* p.875. L'auteur évoque une stratégie d'encerclement des Etats par les régions qui bénéficient du soutien de la Commission.

¹³³³ Afin de rendre plus efficace la politique de cohésion, il a été choisi de ne pas reprendre ces programmes, mais plutôt de les incorporer directement dans les nouveaux objectifs : convergence, compétitivité/emploi et coopération.

Pourquoi nier l'évidente emprise de l'Union européenne sur le territoire ? L'aménagement du territoire, sous la percée du droit communautaire, puis du droit de l'UE, ne peut plus être confiné à l'échelle des Etats membres. La politique régionale – depuis la création du FEDER en 1975 – a, à l'origine, fonctionné comme une caisse de péréquation où la dimension régionale et communautaire des actions n'entraîne pas en ligne de compte¹³³⁴. Toutefois, à partir des années 80, cette politique change de cap ; elle ne doit pas consister en une politique complémentaire des politiques régionales nationales¹³³⁵. Ses ambitions sont plus hautes. Il faut inciter les Etats à s'investir dans des projets de développement des territoires tout en tenant compte de l'intérêt communautaire. Et pour faire progresser l'intérêt communautaire, l'Europe s'engage dans la mise en œuvre de PIC adoptés désormais à la majorité absolue et non plus à l'unanimité par le Conseil¹³³⁶.

Sur la base du règlement FEDER de 1984, quatre PIC voient le jour. Ils permettaient à la Commission de mettre en place des programmes tendant à la réduction des écarts de développement de certaines régions de la Communauté¹³³⁷. Puis entre 1989 et 1993, un nombre important de nouveaux PIC apparaissent et touchent des domaines de plus en plus divers¹³³⁸, dont les programmes LEADER et Interreg¹³³⁹. La Commission adoptera par la

¹³³⁴ De 1975 à 1984, le système portait sur les régions en retard de développement ou en reconversion industrielle. Sur la base de quotas fixés par des règlements, les Etats avaient la maîtrise des opérations de réduction des disparités, sur la base desquelles ils demandaient un remboursement à la Commission européenne. Voir Cécile Chicoye, *op.cit.* p.869.

¹³³⁵ Andy Smith, *L'Europe politique au miroir du local : les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume Uni*, L'Harmattan, coll. *Logiques politiques*, 1995, 300p. (p.55).

¹³³⁶ Règlement FEDER n°1787/84 du 19 juin 1984.

¹³³⁷ Sur la base de l'article 7 du règlement FEDER n°1787/84, quatre programmes ont été lancés par la Commission européenne : le programme STAR (règlement n°3330/86 du 26/10/1986) pour favoriser l'accès des régions en retard de développement aux services modernes de télécommunication ; le programme VALOREN (règlements n°2616/80 du 17/10/1980 et n°218/84 du 18/08/84) améliorer l'usage du potentiel énergétique dans les zones en retard de développement ; RENAVAL (règlement n°2506/88 du 26/07/88) dans les régions touchées par le déclin de la construction navale ; RESIDER (règlement n°328/88 du 2/02/1988) à destination des zones en reconversion sidérurgique.

¹³³⁸ Les régions connaissant des reconversions industrielles (programme RECHAR pour les régions charbonnières, RETEX pour les régions de textile ou encore KONVER pour les zones militaires en reconversion) ; on rencontre également des programmes en faveur de l'égalité des chances (NOW) ou favorisant le travail des personnes handicapées (HORIZON) ; les régions ultrapériphériques font aussi l'objet de programmes spécifiques (REGIS pour leur intégration, ENVIREG pour l'environnement des zones côtières) ; etc.

¹³³⁹ LEADER concerne le développement rural –anciens objectifs 1 et 5b- et Interreg sur la coopération transfrontalière –anciens objectifs 1, 2, 5b et hors zone-.

suite un livre vert sur l'avenir des initiatives communautaires (IC)¹³⁴⁰, sur la base duquel elle fixera des orientations, suivies de l'adoption d'une série de treize communications définissant les IC pour la période 1994/1999. LEADER II, Interreg II, REGIS II, RECHAR, RETEX, KONVER, RESIDER, etc. sont reconduits. Et des nouveaux sont adoptés : PESCA¹³⁴¹, PME¹³⁴², URBAN¹³⁴³.

L'intégration future des PECO dans l'Union européenne exigeait une nouvelle réforme des fonds structurels et de la politique de cohésion. Aussi la période de programmation 2000/2006 a réduit le nombre d'initiatives communautaires à quatre. Il s'agissait de recentrer les actions de l'UE sur des objectifs mieux définis, plutôt que de disperser sectoriellement les moyens européens. Ainsi, le règlement 1260/99¹³⁴⁴, à l'article 20, définit les domaines où se concentrent les nouvelles initiatives communautaires :

*« a) la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale visant à stimuler un **développement** harmonieux, équilibré et durable de l'ensemble de l'espace communautaire (Interreg);*

*b) la revitalisation économique et sociale des villes et des banlieues en crise afin de promouvoir un **développement** urbain durable (URBAN);*

*c) le **développement** rural (Leader);*

d) la coopération transnationale pour la promotion de pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et inégalités de toute nature en relation avec le marché du travail (EQUAL) ».

L'ensemble de ces initiatives insistaient sans détour sur l'exigence d'un développement harmonieux du territoire de l'Union européenne, excluant de fait, la non-implication de l'Union européenne dans l'aménagement de son territoire. Sans créer de compétence

¹³⁴⁰COM(93)282 final du 16 juin 1993.

¹³⁴¹ Pour les zones fortement dépendantes de la pêche,

¹³⁴² Apporter des aides aux PME dans les zones d'objectif 1 pour favoriser leur adaptation au marché unique et à la concurrence internationale.

¹³⁴³ Développer dans les zones urbaines, grandes et moyennes, des actions ciblées sur des quartiers en crise caractérisés par l'exclusion sociale.

¹³⁴⁴ Règlement (CE) n°1260/99 du Conseil du 21 juin 1999, portant dispositions générales sur les fonds structurels, JO L n°161 du 26 juin 1999, pp.1-42.

communautaire en matière d'aménagement, le règlement (CE) n°1260/99 témoigne -à l'article 21¹³⁴⁵- du rôle moteur joué par la Commission européenne, puisque c'est elle qui a l'initiative des PIC. Si tous les PIC ont une logique territoriale indiscutable, il n'est pas toujours possible de les reconnaître comme des actions européennes de l'aménagement du territoire à part entière¹³⁴⁶. Les actions propres à un aménagement du territoire rendent compte de l'existence de quatre critères de cohérence¹³⁴⁷ : la continuité géographique, l'articulation thématique avec d'autres politiques, le caractère multisectoriel de l'action d'aménagement du territoire et un accord politique sur l'utilisation du territoire à moyen et long terme. Dès lors, pour confirmer l'existence d'une véritable action en aménagement du territoire, l'action sera mise en cohérence avec l'ensemble des politiques applicables sur le territoire concerné, mais aussi avec les plans nationaux et régionaux en vigueur afin de pérenniser l'action au niveau de l'UE.

Enfin, les PIC apparaissent trop sporadiques pour les considérer comme l'émanation d'un pouvoir réel de l'UE en matière d'aménagement du territoire. Et même s'ils contribuaient à structurer le territoire de l'UE, la réforme des fonds structurels en 2006 n'a pas repris ces PIC...

A coté des PIC, la Commission pouvait également mettre en place des actions novatrices.

2. Les actions novatrices pilotées par la Commission européenne à travers le FEDER

¹³⁴⁵ Article 21, §.1 [...] « la Commission adopte des orientations décrivant, pour chaque initiative, les objectifs, le champ d'application et les modalités appropriées de mise en œuvre. Les orientations sont publiées au Journal officiel des Communautés européennes ». Le §.3, « Sur la base de propositions élaborées conformément aux orientations visées au paragraphe 1 et à l'article 41, paragraphe 2, et présentées par l'État membre, la Commission arrête les programmes d'initiative communautaire conformément à l'article 28 ».

¹³⁴⁶ Olivier Castric, *Quel partenariat pour les régions de l'Union européenne ?*, Editions Apogée, Rennes, 2002, 424p. (pp.86-87)

¹³⁴⁷ Olivier Castric, *op.cit.* p.86.

Sous l'impulsion de la Commission européenne, les fonds structurels pouvaient financer des études, des actions d'assistance technique et des projets pilotes en rapport avec leur champ d'intervention¹³⁴⁸.

Toutefois, ces projets bénéficiaient de moyens financiers plutôt limités¹³⁴⁹ et ne permettant d'exécuter que des approches expérimentales à l'échelle européenne¹³⁵⁰.

C'est surtout dans les années 90 que se développent ces « mini-projets » -à partir de 1993¹³⁵¹-. Le FEDER permet le financement des actions novatrices qui consistent notamment en des mesures favorisant les échanges d'expériences et de coopération en matière de développement entre régions de la Communauté. C'est ainsi que la coopération transfrontalière deviendra, avec la création d'Interreg, la principale initiative communautaire sur la base de laquelle de nombreux projets pilotes seront menés¹³⁵².

Ces actions s'apparentent à de l'aménagement du territoire dans la mesure où elles participent à un tissage du territoire communautaire à travers la mise en place de projets, d'initiatives comportant un intérêt communautaire selon quatre thèmes généraux. Ainsi, les futures actions pilotes de la période de programmation 1994/1999 se sont articulées autour de : la coopération interrégionale intra et extra communautaire, l'innovation pour le développement économique régional et local, l'aménagement du territoire et la politique urbaine. Les projets pilotes RECITE II¹³⁵³, TERRA¹³⁵⁴, des projets pilotes urbains¹³⁵⁵, etc.

¹³⁴⁸ Règlement (CE) n°2081/93 et n°2080/93 ; repris par le règlement (CE) n°1260/99.

¹³⁴⁹ Pour la période 2000/2006, 0.40% de la dotation annuelle de chaque fonds.

¹³⁵⁰ Olivier Castric, *op. cit.* p. 83.

¹³⁵¹ Règlement (CEE) n° 2083/93 du Conseil du 20 juillet 1993 modifiant le règlement (CEE) n° 4254/88 portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne le Fonds européen de développement régional (article 10). Puis, le règlement (CE) n°1783/99 du 12 juillet 1999 relatif au FEDER (article 4).

¹³⁵² De même que les projets pilotes menés en matière de développement urbain, en 1989, seront à la base de l'initiative communautaire URBAN, créée en 1994.

¹³⁵³ Le programme RECITE –Regions and Cities of Europe- a été lancé par la Commission européenne en 1991 et englobait une cinquantaine de réseaux de coopération impliquant des collectivités locales d'au moins 50.000 habitants et portant sur des thèmes relevant au moins en partie de leurs compétences. Le programme est reconduit pour la période de programmation 1994/1999.

¹³⁵⁴ Culture, patrimoine et aménagement du territoire.

¹³⁵⁵ Les centres urbains des différentes régions du territoire communautaire. Les critères de sélection des propositions soumises par les villes comportaient notamment l'exigence que les projets étaient porteurs d'un aspect urbain d'intérêt communautaire, un caractère novateur et une réelle valeur démonstrative qui permettaient le transfert d'expériences vers d'autres villes.

ont participé à l'aménagement du territoire communautaire, en dépit de finalités particulières. Ils ont favorisé l'émergence d'un quadrillage du territoire communautaire et ont mis en évidence l'implication des collectivités locales dans la mise en œuvre de ces projets. Ces programmes incitent à « *la constitution de relations durables de coopération dans les domaines les plus divers de l'aménagement du territoire*¹³⁵⁶ ». Sur la base de ces expériences menées et de leurs résultats, elles permettent (ou non) de développer à terme les futures programmes régionaux de plus grande envergure.

Ces actions, aussi minimes puissent-elles paraître, ont permis en fait d'explorer de nouvelles manières de penser et de faire les politiques publiques, aussi bien au niveau national qu'europpéen, en associant les acteurs infra-étatiques. Car la mise en place de ces projets pilotes a souvent réclamé le soutien et la mise en réseaux progressive des acteurs locaux participant à l'expérimentation.

Ces expérimentations locales ont démontré la capacité d'organisation des territoires locaux, qui sous la bannière européenne, récupère des moyens –certes modestes- de financer ces actions locales et d'en présenter les résultats à un niveau supranational. Ces moyens ont eu également un second effet : en plus d'entraîner des dynamiques d'initiative locale, ils ont incité les acteurs répondant aux projets à se regrouper, à s'organiser et finalement à se constituer en de véritables réseaux capables de travailler ensemble sur des thématiques bien définies et d'échanger les expériences. Ce « réseautage » ou « *networking* » favorise aussi, à sa manière, l'aménagement du territoire de l'Union européenne.

B. LA MISE EN RESEAU DES ACTEURS LOCAUX AU SERVICE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DE L'UNION EUROPEENNE : L'EXEMPLE DE LA MONTAGNE

L'émergence du territoire européen et le souci de l'organiser de manière cohérente, dans le respect des identités nationales, ont généré la mise en place de relations et

¹³⁵⁶ Jean François Vasseur, « L'incitation européenne à la coopération entre collectivités locales », in J.M. Barbier (dir.), *L'intercommunalité : bilan et perspectives*, éditions Lavoisier, 1997, pp.113-131 (p.125).

d'interpénétrations horizontales quasi-systématiques¹³⁵⁷. Et les distances séparant les espaces géographiques n'ont eu que peu d'incidences sur la constitution de réseaux des acteurs locaux.

Ce qui prime, c'est le partage d'un projet, d'une initiative, porteur de solidarité et présentant des intérêts et des enjeux qui transcendent les frontières nationales. L'UE encouragera alors le développement de ces réseaux.

A partir de thématiques bien définies, les réseaux¹³⁵⁸ s'organisent et tissent des relations qui connectent progressivement les territoires entre eux, en associant très souvent les entités infra-étatiques.

Le réseau constitue alors un « *élément essentiel de la boîte à outils des ingénieurs du réaménagement des territoires*¹³⁵⁹ ».

Pour illustrer la constitution et l'action de ces réseaux sur le territoire de l'Union européenne, les territoires de montagne démontrent, à travers le projet *Interact Pro Monte*, la capacité de mobilisation d'acteurs infra-étatiques et d'autres associations d'acteurs locaux en faveur de la reconnaissance de la spécificité des régions de montagne au niveau européen (1). L'action de ce réseau d'acteurs, défenseur des régions de montagne, a largement bénéficié du soutien de l'UE par le biais de la Commission notamment, jusqu'à penser la mise en place d'une véritable politique de la montagne dans l'Union européenne (2).

1. Le projet *Interact Pro Monte* et la constitution d'un réseau d'acteurs de la montagne

¹³⁵⁷ C. Martinaux, « Réseaux, service public et territoire européen », *L'événement européen*, février 1993, n°21, pp.107-118.

¹³⁵⁸ Ces réseaux sont variés. Des réseaux politiques, des réseaux sociaux, des réseaux d'action publique, des réseaux d'acteurs de la société civile, etc. participent à cette démarche de mise en connexion des territoires de l'Union européenne. Nous nous intéresserons essentiellement aux réseaux associant des collectivités locales européennes.

¹³⁵⁹ Jean François Vasseur, *op.cit.* p.117.

Parce que les régions de montagne représentent plus de 30% du territoire de l'UE¹³⁶⁰, que les massifs montagneux bénéficient souvent d'une protection juridique particulière – ce sont des espaces protégés, présentant une *haute valeur naturelle*¹³⁶¹ - et fournissent près de 60% de l'eau continentale, que les activités générées dans ces zones participent au développement rural des territoires de montagne, il apparaissait nécessaire, au regard de ces spécificités, qu'une approche transversale des politiques publiques sur ces territoires¹³⁶² se déploie.

Le projet *Interact Pro Monte*¹³⁶³ devait alors s'employer à mieux définir les contraintes de ces territoires afin d'ajuster les coopérations interrégionales des régions de montagne au cœur du programme *Interreg* et engager, à partir des expériences rapportées, une réflexion autour de l'adoption d'un cadre légal d'une collectivité territoriale de coopération axée sur les problématiques de la montagne¹³⁶⁴. Les élus de montagne participant à ce projet, y ont vu une opportunité sans pareille pour imposer la reconnaissance des territoires de montagne. Constatant la faiblesse de la législation européenne sur la montagne¹³⁶⁵ et les fortes réflexions concernant les orientations de la future politique européenne de cohésion qui intègre un nouvel objectif de cohésion territoriale -discussion sur la programmation 2007/2013-, ils se sont organisés autour de ce projet afin de faire reconnaître leur expertise

¹³⁶⁰ 35.69% de la superficie du territoire européen et 17.73% de la population européenne. Sources : « Mountain Areas in Europe : analysis of mountain areas in EU member states, acceding and other european countries », Nordregio pour la DG Regio, janvier 2004 ; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/dtudies/pdf/montagne/mount1_fr.pdf

¹³⁶¹ Commission européenne, *Livre blanc 2000 sur la forêt de montagne en Europe*, juin 1998, p.13.

¹³⁶² Document de travail de l'AEM –Association des élus de montagne- portant sur le projet *Interact Pro Monte*, réf. 1C/03.

¹³⁶³ Le projet *Interact* était un PIC destiné à évaluer les programmes de mise en œuvre, pour la période 2000/2006, au titre de la coopération interrégionale (*Interreg*). Son but était de tirer les leçons des précédentes versions d'*Interreg* (I et II) afin d'améliorer la qualité la troisième version. *Interact* s'attachait à développer des pôles d'expériences et d'échange des savoirs faire sur le développement régional, ainsi que de renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. Et *Interact Pro Monte* représente le volet de cette évaluation consacré spécifiquement à la montagne.

¹³⁶⁴ La création du GECT répond en partie à leurs attentes. En janvier 2009, l'Italie a autorisé le premier GECT « Eurorégion Alpes Méditerranée » regroupant cinq régions : Vallée d'Aoste, Piémont, Ligurie, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes. Pour être opérationnel, le nouveau GECT attend désormais d'être ratifié par la France.

¹³⁶⁵ Notamment, l'absence de toute mention faite aux régions de montagne dans les traités communautaires. Le projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe répare cette lacune en reconnaissant la spécificité des régions de montagne ; qui sera ensuite reprise dans le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009. Article 174 TFUE.

dans les pratiques et expériences menées au titre d'Interreg, intéressant particulièrement les régions de montagne.

C'est essentiellement sous l'impulsion de l'association des élus de montagne – l'AEM¹³⁶⁶ – que les travaux du projet *Interact Pro Monte* ont été pilotés. Cette association regroupe les élus des collectivités locales et régionales des montagnes d'Europe (du maire au parlementaire européen), ou des organisations qui les regroupent. Ainsi, plus de 12 000 communes, de nombreuses collectivités régionales ou sous-régionales ayant des territoires de montagne dans 11 pays européens¹³⁶⁷, ainsi que plusieurs organisations nationales ou européennes d'élus de montagne sont membres directs ou indirects de l'AEM¹³⁶⁸. La vocation européenne de cette association est clairement affichée¹³⁶⁹ ; et pendant deux ans - 2004 à 2006-, elle a orchestré des rencontres organisées autour du programme *Interact Pro Monte*. 120 projets¹³⁷⁰ ont été sélectionnés et soumis à son évaluation. Ce travail d'expertise a démontré la capacité de l'AEM à coordonner le travail en réseau avec l'ensemble des acteurs intervenant sur les territoires de montagne : en passant par les collectivités locales, aux entreprises publiques et privées, et surtout d'autres associations,

¹³⁶⁶ L'AEM a été créée en 1991 à l'initiative de l'intergroupe montagne du Parlement européen, de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) de France, ainsi que de l'Union nationale des communes et communautés de montagne (UNCCEM) d'Italie.

¹³⁶⁷ Les Etats tels que : Andorre, Allemagne, Autriche, Espagne, France, Italie, Grèce, Pologne, Portugal, Slovaquie, Suisse sont directement représentés dans cette association. Cependant, les autres Etats présentant aussi des territoires de montagne peuvent participer aux travaux de cette association : Bulgarie, Grande Bretagne, Roumanie, Slovaquie, etc.

¹³⁶⁸ Sources : <http://www.promonte-aem.net/presentation-de-laem/laem-en-bref>

¹³⁶⁹ Les objectifs assignés à l'AEM démontrent son ambition européenne. Cette association tend à faire reconnaître politiquement et juridiquement un statut européen de la montagne. Elle œuvre pour la mise en place d'une politique globale de développement durable et équilibré des régions de montagne et la coordination des actions des collectivités montagnardes au niveau européen. Certes, elle a vocation à représenter les régions de montagne auprès des instances nationales, mais c'est surtout auprès des instances communautaires et européennes que son action a été pensée.

¹³⁷⁰ Un plan de travail avait été retenu prévoyant deux phases : la première consistait à collecter des données issues des actions menées au titre de l'Objectif 1, 2 et 3 de la politique de cohésion, ou encore celles issues d'autres expérimentations relevant du programme LEADER et intéressant la montagne. Examiner et évaluer des projets menés au titre d'Interreg, révéler les meilleures pratiques (juin 2004 à Aout 2005). La deuxième phase s'ouvrait sur l'organisation de plates-formes et de séminaires à travers l'Europe (organisation sur une base géographique et horizontale : zone de montagne et participation d'un public d'horizon divers : collectivités locales, régionales, représentants gouvernementaux, entreprises publiques locales, acteurs de la société civile ayant un intérêt reconnu à défendre la spécificité de la montagne, etc.) Ces séminaires ont ensuite fait l'objet d'un débriefing qui s'est ponctué par l'organisation d'une Conférence finale à Chambéry (8 et 9 juin 2006) présentant les résultats de ces évaluations. Le rapport final adopté à la suite de cette conférence a été remis aux services de la Commission européenne le 30 juin 2006.

telles que l'ADECOHD¹³⁷¹, Euromontana¹³⁷², IREALP¹³⁷³, ADEPFO¹³⁷⁴, CAFI¹³⁷⁵, etc. qui regroupent un nombre important de collectivités déjà organisées en réseaux.

Ces réseaux d'acteurs locaux constituent ainsi la clé d'interconnexion des territoires de montagne. Ce sont des acteurs de terrain qui ont une capacité d'expertise qui mérite davantage d'attention. Pour pallier les contraintes spécifiques¹³⁷⁶ des territoires de montagne, ils cherchent à mutualiser les stratégies, à construire ensemble des projets politiques et à promouvoir ensuite les savoir-faire. Ils compilent ensuite les bonnes pratiques révélées par ces expériences communes et tentent de les valoriser directement auprès des centres de décision européens¹³⁷⁷.

Plus généralement, les réseaux sont le résultat de rapprochement des collectivités locales européennes qui cèdent à l'incitation européenne à la coopération, qui s'analyse « *comme une volonté de définir une organisation spécifique du territoire [européen]*¹³⁷⁸ ».

Les résultats du projet *Interact Pro Monte* ont démontré la nécessité de poursuivre et de renforcer les coopérations interrégionales et la généralisation de la problématique montagne dans la mise en œuvre des politiques publiques applicables à ces territoires.

¹³⁷¹ L'Association pour le Développement **E**conomique de la **H**aute-**D**urance, créée en 1982, sa mission est de maintenir et de développer les emplois sur son territoire. Elle est à l'initiative de nombreuses coopérations avec des collectivités locales italiennes.

¹³⁷² Association européenne pour la coopération des territoires de montagne créée en 1974 vise à promouvoir le territoire de montagne (développement économique, social, environnemental, culturel, etc.). Elle regroupe des associations socioprofessionnelles, des administrations, des agences de développement économique, rural, environnemental, des instituts de recherche, etc.

¹³⁷³ Institut de recherche pour l'écologie et l'économie appliquée aux régions alpines, créée en 2000 à l'initiative de la région Lombardie. L'IREALP considère la montagne comme une zone stratégique pour la création d'un laboratoire territorial d'application des principes formulés par la Commission européenne. Cette association est coutumière du travail en réseau avec d'autres organismes – associations, collectivités territoriales, etc.-

¹³⁷⁴ Association de développement des Pyrénées par la formation.

¹³⁷⁵ La Conférence des Alpes franco-italiennes est le résultat de la mise en œuvre de coopérations bilatérales entre la France et l'Italie, attachée à la valorisation du territoire, du développement économique, aux réseaux d'infrastructures, etc.

¹³⁷⁶ Les problématiques pastorales, la protection d'espèces menacées, la gestion de l'eau, tourisme, etc.

¹³⁷⁷ Pour les associations les plus importantes, ces dernières disposent souvent de représentants au Comité des régions ou bien auprès du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, ou encore disposent de bureaux de représentation à Bruxelles (comme c'est le cas pour l'AEM). Pour les plus puissantes, elles sont des actrices du *lobbying des régions* qui exercent leur aura auprès des services de la Commission européenne.

¹³⁷⁸ Jean François Vasseur, *op.cit.* p.118.

De fait, la problématique « montagne » s'intercale entre les politiques sectorielles justifiant une réflexion plus générale sur l'opportunité d'adoption d'une véritable politique de la montagne en Europe.

2. Vers une politique de la montagne européenne ou une stratégie intégrée des massifs de montagne ?

Les réseaux d'acteurs de la montagne seraient-ils parvenus à faire reconnaître l'émergence d'une véritable politique de la montagne en Europe ? Ce serait assurer aux réseaux une emprise réelle, et reconnue par l'Union européenne, sur l'aménagement du territoire européen. Et cela confirmerait aussi la théorie de l'encerclement des Etats par l'UE et les collectivités locales.

Formellement, l'Union ne dispose d'aucune compétence concernant l'aménagement du territoire ; et pourtant, la maîtrise des territoires semble s'échapper de plus en plus vers le giron européen dans la mesure où elle parvient à instrumentaliser les niveaux locaux autour de projets intéressant directement ou indirectement l'aménagement des territoires.

A partir des expériences menées dans le cadre d'*Interact Pro Monte*, les collectivités locales ont révélé des capacités d'expertise et d'analyse très objectives. Les conclusions auxquelles elles sont parvenues soulignent notamment la nécessaire intégration des politiques sectorielles –jugées trop indépendantes des unes des autres- dans les territoires de montagne¹³⁷⁹. Il faut développer des projets politiques qui soient intégrés dans une vision globale¹³⁸⁰, à partir des contraintes du territoire en cause. Pour cela, il est préconisé

¹³⁷⁹ Conclusions des travaux menés par l'UNCEM (Union nationale des communes et des communautés de montagne -association italienne-) présentées lors de la Conférence européenne, *Les massifs de montagne et la coopération territoriale en Europe*, qui s'est tenue à Chambéry les 8 et 9 juin 2006 au titre du projet *Interact Pro Monte*.

¹³⁸⁰ Mettre en œuvre des politiques intégrées dans les territoires de montagne oblige les collectivités à coordonner l'ensemble des problématiques liées au monde rural et agricole, aux PME, à l'artisanat, au tourisme, etc. Conjuguer les politiques rattachées au transport, au développement durable, aux contraintes environnementales, etc.

d'adopter une approche de « *bottom up*¹³⁸¹ » qui fait la part belle aux collectivités locales. Les expériences de coopération entre collectivités de plusieurs Etats membres ont démontré aussi la nécessaire réalisation d'une subsidiarité ascendante et horizontale : les collectivités locales décident elles-mêmes des domaines qu'elles devront gérer et où elles devront prendre des initiatives dans la mesure où les expérimentations ont révélé leurs performances. De plus, elles ne peuvent se passer de l'aide et de l'expertise des acteurs de la société civile concernés aussi par les projets et les politiques qu'elles seront amenées à piloter. A cette occasion, *Interact Pro Monte* a révélé l'opportunité d'une « culture de l'intervention » par des méthodes reposant sur le dialogue et la concertation à travers la mise en place de groupes de travail *ad hoc*¹³⁸² réunissant l'ensemble des acteurs concernés ; et surtout, ce projet a permis de concevoir la montagne comme un espace commun qui transcende les frontières nationales.

Afin de mieux appréhender cet espace, le réseau *Interact Pro Monte*¹³⁸³ s'est attardé sur le concept de *massif* de montagne¹³⁸⁴ et de son utilité, en faisant du *massif* un échelon pertinent du niveau européen. Le massif est « *entendu comme un espace suprarégional transfrontalier ou transnational agrégeant des territoires de montagne, les fonds de vallées et les piémonts ; ainsi que les zones rurales et urbaines [appartenant à ces territoires]*¹³⁸⁵ ». Ces massifs rassemblent les différentes chaînes montagneuses rencontrées en Europe : les Alpes, les Pyrénées, les Carpates, les Sierras ibériques, les Balkans, les montagnes

1381 « De bas vers le haut ». Les collectivités locales sont les mieux placées pour identifier leurs propres problèmes.

1382 Cela implique des facultés d'adaptation et de souplesse dans la mise en œuvre des politiques. Indirectement, cela suppose aussi la mise en présence de collectivités qui bénéficient d'une forte autonomie dans la manière de gérer leurs affaires.

1383 On peut considérer *Interact Pro Monte* comme un réseau dans la mesure où ce programme a généré une attraction très forte auprès des collectivités locales et régionales, et associations les représentant.

1384 L'AEM, dans le cadre du projet *Interact Pro Monte*, a proposé que la Commission réfléchisse à l'opportunité d'un livre vert portant sur une éventuelle politique de la montagne européenne. Il ressort des travaux d'*Interact Pro Monte* que le massif est le seul concept géopolitique et d'aménagement du territoire qui permette de redonner une cohérence et une lisibilité aux territoires de montagne. *Proposition pour un livre vert : Vers une politique de la montagne : une vision européenne des massifs montagneux*, 31/01/2008.

1385 Avis d'initiative du Comité des Régions, « Pour un livre vert : vers une politique de la montagne de l'Union européenne : une vision européenne des massifs montagneux », 2008/C257/07, du 19 juin 2008, JO C-257/36 du 9/10/2008, point 7.

méditerranéennes dont les montagnes insulaires, les montagnes nordiques, centrales, les Highland, etc.¹³⁸⁶

A partir de l'identification de ces massifs –qui partagent les mêmes contraintes, les mêmes problématiques tout en étant des espaces géographiques parfois éloignés des uns des autres-, faut-il alors concevoir une politique européenne des massifs de montagne ? Il semblerait que cette perspective tombe en désuétude, sans pour autant desservir les massifs de montagne. Créer une politique spécifique à la montagne relèverait une fois de plus de l'inflation politique à vouloir faire une politique supplémentaire en fonction d'une spécificité. Le « *oui, a priori* » de J. M. Barroso de décembre 2006¹³⁸⁷ pour lancer un (im)probable livre vert sur la montagne, n'a pas été suivi dans les faits. Finalement, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et la reconnaissance de la spécificité des régions de montagne dans le cadre de la politique de cohésion, à l'article 174 TFUE aura peut être eu raison de l'utilité d'une telle politique au bénéfice d'une stratégie intégrée en faveur des massifs de montagne, à l'image des stratégies de Lisbonne et de Göteborg pour la croissance, l'emploi et la compétitivité de l'Union européenne. Les politiques européennes devront s'adapter aux spécificités des régions de montagne. Et c'est sous la conduite de la politique de cohésion que la spécificité de la montagne prend son sens, obligeant les politiques européennes et nationales, dans une démarche souple et intégrée, à œuvrer en faveur des massifs montagneux. Dès lors, si une politique de la montagne peut être envisagée, c'est seulement sous les traits d'une nouvelle ramification de la politique de cohésion à partir des contraintes rencontrées dans les massifs de montagne.

Ainsi que le révélaient les travaux de *Interact Pro Monte*, les réseaux d'acteurs locaux contribuent à la structuration du territoire de l'UE : « *Ces relations contribuent à la*

¹³⁸⁶ Avis d'initiative du Comité des Régions, *op.cit.* point 22.

¹³⁸⁷ Le 7 décembre 2006, en marge de la session plénière du Comité des régions, le Président JM Barroso est venu présenter lors d'un Dialogue structuré le programme de travail de la Commission pour 2007 devant les autorités régionales et locales du Comité des Régions et les associations européennes, nationales et régionales de collectivités territoriales. Olivier Bertrandi lui a posé une question au nom de l'AEM sur l'opportunité d'inscrire un travail de la Commission sur un Livre vert sur les politiques européennes en faveur des massifs de montagne. José Manuel Durao Barroso y a répondu par un a priori positif et encourageant.

*structuration progressive d'une Communauté politique, par la socialisation de l'ensemble des acteurs impliqués par les fonds structurels*¹³⁸⁸ ».

Dès lors, les réseaux, instruments directs et indirects de l'Union européenne, affirment la mise en place progressive d'une politique d'aménagement du territoire européen¹³⁸⁹.

§ 2. VERS UNE COMPETENCE DE L'UNION EUROPEENNE SUR L'AMENAGEMENT DE SON TERRITOIRE ?

Les expérimentations ont permis de tester des relations nouvelles entre les collectivités locales et l'Union européenne. Cependant, imaginer la mise en place d'une compétence de l'UE en matière d'aménagement de son territoire apparaît encore prématuré. En raison des sensibilités nationales, voire régionales, une telle compétence serait perçue comme une atteinte supplémentaire à l'intégrité des Etats membres ; et ce, même s'il semble opportun de doter l'Union européenne d'une compétence en la matière.

En effet, pour s'accomplir, l'Union doit pouvoir compter sur un développement raisonné de son territoire et contribuer ainsi à une cohésion globale, économique, sociale et définitivement territoriale.

Cette démarche doit prévaloir dans l'élaboration et la gestion de la politique régionale (récemment réformée), mais aussi pour l'ensemble des politiques de l'UE. La mise en cohérence de ces politiques devient une nécessité.

Dès lors, l'Union européenne intègre, lentement, dans les traités européens, les prémices d'une telle compétence. Toutefois, le processus a été long et périlleux. L'eupéanisation d'une compétence en matière d'aménagement du territoire s'érige d'abord de manière informelle (A). Toutefois, le renouvellement de la politique de cohésion concrétise de plus

¹³⁸⁸ Richard Balme, « La politique régionale comme construction institutionnelle », in Yves Mény, Pierre Muller, Jean Louis Quermonne (dir.) *Politiques publiques en Europe*, L'Harmattan, 1995, p.304.

¹³⁸⁹ Jean Claude Leygues, « Vers un aménagement du territoire européen ? », *Revue Après demain*, Janvier-Février 1994, pp.51-54.

en plus officiellement la réalisation d'une telle compétence, en accord avec les Etats membres (B).

A. L'AMENAGEMENT DISSIMULE ET SANS TITRE DE COMPETENCE DU TERRITOIRE DE L'UNION EUROPEENNE

L'interdépendance croissante des territoires de l'Union a été progressive. Au fur et à mesure que l'Union européenne approfondissait ses politiques et pénétrait de plus en plus les territoires des Etats membres, la question de l'aménagement d'une compétence spécifique s'est posée. A partir des années 1970, la question de l'aménagement du territoire européen a été débattue au niveau de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT)¹³⁹⁰ avant que l'UE s'empare de cette question à partir de 1989¹³⁹¹. En l'absence d'attribution d'une compétence pleine et entière en matière d'aménagement du territoire, l'Union a abordé prudemment cette question sous l'angle d'études qui ont abouti à l'adoption d'un document final et informel : le SDEC¹³⁹² (schéma de développement de l'espace communautaire) (1). Ce schéma de développement du territoire de l'Union, bien qu'informel, lance les premières pistes d'une « ingénierie institutionnelle¹³⁹³ » à partir des réflexions et des projets de développement spatial développés progressivement et prudemment par l'Union européenne (2).

¹³⁹⁰ Les activités menées au sein du Conseil de l'Europe en matière d'aménagement du territoire ont été lancées en 1970 à Bonn avec la première Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire. Les activités menées tout au long de ces dernières années ont été ponctuées par l'adoption de documents fondamentaux qui ont guidé les politiques de développement territorial des États européens, dont notamment la Charte européenne de l'aménagement du territoire, adoptée lors de la 6^{ème} session de la CEMAT à Torremolinos en 1983.

¹³⁹¹ L'absence d'effet politique notable de la CEMAT a conduit les délégations néerlandaises et françaises à introduire le débat au niveau communautaire. La première réunion informelle des ministres de l'aménagement du territoire des Etats membres de l'Europe communautaire se tint à Nantes, en 1989 en présence du Président de la Commission européenne de l'époque, Jacques Delors.

¹³⁹² Jean Peyrony, *Le Schéma de développement de l'espace communautaire*, DATAR, La Documentation française, Paris, 2002, 103p. ; Faloudi A. & Waterhout B., *The making of the european spatial development perspective. No master plan*, Routledge, London/New York, 2002.

¹³⁹³ Philippe Doucet, « Cohésion territoriale de l'Union européenne : la gestation ambiguë d'un ambitieux projet politique », *Les cahiers de l'urbanisme*, n°64, juin 2007, pp.6-11. Article disponible sur : <http://www.urbanistes.com/page-1065.html#>

1. Le SDEC ou le « non document de l'Union européenne »¹³⁹⁴

De la première réunion informelle des ministres de l'aménagement du territoire des Etats membres à Nantes en 1989, à Postdam en 1999 pour l'approbation d'un document atypique de l'Union européenne, le SDEC¹³⁹⁵, il s'est écoulé 10 ans durant lesquels, la Commission européenne a beaucoup œuvré.

Le SDEC¹³⁹⁶ est un document inclassable parmi les actes traditionnellement rencontrés au niveau européen¹³⁹⁷. Pour la première fois, la construction politique de l'Europe apparaît sous la problématique d'un territoire. Le territoire n'est plus considéré ni comme un espace fonctionnel conditionnant l'application matérielle des politiques de l'UE, ni comme un espace institutionnel, explosant les degrés territoriaux fixés par les Etats membres. Le SDEC invite à réfléchir les politiques de l'UE à partir de la problématique « territoriale » qui devient « *l'objet d'intérêt commun*¹³⁹⁸ ».

C'est à partir d'études, de bilans statistiques et de critiques des situations territoriales dans l'ensemble de l'UE que le SDEC dégage des axes forts impliquant l'harmonisation de

¹³⁹⁴ Philippe Doucet, *op.cit.* p.2. Ou encore, « un non statut », Anne-Claire Lucas, « Le SDEC, un instrument stratégique de l'aménagement du territoire communautaire ? », in Danielle Charles-Le Bihan, *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire de l'Union européenne*, Presses universitaires de Rennes, 2004, pp.67-85 (p.78).

¹³⁹⁵ Commission européenne (1999) *Schéma de développement de l'espace communautaire : vers un développement spatial équilibré et durable de l'Union européenne*, élaboré par le Comité de développement spatial et approuvé à la réunion informelle des ministres de l'aménagement du territoire tenue à Postdam en mai 1999, Luxembourg, *Office des publications officielles des Communautés européennes*.

¹³⁹⁶ Le SDEC n'a pas été signé, mais approuvé lors d'un Conseil informel. Il n'a pas été publié au Journal officiel des Communautés européennes, mais seulement par la Commission. Enfin, le document ne mentionne aucune éventuelle adhésion de futurs Etats membres ; par ailleurs aucune disposition finale du document n'envisage son intégration dans les ordres juridiques nationaux, ni par approbation, ni par ratification. Voir Anne Claire Lucas, « Le SDEC, un instrument stratégique de l'aménagement du territoire communautaire ? », in Danielle Charles-Le Bihan (dir.), *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire de l'Union européenne*, Presses universitaires de Rennes, 2004, 260p. (pp.73).

¹³⁹⁷ C'est un document intergouvernemental. « *Il ne peut pas être qualifié d'acte atypique dans la mesure où aucune institution communautaire en tant que telle n'a pris part au processus décisionnel, ni même de droit complémentaire, catégorie la plus informelle reconnue en droit communautaire, car le SDEC, d'une part, ne concerne aucun des thèmes susceptibles de faire l'objet d'une négociation entre Etats membres ; d'autre part, il n'est pas non plus une décision des représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil* », Anne Claire Lucas, *op.cit.* p.74.

¹³⁹⁸ Anne Claire Lucas, *op.cit.* pp.67-85.

l'aménagement du territoire européen. Il faut repenser les politiques de l'UE en fonction des territoires (et non plus l'inverse) et mobiliser l'ensemble des acteurs du territoire.

Les communications EUROPE 2000, suivi du rapport EUROPE 2000+¹³⁹⁹ ont principalement servi d'outils de référence à destination des Etats membres et de leurs collectivités afin qu'ils prennent conscience des conséquences des politiques publiques sur l'aménagement du territoire européen. Ces réflexions, menées de façon très académiques, visaient à élaborer une sorte de diagnostic partagé, aboutissant à une vision commune du territoire européen¹⁴⁰⁰.

L'adoption du SDEC rend compte de paradoxes qui lui ont valu d'être qualifié de « non document ». Car s'il a été adopté par les ministres de l'aménagement du territoire des Etats membres, sous l'observation attentive de la Commission européenne, l'adoption de ce document n'est qu'informelle.

En effet, les ministres des Etats membres, en s'accordant sur le SDEC, ont reconnu les impacts territoriaux des politiques de l'UE et l'enjeu européen à mettre en place des politiques d'aménagement du territoire cohérentes. Cependant, en maintenant le SDEC à l'état de document informel, ils continuent de nier l'évidence d'une politique communautaire de l'aménagement du territoire européen¹⁴⁰¹, et a fortiori, une compétence d'aménagement du territoire au bénéfice de la Communauté européenne à l'époque. Ce flou juridique est tout à fait confortable : « *il préserve l'intégralité et l'intégrité des pouvoirs nationaux vis-à-vis du SDEC et, partant, de l'aménagement du territoire*¹⁴⁰² ».

Coté communautaire, tant le Comité des Régions ou le CES¹⁴⁰³ que le Parlement européen se sont largement prononcés en faveur d'une telle compétence. D'ailleurs, le

¹³⁹⁹ COM(1990) 544 fin. du 27 novembre 1990, *EUROPE 2000, les perspectives de développement du territoire communautaire*. COM(1994) 354 fin., *EUROPE 2000+, coopération pour l'aménagement du territoire européen*.

¹⁴⁰⁰ Marjorie Jouen, *La cohésion territoriale de la théorie à la pratique, Etude réalisée pour Notre Europe*, juin 2008, 38p. (p.7)

¹⁴⁰¹ Par ailleurs, le SDEC énonce sans aucune ambiguïté qu'il ne justifie pas sur le plan communautaire de nouvelles compétences.

¹⁴⁰² Anne Claire Lucas, *op.cit.* p.75.

¹⁴⁰³ Avis du Comité des Régions sur la communication de la Commission européenne concernant « La coopération pour l'aménagement du territoire européen 2000+ », *JOCE C 100* du 02/04/1996 p.65 ; avis 313/95 du CES du 29/03/1995 sur « Europe 2000+, coopération pour l'aménagement du territoire européen ».

Parlement européen a manifesté le souhait d'adopter un « plan européen d'aménagement du territoire¹⁴⁰⁴ ». La Commission européenne n'a, quant à elle, jamais caché la possibilité de créer à l'échelon communautaire une politique d'aménagement du territoire, confortée par les résultats des programmes communautaires et des actions novatrices développées dans le domaine de l'aménagement du territoire précédant le SDEC.

Ainsi, le refus de donner une force juridique au SDEC limite considérablement l'éventualité de mise en place d'une politique de l'aménagement du territoire européen. Cette démarche informelle permet de s'entendre sur les orientations du développement du territoire, sans pour autant lier les Etats membres. La Commission a dû cautionner cette démarche : parce que le contenu du SDEC correspondait aux perspectives de développement du territoire communautaire envisagé par les services de la Commission, cette dernière a accepté de soutenir la démarche intergouvernementale qui a abouti à l'approbation du SDEC le 11 mai 1999 à Postdam, confirmant la poursuite d'une intégration politique de l'Europe par la politique des « petits pas ».

2. Les balbutiements d'une « ingénierie du territoire européen »

Le SDEC, en dépit de l'absence d'un statut juridique dans l'ordonnement communautaire, a néanmoins posé les jalons d'une organisation future du territoire de l'Union européenne. Un consensus s'est réalisé autour de trois grands principes directeurs spécifiques au développement territorial : le développement d'un système urbain équilibré et polycentrique (impliquant une nouvelle relation ville/campagne) ; un accès équivalent aux infrastructures et savoirs ; et une gestion prudente de la nature et du patrimoine culturel. Ces principes structurants sont ainsi conformes aux attentes du Parlement européen qui, à maintes reprises, a affirmé que le développement harmonieux de l'ensemble du territoire de l'Union devait se fonder sur la mise en œuvre d'un « *modèle de*

¹⁴⁰⁴ A partir des années 1960/1970, le Parlement européen s'empare de la question occupant l'aménagement du territoire européen en proposant un plan européen.

*développement spatial polycentrique, sur l'égalité d'accès aux infrastructures et à la connaissance ainsi que sur une gestion avisée du patrimoine naturel et culturel »*¹⁴⁰⁵.

Le SDEC, document « *hybride et mou*¹⁴⁰⁶ », invitait à l'élaboration d'une carte politique du territoire de l'Union en mettant l'accent sur un développement « polycentrique¹⁴⁰⁷ équilibré ». Le polycentrisme, tel qu'il apparaît dans le SDEC prend non seulement un sens descriptif mais renvoie également à une approche volontariste, celle d'une organisation souhaitable du territoire de l'Union européenne. En effet, il offre une vision spatiale et territoriale de l'Europe et met le doigt sur les zones particulièrement dynamiques qui ont su générer des synergies. L'objectif du SDEC est d'alors de diffuser ces dynamiques à travers l'ensemble du territoire européen, et d'en multiplier les pôles. Ce document permet d'établir des tests de comparabilité qui permettent aux décideurs politiques (de quelques niveaux que ce soient : du local à l'échelon européen) de positionner leurs politiques d'aménagement du territoire par rapport au « tout territorial européen ». Il se dégage ainsi une véritable culture de l'aménagement du territoire qui tend à coordonner les actions et les acteurs¹⁴⁰⁸ afin d'assurer la cohérence territoriale. Il promeut des principes d'action tels que la coopération, l'anticipation, l'adaptabilité, la différenciation, etc. Il dépasse le strict cadre analytique et propose des orientations pour l'aménagement global du territoire européen, en privilégiant une approche intégrée. Les politiques sectorielles devront ainsi

¹⁴⁰⁵ Résolution du Parlement européen sur le document de la Commission intitulé Europe 2000+ "Coopération en vue de l'aménagement du territoire européen" (COM(94) 354), JO C 183 du 17/07/1995, p.39.

¹⁴⁰⁶ Anne Claire Lucas, « Le SDEC, un instrument stratégique de l'aménagement du territoire communautaire ? », in Danielle Charles-Le Bihan, *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire de l'Union européenne*, Presses universitaires de Rennes, 2004, 260p. (pp.73 et svt).

¹⁴⁰⁷ Le polycentrisme désigne un espace structuré par plusieurs pôles. Le SDEC pointait du doigt le *pentagone* formé par Londres-Paris-Milan-Munich-Hambourg, considéré comme l'unique « zone d'intégration économique mondiale » (ZIEM) de l'Union. Ce *pentagone* concentre une bonne part de la population et des richesses de l'Union. Par conséquent, pour rééquilibrer le développement économique du territoire de l'Union, le SDEC tend à favoriser le développement d'autres ZIEM sur le territoire de l'Union pour contrebalancer ce *pentagone*. Philippe Doucet, « Cohésion territoriale de l'Union européenne : la gestation ambiguë d'un ambitieux projet politique », *Les cahiers de l'urbanisme*, n°64, juin 2007, pp.6-11. Article disponible sur : <http://www.urbanistes.com/page-1065.html#>

¹⁴⁰⁸ Le SDEC exige une mise en cohérence horizontale et verticale. Il s'attache autant aux acteurs qu'au contenu des actions menées pour réaliser l'aménagement du territoire. Par conséquent, les collectivités locales se réapproprient des enjeux territoriaux. Le SDEC contribue à développer des liens entre les entités qui tendent à assurer la cohérence territoriale globale : « *Les collectivités territoriales sont les garantes de la diversité spatiale, trait identitaire et atout de l'Union européenne* », Anne Claire Lucas, *op.cit.* p.71.

être décloisonnées et pensées à partir des données spatiales et territoriales collectées¹⁴⁰⁹. Il apparaît comme un document de référence qui coordonne les actions territoriales à venir, que ce soit de manière verticale (de l'échelon européen vers les entités plus modestes) ou de manière horizontale (entre les collectivités). Le SDEC doit permettre d'établir de nouvelles connexions entre les territoires.

S'il est gage de cohérence, le SDEC ne sous-tend pas la politique de cohésion. L'imprécision juridique qui le qualifie empêche tout rapprochement d'une base juridique des traités légitimant son existence dans l'ordre de l'UE. Seul l'article 10 du règlement FEDER de 1988 évoquait la possibilité d'adopter des schémas de développement du territoire européen.

L'aménagement du territoire européen était vu, jusqu'à l'adoption et la ratification du traité de Lisbonne, de manière très restrictive. En marge des traités, la Cour de Justice¹⁴¹⁰ a considéré « *le territoire et les sols des États membres ainsi que leurs ressources hydrauliques [comme] des ressources limitées* ». Et les mesures qui les affectent en tant que telles –selon l'article 175 paragraphe 2 TCE¹⁴¹¹– dont l'aménagement du territoire, visent « *les mesures qui réglementent les aspects quantitatifs de l'utilisation de ces ressources ou, en d'autres termes, les mesures qui concernent la gestion de ressources limitées dans ses aspects quantitatifs et non pas celles qui concernent l'amélioration et la protection de la qualité de ces ressources*¹⁴¹² ». En fait, le traité ne proposait que des bases très sectorisées pour répondre à la globalité d'ensemble du SDEC. Le SDEC reste finalement un instrument imparfait d'aménagement du territoire¹⁴¹³, même s'il a prouvé son utilité à travers la mise en place des expérimentations, des projets pilotes, etc. La

¹⁴⁰⁹ Le SDEC a envisagé la création d'un observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen, destiné à récolter des données territoriales et spatiales. Voir le *SDEC, vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*, mai 1999, document publié par la Commission européenne, p.42. L'ORATE (observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen) est un programme de recherche sur le développement territorial et spatial européen financé aujourd'hui dans le cadre de l'objectif coopération territoriale de la politique de cohésion de l'Union européenne.

¹⁴¹⁰ CJCE, 30 janvier 2001, *Royaume d'Espagne contre Conseil de l'UE*, aff. C-36/98, rec. 2001 I-779. L'Espagne demandait l'annulation de la décision 97/829/CE du Conseil relative à la conclusion de la convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube.

¹⁴¹¹ Article 192 TFUE.

¹⁴¹² Point 52 de l'arrêt C-36/98, *op.cit. supra*.

¹⁴¹³ Anne Claire Lucas, *op.cit.*p.85.

cohésion territoriale est-elle nécessairement en adéquation avec les propositions issues du SDEC ?

B. L'APPROFONDISSEMENT DE LA COHESION TERRITORIALE, SUPPORT DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EUROPEEN

Il n'existe pas d'adéquation directe entre le SDEC et la politique de cohésion, si ce n'est la recherche de cohérence dans la mise en œuvre des politiques européennes sur le territoire de l'UE. D'ailleurs, le SDEC ne fait référence à la cohésion territoriale que de manière incidente¹⁴¹⁴.

Pourtant, c'est au moment de la gestation du SDEC, en 1995¹⁴¹⁵, que la cohésion territoriale est conçue, et elle parviendra à s'imposer dans un premier temps dans le traité d'Amsterdam, à l'article 16 relatif aux services d'intérêt économique général. Puis, avec la consécration du traité de Lisbonne, la cohésion territoriale accède au titre absolu d'objectif de l'UE.

La cohésion territoriale invite d'une part à prendre en compte les spécificités propres à certains territoires ; d'autre part, la cohésion territoriale relève de l'objectif plus général de cohésion qui tend à coordonner les politiques européennes entre-elles. Par conséquent, le SDEC devient un instrument au service de la politique de cohésion et la Commission tente de se réappropriier les questions de l'aménagement du territoire, dissimulées sous la forme de la cohésion territoriale (1). Par ailleurs, la ratification du traité de Lisbonne n'a toujours pas résolue la question d'une compétence de l'UE en matière d'aménagement du territoire. Pourtant, l'aménagement du territoire devient une préoccupation permanente avec l'adoption récente d'un Agenda territorial (mai 2007) (2).

¹⁴¹⁴ La publication française du SDEC fait état de deux occurrences de l'expression « cohésion territoriale » et une occurrence de « cohésion spatiale ».

¹⁴¹⁵ *Régions et territoires d'Europe*, rapport présenté par Robert Savy, approuvé par l'assemblée générale de l'ARE -Assemblée des régions d'Europe- tenue à Anvers le 20 octobre 1995. Pour une analyse de l'action de l'ARE, voir Claude Husson, *L'Europe sans territoire*, Editions de l'Aube, Paris, 2002, 207p.

1. Le rendez-vous manqué de la réforme de la politique de cohésion version 2007 ?

Selon une conception bien française de l'aménagement du territoire¹⁴¹⁶, « *l'aménagement du territoire est une politique publique incitative et directive de traitements territoriaux différenciés en fonction d'une certaine image prospective du développement souhaité du territoire*¹⁴¹⁷ ». Globalement, il faut retenir que l'aménagement du territoire invite à une politique dynamique, volontariste qui œuvre pour un schéma de développement souhaité et dégagé à partir des disparités territoriales constatées. Au niveau du Conseil de l'Europe, une définition a été posée : « *l'aménagement du territoire est l'expression spatiale des politiques économique, sociale, culturelle et écologique de toute société. Il est à la fois une discipline scientifique, une technique administrative et une politique conçue comme une approche interdisciplinaire et globale tendant à un développement équilibré des régions et à l'organisation physique de l'espace selon une conception directrice*¹⁴¹⁸ ». La définition est plus complète et marque le dynamisme caractéristique de l'aménagement du territoire : c'est à la fois une politique, une technique d'organisation du territoire, et aussi une discipline scientifique dans la mesure où l'on tient compte des données spatiales et géographiques qui impactent directement l'aménagement du territoire. L'aménagement du territoire ne peut être conçu comme une politique sectorisée ; elle est nécessairement en synergie avec les autres politiques applicables sur le territoire¹⁴¹⁹. Et par conséquent elle justifie une approche multisectorielle.

¹⁴¹⁶ Il s'agit d'une conception « à la française » de l'aménagement territorial ; cette conception n'est pas partagée par tous les Etats membres, voir *introduction*, in Danielle Charles – Le Bihan (dir.), *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire de l'UE*, Presses universitaires de Rennes, 2004, 260p. (p.13).

¹⁴¹⁷ Yves Madiot, Renan Le Mestre, *Aménagement du territoire*, A. Colin, coll. U, 2001, 195p. (p.14).

¹⁴¹⁸ Recommandation (84) 2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur la Charte européenne de l'aménagement du territoire.

¹⁴¹⁹ François Lefebvre, *Aménagement du territoire, émergence d'un droit ?*, L'Harmattan, Paris, 2004, 223p. Francis Haumont, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruylant, Bruxelles, 2007, 392p.

Au niveau européen, le SDEC répond à cette définition car il relève davantage d'une stratégie conceptuelle plutôt que d'une stratégie véritablement opérationnelle¹⁴²⁰. La cohésion territoriale, quant à elle, est une branche de la politique de cohésion de l'Union européenne. Elle ne permet pas d'établir à elle seule l'évidence d'une compétence expresse en matière d'aménagement du territoire au bénéfice de l'Union.

Pour l'heure, la cohésion territoriale n'est toujours pas totalement définie. Les deux acceptions de cette expression divisent les acteurs politiques quant à l'importance et la place à lui accorder. Si l'on considère la cohésion territoriale comme un pansement aux disparités entre les régions, elle semble condamner à demeurer une politique corrigeant les écarts de développements sans jamais enrayer les causes à ces disparités. Si au contraire, la cohésion territoriale est envisagée comme un tout qui contribue à développer des stratégies multisectorielles en prenant garde aux impacts sur le territoire européen, elle gagne en envergure et rejoint les orientations définies dans le SDEC. Elle se comprend alors comme une stratégie d'aménagement du territoire et non plus comme un outil de compensation financière entre les disparités du territoire.

Le contexte incertain entourant l'adoption du traité constitutionnel qui introduisait la cohésion territoriale dans les traités de l'UE a, dans un premier temps, été compensé par le droit dérivé. En effet, la rénovation de la politique de cohésion en 2006¹⁴²¹ a ancré la cohésion territoriale en intégrant l'initiative communautaire INTERREG au titre de l'objectif « coopération territoriale ». Et ce nouvel objectif serait désormais doté d'importants moyens budgétaires¹⁴²².

Cependant, en dépit de l'insertion de l'objectif « coopération territoriale » et de la ratification du Traité de Lisbonne (entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009) qui fait de la cohésion territoriale un objectif du droit de l'UE, aucun ne mentionne une définition exacte de ce qu'il doit être convenu d'entendre par « cohésion territoriale ». Certes, il oblige à

¹⁴²⁰ C'est un cadre analytique qui propose des orientations dans la manière d'aménager le territoire de l'UE. Toutefois, privé de statut juridique, il ne demeure qu'un cadre d'intention.

¹⁴²¹ La configuration des fonds structurels a encore été simplifiée depuis la réforme de 1999 par l'adoption de plusieurs règlements en juillet 2006 et constituant désormais la base juridique de la politique de cohésion. Règlement (CE) n°1083/2006 du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n°1260/99.

¹⁴²² COM(2004) 107 fin. *Un nouveau partenariat pour la cohésion – convergence, compétitivité, coopération. Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale.*

reconnaitre les prémices d'un aménagement du territoire européen. A cet effet, la Commission européenne a lancé un livre vert le 6 octobre 2008¹⁴²³ afin d'affiner la compréhension du concept. Après une présentation plutôt ingénue des disparités et des diversités des territoires, la Commission européenne s'interroge sur la place de la cohésion territoriale : elle « *ouvre le débat sur la cohésion territoriale en vue d'approfondir la compréhension de ce concept et d'étudier ses conséquences sur le plan politique*¹⁴²⁴ ». Ceci démontre que même au niveau européen, et depuis sa conceptualisation en 1995, la cohésion territoriale demeure toujours un concept flou qu'il reste à définir.

2. Les perspectives de l'Agenda territorial pour la cohésion du territoire de l'Union européenne

En dépit des doutes quant au contenu réel de la cohésion territoriale, depuis 2004¹⁴²⁵, des réunions informelles sont régulièrement tenues afin de recentrer les politiques de l'UE sur les priorités territoriales européennes. Ces préoccupations d'ordre organisationnel ont conduit à la tenue d'une importante réunion ministérielle (informelle), qui a été convoquée les 24 et 25 mai 2007 à Leipzig. A cette occasion, un « Agenda territorial » a été adopté.

L'Agenda territorial poursuit la voie ouverte par le SDEC et élargit les principes directeurs retenus par ce dernier¹⁴²⁶ : le développement polycentrique du territoire de

¹⁴²³ COM (2008) 616 final, *Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout*.

¹⁴²⁴ Livre vert sur la cohésion territoriale, *op.cit.* p.4.

¹⁴²⁵ A la suite du troisième rapport sur la cohésion, une réunion –informelle– des ministres de l'aménagement du territoire et du développement urbain s'est tenue à Rotterdam en 2004. L'« Agenda de Rotterdam pour la cohésion territoriale » marquait l'accord des ministres du développement territorial sur le principe de coopérer étroitement pour mieux évaluer les perspectives du territoire. Puis en 2005, c'est à Luxembourg qu'ils se sont entendus sur une série de priorités territoriales qui devait servir à l'établissement d'un document intitulé « l'état et les perspectives du territoire de l'UE ». A Amsterdam, en 2006, une partie de ce document a été débattue publiquement « Cohésion territoriale et stratégie de Lisbonne : exploiter les potentiels territoriaux » où il s'agissait de coordonner la stratégie de Lisbonne avec les priorités territoriales dégagées. Ces informations sont contenues dans l'article de Philippe Doucet, « Cohésion territoriale de l'Union européenne : la gestation ambiguë d'un ambitieux projet politique », *Les cahiers de l'urbanisme*, n°64, juin 2007, pp.6-11. Article disponible sur : <http://www.urbanistes.com/page-1065.html#>

¹⁴²⁶ Dans le cadre d'une politique pour la cohésion territoriale, l'Agenda territorial retient 6 priorités pour le développement territorial de l'Union européenne.

l'Europe est toujours d'actualité et l'Agenda territorial encourage au développement de réseaux des aires métropolitaines et des villes. Il insiste sur les nécessités de rénover les partenariats entre les territoires pour favoriser l'émergence d'une gouvernance territoriale. Il encourage la formation de *clusters*¹⁴²⁷ régionaux en matière de concurrence et d'innovation et insiste sur le fait de soutenir et de renforcer les réseaux transeuropéens pour la connectivité des territoires. L'agenda s'inscrit toujours dans une démarche écologique : prévenir les risques écologiques par une gestion transeuropéenne. Enfin, il est également soucieux du maintien et du renforcement des structures culturelles qui demeurent l'empreinte d'une diversité protégée par l'Union européenne¹⁴²⁸.

Ainsi, l'Agenda territorial prouve son ancrage incontestable dans le SDEC, à la différence qu'il s'avère éminemment plus orienté vers la compétitivité des territoires de l'Union que ne l'était auparavant le SDEC. L'Agenda introduit officiellement la cohésion territoriale pour l'organisation du territoire : « *l'Agenda territorial s'appuie sur le schéma de développement de l'espace communautaire et a pour objectif de fournir un cadre stratégique de priorités pour la cohésion territoriale de l'UE*¹⁴²⁹ ». Toutefois, il propose une cohésion rénovée, passée au microscope de la stratégie de Lisbonne¹⁴³⁰ qui se voue à créer de nouvelles synergies afin de rendre toujours plus compétitives les régions d'Europe. La cohésion territoriale ne corrige plus seulement les disparités, elle doit s'employer aussi à « réveiller » les potentiels régionaux et locaux et favoriser la connectivité des territoires.

Finalement, la démarche semble opérer un retour vers les bonnes vieilles traditions européennes qui consistaient à susciter des interdépendances économiques pour asseoir à terme des relations plus politiques.

¹⁴²⁷ Bassins, zones de croissance, etc.

¹⁴²⁸ Agenda territorial de l'Union européenne adopté à Leipzig les 24 et 25 mai 2007, <http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/users/jribo/public/JCM%20REGI%20009/Territorial%20Agenda.FR.pdf>

¹⁴²⁹ Agenda territorial de l'Union européenne, *op.cit. supra*.

¹⁴³⁰ Jouen Marjorie, *L'adaptation de la politique de cohésion à l'Europe élargie et aux objectifs de Lisbonne et de Göteborg*, Rapport pour le Parlement européen, IP/B/REGI/ST/2004-008 (2005).

L'Agenda territorial insiste aussi sur la nécessaire mise en cohérence¹⁴³¹ des politiques de l'UE, de leur conception à leur application. Cet Agenda implique une coordination étroite, tant verticale qu'horizontale ; et tous les acteurs -publics et privés, de l'échelon local à l'échelon européen- doivent s'engager en faveur d'une meilleure prise en compte de la cohésion territoriale. Les politiques sectorielles doivent se décloisonner¹⁴³². A cet effet, l'Union européenne a proposé de recourir à des méthodes de concertation¹⁴³³ impliquant tous les niveaux de décision, et toujours dans le respect des cadres institutionnels nationaux. Cette méthode dite de « coordination ouverte » (*MOC*), est un instrument issu de la stratégie de Lisbonne et qui fournit un cadre de coopération entre les Etats membres en vue de faire converger certaines politiques nationales. C'est une sorte d'instrument souple en marge du traité européen où le rôle de la Commission apparaît très limité¹⁴³⁴. Or, il semblerait qu'à partir des propositions de l'Agenda territorial, cette méthode soit privilégiée en matière de cohésion territoriale¹⁴³⁵. En effet, l'Agenda territorial, tout comme le SDEC dix ans auparavant, porte la marque de l'intergouvernementalité. Aussi, concevoir l'aménagement du territoire européen et la coordination des politiques

¹⁴³¹ La cohérence est une obligation générale et globale de l'Union et se présente comme un principe général d'action, de rationalisation de l'action des institutions et de coopération des acteurs dans le cadre d'une répartition des compétences. Ce principe contribue à la fois à la rationalisation de l'action des institutions et de la coopération entre les acteurs, et comme un facteur de mise en œuvre de la répartition des compétences entre les différents niveaux de gouvernance. Outre la clause générale de cohérence énoncée à l'article 6 du Traité (TCE), selon laquelle « les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable », celui-ci contient de nombreuses clauses sectorielles, comme par exemple celle énoncée à l'article 159 paragraphe 1 selon lequel « la formulation et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté ainsi que la mise en œuvre du marché intérieur prennent en compte les objectifs visés à l'article 158 (les objectifs de la cohésion économique et sociale) et participent à leur réalisation ». Danielle Charles – Le Bihan, « Des instruments communautaires rénovés au service de la cohésion territoriale », in Danielle Charles – Le Bihan, *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire de l'UE*, Presses universitaires de Rennes, 2004, pp.137-159 (p.140).

¹⁴³² « Remettre en cause la « compartimentalisation » par filière sectorielle verticale », Danielle Charles-Le Bihan, *op.cit.* p.144.

¹⁴³³ La MOC offerte aux acteurs locaux et régionaux, dans le respect des ordres constitutionnels nationaux, et orchestrée par la Commission européenne apparaît adaptée à l'aménagement du territoire européen. Cette méthode, présentée comme une méthode d'apprentissage mutuel est censée créer la confiance entre les administrations nationales et associe les Etats membres à la construction d'un cadre de coopération efficace. Danielle Charles-Le Bihan, *op.cit.* p.144. Cette méthode concerne à titre principal les domaines qui relèvent de la compétence des Etats membres, tels que l'emploi, la protection sociale, l'éducation, jeunesse et formation.

¹⁴³⁴ La Commission européenne ne dispose que d'une fonction de surveillance. Voir le Glossaire de l'UE.

¹⁴³⁵ Avis CES 601/2007 du 20/3/2007 sur l'Agenda territorial.

sectorielles à partir de méthodes relevant d'une coordination intergouvernementale ne semble pas augurer une envergure réelle à la mise en place d'un véritable droit de l'aménagement du territoire de l'UE. Cette méthode s'oppose au développement d'une compétence de l'UE en matière d'aménagement du territoire. Même si l'Agenda territorial fournit un support, « *un cadre stratégique* » à la politique de cohésion territoriale, il a l'inconvénient de rester englué dans les méthodes intergouvernementales où le rôle de la Commission reste limité et où Parlement européen et Cour de justice sont absents. Certes, il aide et fait progresser les réflexions autour de l'aménagement du territoire, mais il veille toujours à la préservation des compétences des Etats.

Toutefois, la ratification du traité de Lisbonne rappelle que la politique de cohésion économique, sociale et territoriale est une compétence partagée (article 4 TFUE). Par conséquent, au regard du nombre et de l'importance des politiques de l'UE ayant un impact direct sur les territoires, il est conseillé de concevoir une politique d'aménagement du territoire de l'UE en tant que compétence de l'UE. La cohésion territoriale constitue déjà un objectif transversal à toutes les politiques. Il reste seulement à promouvoir de nouveaux instruments fondant les compétences européennes. Le traité de Lisbonne semble s'orienter vers cette perspective.

TITRE II.

LE LOCAL, MATRICE D'UNE ACTION PUBLIQUE EUROPEENNE RENOVEE ?

L'Union européenne n'est pas un Etat et il n'existe pas de gouvernement de l'Union. Pourtant, la « chose » européenne s'échappe des sentiers battus. Elle joue sur les apparences, en gouvernant sans gouverner, en s'appropriant un territoire sur lequel elle n'a pas de compétence directe et où, pourtant, elle interagit et modélise la configuration de ce territoire.

Afin de ne pas froisser les susceptibilités des Etats membres, c'est le terme de cohésion territoriale qui a été préféré à la notion d'aménagement du territoire : « *En proposant que le nouveau traité de l'Union, comme aussi d'une manière générale tous les textes relatifs à l'organisation du continent, se réfèrent à sa cohésion économique, sociale et territoriale, c'est à l'unité fondamentale qu'on revient : celle du travail, de la vie en société, de l'existence quotidienne* »¹⁴³⁶.

Et si l'Agenda territorial, adopté en 2007 par les 27 Ministres chargés des questions territoriales¹⁴³⁷, promeut la cohésion territoriale comme « *un processus continu de coopération politique de tous les acteurs et de toutes les parties prenantes du développement territorial au niveau politique, administratif et technique* », qu'il qualifie de « *gouvernance territoriale* », l'absence de force juridique du texte anéantit l'ancrage résolument politique de la cohésion territoriale dans l'Union.

Toutefois, le texte invite à prendre en considération la participation de nouveaux acteurs, jusque là ignorés de la construction européenne : les collectivités locales, mais aussi des acteurs de la société civile.

La « chose » européenne s'offrirait-elle un brevet de légitimité en impliquant davantage les échelons les plus proches des citoyens dans les rouages de la super-machine européenne ?

Cet élan local configure un nouveau visage à l'Union européenne qui échafaude des stratégies pour se rapprocher de *sa base*. Ce besoin quasi-physiologique de rapprochement

¹⁴³⁶ Rapport Savy « *Régions et Territoires en Europe. Les effets territoriaux des politiques européennes vues par les régions* », présenté à la Commission V de l'ARE, réunie les 22/23 juin 1995 à Dalarna, Suède. Ce rapport est la synthèse d'une enquête menée auprès de 135 régions membre de l'ARE (p.143).

¹⁴³⁷ *Vers une Europe plus compétitive et plus durable avec des régions diverses*, Agenda territorial de l'Union européenne, Conseil informel des Ministres du développement urbain et de la cohésion territoriale, Leipzig, 25 mai 2007.

des citoyens se mue dans les mécanismes de la gouvernance européenne, nouveau paradigme européen de la dernière décennie écoulée.

La gouvernance¹⁴³⁸ est un processus qui dépasse le gouvernement. Car en plus d'inclure les mécanismes traditionnels gouvernementaux, il s'étend à des processus informels non gouvernementaux. La gouvernance oblige à une interpénétration des acteurs publics et privés : les acteurs privés sont de moins en moins inégaux devant l'acteur public. Et l'acteur public confère la sécurité, la cohérence et la légitimité que, seuls, des acteurs privés ne pourraient pas garantir¹⁴³⁹.

La gouvernance se présente, en quelque sorte, comme une « boîte à outils ». Elle propose des dynamiques intégratrices à partir de principes directeurs, tels que la subsidiarité, le partenariat, la proximité, la proportionnalité, etc., pour attirer l'ensemble des acteurs publics et privés d'un territoire dans son jeu, afin de parvenir « *au meilleur système de gestion des hommes et des ressources* »¹⁴⁴⁰.

Bien sûr, la gouvernance n'est pas une inconnue du système de l'UE qui a produit sa propre conception de la gouvernance. La gouvernance européenne se caractérise par « *la place éminente accordée à la Commission européenne, promoteur et gardien de l'intérêt général communautaire, mais aussi par la très large association des gouvernements, des parlements et des administrations des Etats, de leurs collectivités territoriales, des agences nationales de régulation, des experts et des divers acteurs de la société civile depuis la conception de l'idée jusqu'à l'adoption finale du texte. L'habitude y est de poursuivre la discussion jusqu'au compromis* »¹⁴⁴¹.

¹⁴³⁸ Le terme naît dans la France du 12^{ème} siècle et avait un sens très technique : la direction des bailliages. En Grande Bretagne, à la même époque, le terme « *governance* » désigne les modes d'organisation du pouvoir féodal. Cependant, c'est au cours du 20^{ème} siècle et l'explosion des modes de communication, de la multiplication des échanges planétaires, etc. que la gouvernance acquiert son sens moderne. C'est un processus d'organisation et de gestion des sociétés humaines, dans le respect et l'épanouissement des diversités. Les décisions résultent de négociations permanentes entre les acteurs sociaux, constitués en partenaires d'un vaste jeu. Le terrain de jeu peut être une entreprise, un Etat, une organisation. Philippe Moreau Defarge, *La gouvernance*, PUF, coll. *Que sais-je*, 3^{ème} édition, 2008, 127p. (p.5-7).

¹⁴³⁹ Philippe Moreau Defarge, *op.cit.* p.31.

¹⁴⁴⁰ Philippe Moreau Defarge, *op.cit.* p.7.

¹⁴⁴¹ Rapport public du Conseil d'Etat 2007, *L'administration française et l'Union européenne : quelles influences ? Quelles stratégies ?*, Etudes et documents N°58, *La Documentation française*, Paris 2007, 427p. (p.234).

Par conséquent, la gouvernance oblige à redéfinir les systèmes et les modes de gouvernements traditionnels. C'est une nouvelle manière de gouverner, par des processus associant de plus en plus les acteurs institutionnels de second rang –les collectivités locales- et les acteurs non institutionnels (ce qui n'est pas toujours bien acceptée par les Etats¹⁴⁴²). Pourtant, c'est bien la trame proposée par l'Union européenne qui entend bien persévérer dans cette voie¹⁴⁴³.

Ainsi, le local rencontre un appui européen, à l'origine inattendu.

Cette intrusion de plus en plus pénétrante du local dans les mécanismes de la gouvernance approfondit en permanence la gouvernance européenne vers ce qu'il est convenu d'appeler : la *Multi-level governance*¹⁴⁴⁴ (ou gouvernance multi-niveaux). Cette gouvernance européenne revisitée serait-elle un nouveau mythe pour consolider la construction européenne ou propose-t-elle vraiment un schéma politique de pérennisation du système de l'UE ? (*Chapitre I*).

Parallèlement à cette dynamique impulsée par la gouvernance multi-niveaux, l'UE fait également face à des périls nouveaux. Vu de l'intérieur, elle déploie des stratégies et des outils pour assurer une stabilité au système européen, tout en cherchant à conscientiser le citoyen européen à l'idée européenne en s'appuyant et en instrumentalisant les niveaux locaux. Vu de l'extérieur, l'UE se doit d'être une structure forte, cohérente et protectrice dans un système économique désormais globalisé. Ainsi, cette immixtion du local n'a pas seulement un intérêt « européen » au service des citoyens. Ces niveaux locaux constituent aussi des territoires sur lesquels la globalisation économique emporte de sérieuses conséquences. Ainsi, leur prise en compte dans le système de l'UE pour

¹⁴⁴² Florence Chaltiel, *Le processus de décision dans l'Union européenne*, La Documentation française, coll. *Reflexe Europe*, Paris 2006, 165p. : « Les traités mettent en place un système original fondé à la fois sur des institutions représentant les États et sur des institutions représentant les citoyens et incarnant l'intérêt général européen. L'originalité se double d'une progressivité dans la définition du système. En effet, non seulement l'équilibre institutionnel se dessine progressivement mais en plus, de nouveaux acteurs non institutionnels apparaissent et interviennent dans la prise de décision. Ces nouveaux acteurs, qui agissent de façon croissante, ne sont pas toujours bien acceptés par les États ».

¹⁴⁴³ COM (2001) 428 fin. du 25 juillet 2001, Un livre blanc sur la gouvernance.

¹⁴⁴⁴ Gary Marks, « Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC », in CAFRUNY A. and ROSENTHAL G. (eds), *The State of the European Community II: The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder (Co), Lynne Rienner.

construire des stratégies afin de temporiser la mondialisation ouvre la voie à une Europe, modèle de *glocalisation*¹⁴⁴⁵ (*Chapitre II*).

- **Chapitre I** - L'ancrage des niveaux locaux dans la gouvernance multi-niveaux
- **Chapitre II** - Vers une configuration de plus en plus « *glocalisée* » de l'Union européenne

¹⁴⁴⁵ Robertson Ronald, "Glocalization : Time space and homogeneity-heterogeneity", in Mike Featherstone, Scott Lash and Ronald Robertson (ed.), *Global Modernities*, London, 1995, pp.25-44; Delpérée Francis, « Les collectivités locales et l'Europe », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, vol. XXI, 2005, pp. 315-351 (p.351).

CHAPITRE I.

L'ANCRAGE DES NIVEAUX LOCAUX DANS LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX

L'UE, telle qu'elle est connue aujourd'hui, a considérablement évolué depuis la création des premières communautés européennes. Les élargissements, le renforcement de ses compétences et l'ombre du « déficit démocratique¹⁴⁴⁶ », les mutations du système économique mondial ont progressivement conduit l'UE à revoir ses modes d'action. Les années 90 ouvrent une période réflexion sur la manière de poursuivre la construction européenne. La méthode communautaire semble s'essouffler, car de plus en plus inadaptée dans une Union qui s'apprête, à l'époque, à recevoir une dizaine de nouveaux Etats. Il faut, par conséquent, revoir le fonctionnement des appareils institutionnels européens, tout en les rapprochant des citoyens.

Dès lors, les espérances se tournent vers le concept de gouvernance. Si la notion apparaît extrêmement floue et difficile à saisir, elle traduit la « *volonté de dépasser le cadre juridique traditionnel de fonctionnement des institutions publiques* ¹⁴⁴⁷ ». Pour cela, elle introduit de nouveaux instruments qui s'inspirent directement des techniques de management privé, tels que l'introduction de règles de transparence, le contrôle par des instances indépendantes, l'aménagement de systèmes de mise en responsabilité des dirigeants, etc. Par opposition à la rigueur d'un cadre juridique traditionnel, la gouvernance encourage la souplesse et la participation des acteurs de terrain en recourant à leur expertise et à leurs techniques, etc.

Progressivement, l'Europe serait devenue une « *île de la gouvernance* ¹⁴⁴⁸ » !

En effet, ces méthodes auraient pénétré les sphères étatique et européenne, notamment dans le domaine de la décision publique européenne¹⁴⁴⁹ : la méthode communautaire¹⁴⁵⁰

¹⁴⁴⁶ Pour un rapide aperçu, voir www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=sy-30, Muriel Rouyer, *Union Européenne, l'autre face de la démocratie*, synthèse n°30, fondation Robert Schuman, 4 février 2002. Voir également, R. Toulemon, « Pour une Europe démocratique » in *L'Union européenne au-delà d'Amsterdam*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 1998, p.191. L'expression « déficit démocratique » a été introduite par le juge Pescatore, lors d'une allocution en juillet 1974 à la faculté de Droit comparé et du centre international d'études et de recherches européennes du Luxembourg, « les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne », CDE, 1974, n°5, p.511 ; puis l'expression a été reprise par le politologue britannique, David Marquand à la fin des années 70(*Parliament for Europe*, London, Jonathan Cape, 1979 ; cité par Yves Mény, *De la démocratie en Europe*, « old concepts and new challenges », *Journal of Common Market, Studies*, 2002, vol.41, n°1, pp.1-13). Cet auteur travailliste stigmatisa l'absence de légitimité démocratique du PE et souligna l'intérêt de le faire élire directement par les peuples des Etats membres.

¹⁴⁴⁷ Claude Bluman, Louis Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec, 2007, 653p. (p.164).

¹⁴⁴⁸ Philippe Moreau-Defarge, *La gouvernance*, PUF, coll. *Que sais-je*, 3^{ème} éd., 2008, 127p. (p.95).

qui reposait traditionnellement sur le triangle institutionnel -Commission, Conseil, Parlement européen- s'ouvre plus ou moins formellement et s'élargit à d'autres acteurs : les niveaux locaux et les acteurs de la société civile organisés en réseaux.

La gouvernance définie par la Commission européenne comme désignant « *les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence* ¹⁴⁵¹ » introduit, sur la base de ces principes fondateurs, des procédés de consultation, de concertation qui modélisent des dispositifs nouveaux de l'action publique européenne. Cependant, la gouvernance inspire aussi des craintes. Elle conduirait à bouleverser l'équilibre institutionnel instauré par les traités originaires et notamment à une « *décommunautarisation des politiques communautaires* ¹⁴⁵² ». Car la gouvernance privilégie des modes d'action souple, associés à la concertation des différents acteurs –institutionnels et société civile- ; et conduit alors à adopter « *des normes à portée purement recommandatoire* ¹⁴⁵³ ». Toutefois, même si la Commission encourage à recourir à ces mécanismes, le système institutionnel européen introduit par les traités originaires résiste et n'entérine pas ces pratiques en marge du droit de l'UE en tant que nouveaux outils propres à adopter les normes européennes ¹⁴⁵⁴.

En dépit de ces critiques, la gouvernance continue de générer un enthousiasme en proposant l'association de nouveaux acteurs dans le processus décisionnel européen. A commencer par les niveaux locaux et régionaux. Leur reconnaissance issue du Traité de Lisbonne conforte l'idée que dans un avenir certain, ces niveaux vont exercer un rôle de plus en plus considérable dans la poursuite de l'intégration européenne.

¹⁴⁴⁹ Dans les pratiques de coopération, de collaboration multiple entre différents acteurs. Philippe Moreau-Defarge, *op.cit.* p.38.

¹⁴⁵⁰ La gouvernance européenne semble remettre en cause la méthode communautaire, François Hervouet (dir.), *Démarche communautaire et construction européenne*, Colloque CEDECE de Poitiers, La Doc. Fr., 2000.

¹⁴⁵¹ COM(2001) 428 fin. du 25 juillet 2001, Livre blanc sur la gouvernance européenne, p.9.

¹⁴⁵² Claude Blumann, Louis Dubouis, *op.cit.* p.169.

¹⁴⁵³ Claude Blumann, Louis Dubouis, *op.cit.* p.169.

¹⁴⁵⁴ Les méthodes et pratiques issues de la gouvernance ne sont pas reconnues en tant que telles dans les traités européens, même s'il est évident que certaines politiques de l'UE vont s'en inspirer. Mais dans tous les cas, elles ne se substituent pas au système institutionnel propre à adopter les actes législatifs européens.

L'intrusion de ces niveaux entraîne cependant, de nouvelles craintes, car elle modifie la perception de l'organisation de l'ordonnancement européen. Alors que l'UE souffrait déjà de critiques sur l'absence de lisibilité dans le système de répartition des compétences¹⁴⁵⁵, la prise en compte de nouveaux niveaux territoriaux rend compte d'une nouvelle complexité¹⁴⁵⁶ et modélise une gouvernance multi-niveaux¹⁴⁵⁷ (ou *multi-level governance* - MLG). La gouvernance multi-niveaux ne s'appuie pas sur une division des compétences entre plusieurs niveaux de pouvoir (comme dans une fédération) mais « *trouve son fondement dans l'enchevêtrement des compétences et l'observation des modalités d'exercice conjoint de celle-ci*¹⁴⁵⁸ ». L'association des différents niveaux locaux et régionaux vient étayer le concept de gouvernance et invite à créer un modèle européen pour améliorer la gouvernance mondiale¹⁴⁵⁹.

L'association plus étroite des niveaux locaux et régionaux résulte de la mise en place de nouveaux instruments qui confortent la gouvernance multi-niveaux dans l'Union¹⁴⁶⁰ et appellent des réflexions sur les modalités d'organisation et d'exercice de l'action publique européenne. Elle conduit l'Union à poursuivre plus que jamais une intégration fondée sur le partenariat (*Section I*). Cette Europe « partenariale » poursuit deux objectifs : le rapprochement des citoyens et l'efficacité de l'action européenne. Ainsi, la gouvernance multi-niveaux propose de rénover la gouvernabilité de l'UE dans son ensemble afin de restaurer le lien distendu entre l'Europe et les citoyens (*Section II*).

¹⁴⁵⁵ Rappelons que le Traité de Lisbonne a mis fin à cette critique en établissant une clarification des compétences. Voir Titre I, *Catégories et domaines de compétences de l'Union*, articles 2 à 6 TFUE.

¹⁴⁵⁶ Nicolas Levrat, « La complexité de la prise en compte du fait régional au sein de l'Union européenne », in Marie Thérèse Bitsch (dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, Bruylant, 2003, pp.187-211.

¹⁴⁵⁷ « Cette notion de gouvernance exprime l'idée de transformation de et dans l'action publique, permet de rendre compte de l'irruption de nouveaux acteurs, de l'intervention de nouvelles modalités de coordination et des défis posés à l'action publique. », Olivier Borraz, Patrick Le Galès, « Gouvernement et gouvernance des villes », in Jean Philippe Leresche (dir.), *Gouvernance urbaine et action publique en Suisse*, Pedone, Paris, 2001.

¹⁴⁵⁸ Nicolas Levrat, *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, P.I.E. – Peter Lang, Bruxelles, 2005, 304p. (p.19). Gary Marks, « Structural policy and Multi-level governance in the EC », in Cafruny Alan and Rosenthal Glenda (eds), *The state of the european Community II : the Maastricht debates and beyond*, Boulder (CO), Lynne Rienner, 1993, p.407.

¹⁴⁵⁹ Cf. Livre blanc sur la gouvernance européenne, 2001.

¹⁴⁶⁰ Comité des Régions 89/2009 fin. du 17 juin 2009, *Livre blanc du Comité des régions sur la gouvernance à multi-niveaux*, rapporteurs : Luc Van Den Brande et Michel Delebarre.

- **Section I** - La gouvernance multi-niveaux ou la poursuite de l'intégration européenne fondée sur le partenariat
- **Section II** - La Gouvernance à multi-niveaux ou la solution tangible à une meilleure gouvernabilité de l'Union européenne ?

SECTION I.

LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX OU LA POURSUITE DE L'INTEGRATION EUROPEENNE FONDEE SUR LE PARTENARIAT

La gouvernance multi-niveau serait le nouveau paradigme inventé pour l'UE qui permettrait de coordonner les actions européennes, étatiques, ainsi que celles des autorités régionales et locales, dans un cadre souple, appelant la mise en œuvre de méthodes de concertation empruntées aux instruments de management des entreprises.

Cependant, dans la mesure où l'UE ne se dirige pas comme une entreprise, les techniques de gouvernance ont été adaptées aux objectifs et enjeux de la construction européenne : « *Construire l'Europe en Partenariat est le défi majeur de l'Union européenne .Les attentes des citoyens et les objectifs politiques essentiels de l'Union européenne doivent converger : l'Europe des citoyens, la croissance économique et le progrès social, le développement durable vont permettre de faire face aux défis de la globalisation. C'est pourquoi le Comité des régions propose aujourd'hui d'instaurer une véritable culture de la coopération, qui garantit la légitimité, la transparence et l'efficacité du fonctionnement communautaire, et surtout qui favorise la participation au processus européen* ¹⁴⁶¹ ». Le principe de partenariat ¹⁴⁶² prend un nouvel essor dans la construction européenne et s'érigerait en fondement à l'action publique européenne. Les appels à la généralisation du principe de partenariat se multiplient.

La recherche d'une Europe partenariale est concomitante aux modes opératoires de la gouvernance européenne. La gouvernance stimule la recherche de décentralisation, de

¹⁴⁶¹ Luc Van den Brande, COR/09/75, Bruxelles le 17 juin 2009 à propos du livre blanc du Comité des Régions sur la MLG, 2009.

¹⁴⁶² Le partenariat, « *c'est l'association de deux ou plusieurs partenaires dans des relations plus étroites, pour atteindre un but commun [...] il prend souvent la forme d'un dialogue politique, économique ou social avant sa transcription juridique* », Olivier Castric, « Le principe de partenariat appliqué aux régions », in *Liber amicorum* Jean Raux, *Le droit de l'UE en principes*, Editions Apogée, Rennes, 2006, 830p. (pp.599-613).

démocratie, de transparence, de proximité et de participation de tous les niveaux de pouvoirs au processus décisionnel européen. Par conséquent, le principe de partenariat est naturellement intégré dans les différents processus induits par la gouvernance et devient un des soubassements forts de la gouvernance européenne, conçue comme un modèle (encore expérimental ?) dans un monde globalisé. Censée garantir une meilleure lisibilité du fonctionnement des institutions européennes, une efficacité de leurs actions en faisant participer tous les acteurs¹⁴⁶³, la gouvernance européenne muée dans la gouvernance multi-niveaux, tend à généraliser le principe de partenariat dans les rapports entre les Etats, la Commission et les niveaux locaux (§.1). Les autorités locales et régionales sont vivement intéressées, car c'est l'occasion de prétendre officiellement à la mise en place de relations directes entre elles et l'Union européenne (§.2).

- §.1 – Généraliser le partenariat dans l'Union européenne
- §.2 – Les collectivités locales, actrices à part entière de la gouvernance à multi-niveaux

§ 1. GENERALISER LE PARTENARIAT DANS L'UNION EUROPEENNE

Si la gouvernance multi-niveaux n'apporte aucune innovation par rapport au modèle de gouvernance défini en 2001¹⁴⁶⁴, elle entend, en revanche, généraliser le principe de

¹⁴⁶³ C'est dans le cadre de la politique de cohésion qu'il fait son apparition, à l'article 4 du règlement (CEE) 2052/88 du 24 juin 1988, «*L'action communautaire est conçue comme un complément des actions nationales correspondantes ou une contribution à celles-ci. Elle s'établit par une concertation étroite entre la Commission, l'État membre concerné et les autorités compétentes désignées par celui-ci au niveau national, régional, local ou autre, toutes les parties étant des partenaires poursuivant un but commun. Cette concertation est ci-après dénommée "partenariat". Le partenariat porte sur la préparation, le financement, le suivi et l'évaluation des actions*». Rapidement, le principe de partenariat s'étend : très sollicité dans les programmes d'initiative communautaire et des actions innovatrices et techniques, il se propage également dans les relations extérieures (où cependant, il n'a pas la même portée, cf. Ruben Balock, « Le principe de partenariat » in *Mélanges en hommage à Guy Isaac : 50 ans de droit communautaire*, Tome 1, Presses de l'Université des Sciences sociales de Toulouse, 2004, pp.489-522).

¹⁴⁶⁴ Le livre blanc sur la gouvernance européenne en 2001 (COM (2001) 428 fin. du 25 juillet 2001), sans jamais utiliser l'expression de gouvernance à multi-niveaux, traitait déjà de cette association étroite des

partenariat : « *Le Livre blanc s'inscrit dans une démarche politique volontariste afin de "Construire l'Europe en partenariat"*¹⁴⁶⁵ ». Le partenariat est protéiforme¹⁴⁶⁶. Selon les circonstances d'élaboration du partenariat, le domaine où il est conclu, les partenaires en présence, le partenariat est susceptible de découler sur des rapports juridiques variés, à des degrés et des formes variés. Pour autant, il demeure une variable incontournable du système de gouvernance dans la mesure où il est censé assurer une participation de tous les acteurs ayant un intérêt aux objectifs visés par le partenariat, et notamment les niveaux locaux et régionaux.

Le partenariat contribue alors à impulser la gouvernance multi-niveaux en proposant des mécanismes et des pratiques censés donner effet au droit de l'UE (A). Le partenariat, apparié à d'autres principes auxquels il est souvent associé, contribue aussi à la diffusion d'une nouvelle essence démocratique dans les fondements de l'Union européenne (B).

A. LE PARTENARIAT, FONDEMENT DE LA GOUVERNANCE A MULTI-NIVEAUX

Le partenariat se décline en une multitude de formes : partenariat entre les régions et l'Union européenne, entre les régions elles-mêmes, entre les Etats et les institutions européennes, partenariat entre les institutions elles-mêmes, entre l'Union, les Etats et des Etats tiers, etc.¹⁴⁶⁷. C'est un agent actif de la gouvernance européenne qui met en place un dialogue partenarial (1) qu'il faudra penser à approfondir dans la gouvernance multi-niveaux (2).

pouvoirs locaux et régionaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'UE dans l'ordonnement européen, esquissant ainsi la *MLG* configurée par le Comité des Régions en 2009.

¹⁴⁶⁵ Avis Comité des Régions 89/2009, p.5.

¹⁴⁶⁶ Le droit de l'UE n'a pas défini le partenariat d'une manière autonome. Ruben Balock, *op.cit.* p.496.

¹⁴⁶⁷ Olivier Castric, *Quel partenariat pour les régions de l'Union européenne ?*, Editions Apogées, Rennes, 2002 (p.21).

1. L'émergence du dialogue partenarial dans l'Union européenne

Le partenariat, s'il prend des formes diversifiées et des obligations d'intensité juridique aléatoire, traduit au moins une chose : la volonté de nouer un dialogue entre les partenaires.

L'avocat général Tesauro, dans ses conclusions relatives à l'affaire dite du « code de conduite »¹⁴⁶⁸, rappelait que le partenariat est entendu comme une « convention ». Car « partant de l'idée que l'action structurelle menée par la Commission est complémentaire des actions nationales correspondantes ou y contribue, une sorte de dialogue permanent s'est instauré entre la Commission et l'Etat membre concerné aux fins de répartir, en vue d'une efficacité accrue, les missions et mettre en commun les ressources humaines impliquées dans l'action structurelle communautaire »¹⁴⁶⁹. C'est cette notion de dialogue qui retient l'attention dans la mesure où il met les partenaires à la table des discussions pour mener à bien les objectifs fixés dans le partenariat. Quelle est alors l'intensité de ce dialogue et que démontre-t-il ?

Comme il a déjà été précisé, le concept de partenariat a surtout été développé dans le domaine de la politique régionale¹⁴⁷⁰. Et les expériences du partenariat ont révélé la multiplication des dialogues entre les partenaires en amont des décisions ayant des incidences sur les destinataires des normes européennes. Le dialogue a alors pris une importance considérable : préalablement à toutes décisions, la Commission a ouvert un dialogue (formel ou informel¹⁴⁷¹) qui se veut le plus large, le plus ouvert possible; ce dialogue vise à faire participer toutes les personnes intéressées –acteurs publics et privés-. Le livre blanc sur la gouvernance de 2001 jetait les bases d'un dialogue préalable plus

¹⁴⁶⁸ CJCE, 13 novembre 1991, *France c/ Commission*, aff. C-303/90, rec. I-5315. Affaire dite du « code de conduite », en matière de contrôle financier des interventions structurelles.

¹⁴⁶⁹ Ruben Balock, « Le principe de partenariat » in *Mélanges en hommage à Guy Isaac : 50 ans de droit communautaire*, Tome 1, Presses de l'Université des Sciences sociales de Toulouse, 2004, pp.489-522 (p.497).

¹⁴⁷⁰ Les règlements (CEE) n°2052/88 du Conseil du 24 juin 1988, n°4253/88, 4254/88, 4255/88 et 4256/88 du 19 décembre 1988 démontrent la généralité de la définition du partenariat contenue dans chacun de ces règlements-cadres portant sur les fonds structurels européens.

¹⁴⁷¹ Par le biais de livres verts, livres blancs ; ou alors à l'occasion de forums, séminaires, etc.

systématique avec, notamment, « *les représentants des collectivités régionales et locales, par le biais d'associations nationales et européennes*¹⁴⁷² ».

Cette consultation préalable des partenaires en amont des décisions n'en reste pas là. Ce dialogue se « formalise » progressivement dans le cadre du partenariat. Le partenariat ne s'identifie pas à une simple consultation des personnes intéressées. Il va bien au-delà, dans la mesure où il vise une participation et une implication plus concrète de tous les intéressés. Le partenariat serait alors assimilé à une concertation étroite entre les partenaires¹⁴⁷³. Les partenaires, en dépit de leur diversité et de leurs différents degrés d'autonomie¹⁴⁷⁴, partagent la réalisation d'un même but, des mêmes objectifs. Le rapprochement opéré par le partenariat garantirait une concertation étroite qui se démarque largement d'un simple processus de consultation¹⁴⁷⁵. Il permet alors de tenir compte des avis, des propositions pour tendre vers la réalisation des objectifs définis dans le cadre du partenariat. Pourtant, des avis s'élèvent contre l'assimilation conceptuelle de la concertation au partenariat. Comme l'a rappelé Olivier Castric¹⁴⁷⁶ : « *le partenariat suppose une certaine institutionnalisation de la pratique de concertation ainsi qu'une stabilité et reconnaissance mutuelle des partenaires. Pour fonctionner efficacement d'une manière stable, il suppose un consensus sur le domaine des décisions qui sont partagées et sur leur mode d'intégration dans les organismes concernés* ». Or, pour l'instant, le partenariat, en droit de l'UE, ne bénéficie d'aucune définition autonome. Le système de l'UE n'est pas parvenu à imposer un partenariat institutionnalisé où tous les acteurs institutionnels et non institutionnels, publics et privés gagneraient un droit de participation au partenariat.

¹⁴⁷² COM(2001) 428 *fin.* 25 juillet 2001, p.4.

¹⁴⁷³ C'est ce qui ressort des textes communautaires précédemment cités : « *cette concertation est ci-après dénommée partenariat* ». Jusqu'en 1999, le partenariat est assimilé à de la concertation, étroite, dans le cadre de la politique des fonds structurels – règlement (CE) 1260/99-.

¹⁴⁷⁴ Le dialogue partenarial met à table des représentants de la Commission, des Etats, des régions, des villes, des acteurs de la société civile, etc.

¹⁴⁷⁵ Les avis de certains administrés sont bien demandés, mais la prédominance de la souveraineté se traduit par le fait que l'administration n'accepte de partager aucun aspect de la décision. Tandis que la concertation rend compte de décisions se fondant sur des points de vue exprimés ; il s'instaure alors une dynamique de dialogue entre les administrés et l'administration qui ne pourra plus adopter une attitude unilatérale. Olivier Castric, *op.cit.* p.21.

¹⁴⁷⁶ Olivier Castric, *op.cit.* p.21.

2. Comment rénover le partenariat dans la gouvernance à multi niveaux ?

L'idée de concertation comme caractéristique du partenariat a été évincée au moment de la réforme des fonds structurels en 2006, qui a préféré l'idée de « *coopération étroite* »¹⁴⁷⁷ entre la Commission et chaque Etat membre. Le partenariat – dans le cadre de la politique des fonds structurels- se généralise puisqu'il s'impose dans la mise en œuvre des objectifs poursuivis par les fonds structurels. Le passage de la « concertation » à la « coopération », lexicalement parlant, traduit aussi des avancées. La concertation implique seulement que les partenaires interviennent essentiellement en amont de la décision ; la décision finale appartient aux acteurs institutionnels traditionnels (tandem Commission / Etat membre) qui ont pour seule obligation de rendre compte des résultats de la concertation dans la décision finale. La coopération implique, quant à elle, un système de participation des partenaires beaucoup plus élaborés. La coopération implique la mise en place de dispositifs collectifs où les différents acteurs –société civile, institutions et notamment, les niveaux locaux et régionaux – tentent, ensemble de dégager des solutions, des propositions selon les expertises de chacun. Le partenariat doit ici générer un climat de confiance et de compréhension mutuelle. Ainsi, du *partenariat-concertation* au *partenariat-coopération*, le partenariat progresse vers la mise en place d'une coopération plus directe et institutionnalisée entre la sphère européenne et les niveaux locaux, notamment. Cela sert la mise en place d'une gouvernance à multi niveaux dans l'UE : les collectivités locales, premières représentations institutionnelles et démocratiques proches des citoyens européens apparaissent dès lors comme des partenaires légitimes de l'UE. Le livre blanc proposé par le Comité des Régions en 2009 renforce cette appréhension :

– « *Le Comité des régions conçoit la gouvernance à multi-niveaux comme l'action coordonnée de l'Union, des États membres et des autorités régionales et locales, fondée sur le partenariat et visant à élaborer et mettre en œuvre les politiques de l'Union européenne. Celle-ci induit la responsabilité partagée des différents niveaux de pouvoirs concernés et s'appuie sur toutes les sources de la légitimité démocratique et sur la*

¹⁴⁷⁷ Règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil, du 11 juillet 2006, article 11, §.1 : « *les objectifs des fonds sont poursuivis dans le cadre d'une coopération étroite (ci-après dénommée partenariat)* ».

représentativité des différents acteurs impliqués. Elle suscite par une approche intégrée la coparticipation des différents niveaux de gouvernance dans la formulation des politiques et de la législation communautaires par le truchement de différents mécanismes (consultation, analyses d'impact territorial, ...) ¹⁴⁷⁸ ».

Le partenariat s'étend –de l'élaboration à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne- ; le Comité des Régions préconise à cette occasion la diffusion d'un code des bonnes pratiques du partenariat, non seulement durant la phase d'exécution des politiques de l'UE, mais y compris durant la phase d'élaboration de ces politiques. Le partenariat doit se développer tant dans un sens vertical - collectivités/ gouvernement national/ UE – que dans un sens horizontal – collectivités/ société civile¹⁴⁷⁹ -. A travers la diffusion généralisée du partenariat dans l'élaboration et l'exécution du droit de l'UE, elle implique aussi le partage des responsabilités entre les niveaux de pouvoirs associés. Toutefois, il faut aussi tenir compte des obstacles naturels à cette responsabilité copartagée : le respect des traditions constitutionnelles nationales qui ne sont pas remises en cause. Le partenariat devra donc prévoir des mécanismes palliatifs à ces adversités nationales pour assurer l'efficacité de la coparticipation des acteurs impliqués dans le partenariat.

Ainsi, le partenariat dans le système de la gouvernance multi-niveaux va au-delà de la consultation et de la participation. Il assure une articulation entre les niveaux locaux, proches des citoyens, et le niveau européen. Il génère ainsi une dynamique et dessine à terme un système de responsabilisation accrue des différents acteurs. Le partenariat ne prend alors un véritable sens que s'il est capable de mobiliser les citoyens dans la construction européenne.

¹⁴⁷⁸ Comité des Régions 89/2009 *fin.* p.7.

¹⁴⁷⁹ Notamment dans le cadre du Dialogue social. Le dialogue social désigne les procédures de concertation et de consultation impliquant les partenaires sociaux européens: l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (BUSINESSEUROPE), le Centre européen des entreprises publiques (CEEP) et la Confédération européenne des syndicats (CES). Il englobe les discussions entre partenaires sociaux européens, leurs actions conjointes et leurs négociations éventuelles, ainsi que les discussions qu'ils entretiennent avec les institutions de l'Union européenne. Ce dialogue a été initié en 1985 par la Commission européenne et, depuis l'Acte unique européen, le traité fait formellement obligation à la Commission de le développer (article 138 du traité CE). (*Glossaire de l'UE*).

B. LE PARTENARIAT, VECTEUR D'UNE NOUVELLE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE DANS L'UNION EUROPEENNE

Le partenariat, fondement d'une bonne gouvernance européenne, a vocation à interférer dans les relations entre les niveaux de pouvoir européen, national et local. Il dépasse largement l'idéal de transparence et d'information du citoyen ; il contribue en fait à la recherche de moyens pouvant encourager une citoyenneté active et non une citoyenneté spectatrice¹⁴⁸⁰. Ainsi, le partenariat permet le rapprochement du citoyen de l'Union européenne (1). Ce rapprochement ne peut être efficace que si le partenariat parvient aussi à conjuguer la recherche de proximité à une subsidiarité descendante de l'Union vers les niveaux locaux (2).

1. La proximité du citoyen européen assurée par le partenariat

La connaissance des collectivités locales des réalités de terrain¹⁴⁸¹ permet d'intégrer dans le processus décisionnel européen la transcription des besoins et des préoccupations des citoyens européens, y compris en présence d'une compétence exclusive de la Communauté. Par le partenariat associant les collectivités locales, l'Union répond à l'exigence de proximité inhérente au préambule du Traité sur l'Union européenne : *« résolu à poursuivre le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens, conformément au principe de subsidiarité »*. Le principe de proximité a posé quelques difficultés de compréhension. C'est un principe flou, ambivalent qui s'est parfois confondu avec le principe de subsidiarité.

¹⁴⁸⁰ « Le partenariat dépasse cette logique de transparence puisqu'il s'agit davantage de rechercher la participation démocratique des citoyens à l'exercice du pouvoir et non pas seulement à contrôler la façon dont les institutions l'exercent », Olivier Castric, *op.cit.* p.601.

¹⁴⁸¹ « La Commission doit veiller à prendre en considération les réalités et l'expérience régionales et locales lorsqu'elle conçoit des propositions politiques. À cette fin, elle devrait organiser un dialogue systématique avec les associations européennes et nationales de collectivités régionales et locales, dans le respect des dispositions constitutionnelles et des systèmes administratifs ». Livre blanc sur la gouvernance, *op.cit.* p. 16.

En effet, si la proximité bénéficie aujourd'hui d'un climat bien bienveillant dans le discours politique, cela n'a pas toujours été le cas. La culture de la proximité présente des caractéristiques hétérogènes : aujourd'hui, elle serait synonyme d'implication, de participation, d'efficacité et de légitimité, empreinte de solidarité, voire de convivialité. Toutefois, pour certains auteurs, elle « *est associée à une forme appauvrie de légitimité politique et témoigne d'une dissolution en cours de l'Etat dans la société civile* ¹⁴⁸² ». « *C'est la porte ouverte à l'expression de tous les conservatismes et au triomphe des intérêts particularistes sur l'intérêt général* ¹⁴⁸³ ».

En dépit de ces ambivalences, la proximité suggère le rapprochement. Politiquement, elle invite à la réduction des *distances* (physiques, temporelles, virtuelles) entre le citoyen et le pouvoir en place¹⁴⁸⁴. Elle guide une stratégie de rapprochement de l'action publique et de la prise de décision près du citoyen.

Dans cette dynamique, les niveaux locaux profitent, par ricochet, de la culture de la proximité insufflée par les nouvelles exigences de la gouvernance. Ils deviennent des espaces d'écoute, des relais d'information, des révélateurs des réalités du terrain qui anéantissent aujourd'hui « *les qualifications négatives traditionnellement attachées au local : étroit, petit, archaïque, manquant de hauteur et de recul* ¹⁴⁸⁵ ». Le principe de proximité permet de réorganiser les rouages de l'action publique en ancrant davantage les échelons locaux dans le processus décisionnel.

En droit de l'UE, la proximité implique « *une proximité géographique, territoriale, mais surtout une proximité participative et représentative* ¹⁴⁸⁶ ». Le processus européen aurait abouti à la mise en place d'un système opaque où le citoyen ne se retrouverait plus. Procéder directement à des mécanismes de consultations auprès du citoyen européen relève des techniques de gouvernement de l'île d'Utopia¹⁴⁸⁷ qu'il n'est pas possible de mettre en

¹⁴⁸² Christian Le Bart, Rémi Lefebvre, (dir.), « Introduction », in *La proximité en politique*, Editions PUR, 2005, 305p. (p.25)

¹⁴⁸³ Suleiman Ezra, « Le retour du paternalisme », *Le Monde*, 26 juin 2002.

¹⁴⁸⁴ Christian Le Bart, Rémi Lefebvre, *op. cit.* p.11.

¹⁴⁸⁵ François Rangeon, « Peut-on parler d'un intérêt général local ? », in *La proximité en politique*, Editions PUR, 2005, 305p. (p.47).

¹⁴⁸⁶ Olivier Castric, *op.cit.* p.34.

¹⁴⁸⁷ « *Quelquefois même l'opinion de l'île entière est consultée* », Thomas More, *L'Utopie*, Editions Librio, 84p. (p.39).

place à l'échelle européenne¹⁴⁸⁸. Toutefois, en adaptant les exigences de proximité à la démocratie représentative, il est possible d'impliquer les citoyens dans les décisions qui les concernent. Le Traité de Lisbonne a entériné un certain nombre de propositions rendant compte d'une citoyenneté européenne plus active¹⁴⁸⁹.

En effet, la proximité plaide pour la mise en place d'autorités publiques élues librement et démocratiquement par les citoyens, assurés que ces dernières disposent d'une représentation suffisante et caractéristiques de leurs attentes¹⁴⁹⁰. Sans revenir sur la représentation des citoyens au Parlement européen, il se trouve que ces mêmes citoyens sont représentés au sein de collectivités locales et régionales variées (elles-mêmes représentées au niveau européen par le Comité des Régions). Cette proximité *naturelle* devrait conférer un statut d'interlocuteur à part entière auprès des institutions européennes. A ce titre, un avis du Comité des Régions faisait état du rôle des collectivités locales à venir dans l'Union européenne : « *En se disant convaincu que le principe de proximité est une condition sine qua non de la bonne gouvernance de l'UE, le Comité des Régions a notamment mis en évidence le fait que la dimension locale et régionale est partie intégrante de ce concept. Il devient dès lors fondamental d'assurer une contribution plus tangible des pouvoirs locaux et régionaux au fonctionnement démocratique de l'Union européenne, essentiellement à travers leur participation active au débat sur l'avenir de*

¹⁴⁸⁸ Andréas Auer et Jean François Flauss (dir.), *Le référendum européen*, Actes du colloque international de Strasbourg les 21/22 février 1997, Bruylant, Bruxelles, 1997, 341p. Et notamment, Olivier Beaud, "Propos sceptiques sur la légitimité d'un référendum européen ou plaidoyer pour plus de réalisme constitutionnel", in Andreas Auer et Jean-François Flauss (dirs.), *Le référendum européen*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 125-180.

¹⁴⁸⁹ Article 11 TUE introduit par le Traité de Lisbonne énonce : *1. Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union. 2. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. 3. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées. 4. Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités. Les procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative sont fixées conformément à l'article 24, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.*

¹⁴⁹⁰ CJCE, 29 octobre 1980, *Roquette contre Conseil*, aff. 138/79, rec. p.3333, point 33 où la Cour souligne le caractère fondamental du principe démocratique selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative.

l'Union auquel devra se livrer l'UE pour assurer la transition entre le Sommet de Nice et la CIG de 2004. Les collectivités locales sont les mieux placées pour garantir la prise en considération de la réalité quotidienne et des aspirations des citoyens- plus clairement perceptibles au niveau régional et local - dans les décisions prises au niveau européen. Le seul moyen de redécouvrir le sens et le bien-fondé de la construction européenne est de raviver le lien qui unit les citoyens et l'UE¹⁴⁹¹ ».

Dès lors, les niveaux local et régional s'avèrent indispensable au fonctionnement démocratique de l'Union européenne. Toutefois, le principe de proximité n'est pas un principe d'organisation politique¹⁴⁹² ; il doit demeurer un principe d'action pour combler les écarts entre le citoyen et le pouvoir en place. Afin d'être efficace, il se conjugue au principe de subsidiarité.

2. Le partenariat, cadre d'une subsidiarité conjugée

Sans revenir sur les aléas de l'introduction du principe de subsidiarité dans l'ordre de l'UE, le principe a connu des soubresauts en raison de l'absence d'une culture de la subsidiarité partagée par les Etats membres¹⁴⁹³. Toutefois, la subsidiarité a toujours imprégné le partenariat¹⁴⁹⁴. La subsidiarité présente au moins deux variantes : soit elle consiste à confier au niveau supérieur les moyens d'intervenir quand le niveau inférieur est défaillant¹⁴⁹⁵ ; soit la subsidiarité vise à confier les compétences au niveau le plus proche

¹⁴⁹¹ Avis du Comité des Régions, 10 octobre 2002, « *La voie vers une Constitution pour les citoyens européens* », note de transmission du Secrétariat à la Convention, Contribution de M. Chabert, observateur du Comité des Régions auprès de la Convention, CONV 359/2002, CONTRIB 124.

¹⁴⁹² Cela conduirait à trop d'incohérences et d'incertitudes si jamais on laissait les particularismes dominés le processus décisionnel communautaire.

¹⁴⁹³ Plus généralement, la mise entre parenthèse du principe de subsidiarité ne résulte pas seulement du jeu des institutions communautaires ; elle tient également à l'absence d'une culture de la subsidiarité dans la plupart des Etats membres. Voir Philippe Brault, Guillaume Renaudineau, François Sicard, *Le principe de subsidiarité*, Les études de la Documentation française, *La documentation française*, Paris, 2005, p.99.

¹⁴⁹⁴ Rapport de la Commission sur le fonctionnement de l'Union européenne, SEC (95) 731 fin. du 10 mai 1995, §.71.

¹⁴⁹⁵ Longtemps en droit de l'UE, la subsidiarité devait conduire logiquement la collectivité la plus élevée (l'UE) à n'intervenir, dans le cadre des compétences partagées, que si les objectifs de l'action envisagée

du citoyen. Cette subsidiarité *descendante* comporte dès lors des similitudes avec le principe de proximité. Pourtant, les deux principes se distinguent : la proximité implique que, quel que soit le type de compétence en jeu (compétence exclusive ou partagée), la décision est prise le plus près possible du citoyen. Alors que le principe de subsidiarité suit obligatoirement la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres. Dans le cadre de compétences partagées, la subsidiarité ne recherche pas obligatoirement à confier la compétence au niveau le plus proche du citoyen ; mais raisonne en terme d'efficacité. Or le niveau le plus proche du citoyen n'est pas automatiquement le plus approprié.

Toutefois, l'ordre européen n'a pas totalement échappé à cette imprégnation de la proximité : « *le principe de subsidiarité a été interprété comme un mélange harmonieux du critère de proximité (qui conduit à privilégier le niveau le plus proche des citoyens) et du critère d'adéquation (qui permet au niveau le plus large d'intervenir lorsque l'action du premier se révèle insuffisante, inadaptée ou disproportionnée)* »¹⁴⁹⁶.

Dès lors, le principe contient une dimension davantage subjective que juridique. La conjugaison de la subsidiarité à la proximité permettrait d'étendre l'efficacité d'un principe régulateur qui à l'origine n'était appréhendé qu'à travers une conception « verticale » de la subsidiarité. Etant donné que la subsidiarité se conjugue à la proximité, dans le sens où les décisions sont prises « *aussi près que possible des citoyens* », il est impératif que les instances locales et régionales soient associées au processus ; tout au moins consultées. Cette association des collectivités infra-étatiques dépend alors de l'organisation administrative des Etats. En effet, les décisions qui auraient un rapport direct avec des compétences qui sont conférées par le droit constitutionnel national à des collectivités infra-étatiques devraient par conséquent associer ces dernières en amont afin de s'assurer de la légitimité et de l'efficacité de l'action développée.

n'étaient pas susceptibles, en raison même de leurs dimensions ou de leurs effets, d'être réalisés de manière suffisamment satisfaisante par les échelons inférieurs (Etats ou régions). Ainsi, la subsidiarité privilégiait l'action de la collectivité supérieure. Jean Louis Clergerie, *Le principe de subsidiarité*, Ellipses, coll. *Le droit en question*, 128p. (p.5) ; Philippe Brault, Guillaume Renaudineau, François Sicard, *Le principe de subsidiarité*, Les études de la Documentation française, *La documentation française*, Paris, 2005 ; Jean Claude Gautron (dir.), *La subsidiarité*, RAE 1998 (n°1 et 2) ; Francis Delpérée (dir.), *Le principe de subsidiarité*, Bruylant, 2002, 538p. ; G. Strozzi, « Le principe de subsidiarité dans la perspective d'intégration européenne : une énigme et beaucoup d'attente », *RTDE* 1994, p.373.

¹⁴⁹⁶ Luciano Vandelli, "La fin de l'Etat Nation?" *Revue française d'administration publique*, n° 105/106, 2003, p.190.

Le partenariat défend et promeut cette subsidiarité descendante. En effet, le partenariat entre l'UE, les Etats et les niveaux locaux opère de manière à déboucher sur une action qui soit réalisée au plus près possible des citoyens. Il faut doter les collectivités locales des moyens pour réaliser les objectifs poursuivis par le partenariat.

Le partenariat aurait aussi l'indéniable avantage de résoudre en son sein les possibles conflits de compétences. En effet, mettre à la table des discussions des représentants européens et des représentants des Etats et des régions contribue à prévenir les éventuels conflits entre compétences exclusives et compétences partagées, d'une part ; d'autre part, dans le cadre des compétences partagées, on envisage concrètement les effets de l'action européenne supportés par les destinataires de cette action.

Ainsi, le partenariat fait réfléchir l'UE sur son mode d'action, à l'intensité de son action et à la prise en compte des intérêts en jeu –intérêt général de l'UE, intérêt des citoyens et de la démocratie¹⁴⁹⁷–.

Le partenariat répond pleinement à l'exigence d'une « Europe qui agit moins pour agir mieux ¹⁴⁹⁸ ».

§ 2. LES COLLECTIVITES LOCALES ACTRICES A PART ENTIERE DE LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX

Le principe de partenariat est accrédité d'un potentiel démocratique fort dans la mesure où il associe un panel d'acteurs très diversifié et témoignant d'une proximité avec le citoyen européen. Il offre ainsi des opportunités de renouveler la gouvernance européenne.

En l'espace de quelques années, le partenariat a permis un rapprochement significatif des collectivités locales auprès des instances européennes, concrétisant une prise en compte de plus en plus concrète dans le processus d'intégration européenne. Leur

¹⁴⁹⁷ Olivier Castric, « Le partenariat appliqué aux régions », (in) *Liber Amicorum Jean Raux, Le droit de l'Union européenne en principes*, Editions Apogée, Rennes, 2006, pp.599-613 (p.605).

¹⁴⁹⁸ CIG 1996, Avis de la Commission, *Renforcer l'Union politique et préparer l'élargissement*, Luxembourg, OPOCE 1996.

participation de plus en plus active au processus de gouvernance européenne contribue à sa rénovation sous les traits de ce qu'il est désormais communément appelé gouvernance à multi niveaux où les collectivités locales apparaissent ainsi comme des actrices clés (A). Toutefois, l'expérience des partenariats menés entre UE, les Etats et leurs collectivités, a démontré l'existence d'une diversité des formes et des degrés de participation des collectivités locales parfois variables. En effet, sous l'empire du principe d'autonomie institutionnelle, le partenariat est conduit selon les principes d'organisation constitutionnelle et en fonction des compétences institutionnelles, juridiques et financières des collectivités désignées. Dès lors, il perd de l'intérêt puisqu'il résulte que les collectivités locales ne prétendent donc pas à un droit automatique à y être associées (B).

A. LES COLLECTIVITES LOCALES, ACTRICES CLES AUX EXTREMITES DU PROCESSUS POLITIQUE EUROPEEN

Le livre blanc sur la gouvernance de 2001 rappelait que le fonctionnement de l'Union européenne ne reposait pas suffisamment sur un système d'interaction, associant les niveaux institutionnels multiples. Les Etats membres devaient notamment impliquer davantage leurs niveaux régionaux et locaux dans la définition des politiques européennes. Les politiques de l'UE ne se décident plus par « en haut » ; elles sont décidées « *dans un cercle vertueux, basé sur l'interaction, les réseaux et sur une participation à tous les niveaux de la définition des politiques jusqu'à leur mise en œuvre*¹⁴⁹⁹ ». Et par conséquent, les collectivités locales sont appelées à prendre une place de plus en plus importante. Même s'il est certain qu'elles ne peuvent plus être ignorées du processus d'intégration européenne, il faut demeurer prudent quant à la valeur ajoutée de leur immixtion dans le système de l'UE (1). Elles sont associées officieusement dans le processus décisionnel par l'organisation d'un dialogue permanent et structuré qui constitue l'un des acquis de la gouvernance européenne (2).

¹⁴⁹⁹ Livre blanc sur la gouvernance 2001, *op.cit.* p.13.

1. Les collectivités locales, des niveaux plus légitimes ?

En l'espace de quelques années, les niveaux locaux ont acquis une sorte de brevet de légitimité en raison de leur proximité du citoyen, tandis que les niveaux de pouvoirs *dits* supérieurs s'attirent une certaine défiance. « *Les régions sont ce niveau idéal pour relancer une Europe en perte de vitesse sur le plan économique, là où les Etats ne constituent plus les cadres en adéquation avec les mutations d'une économie post-industrielle. [...] c'est aux collectivités territoriales que l'on doit l'inclusion du principe de subsidiarité dans l'ordre juridique communautaire [...] pouvoirs de proximité, ce sont des solutions miracles au déficit démocratique dont souffre l'Europe [...] l'intégration sans violence des populations diverses ne pourraient correctement s'effectuer que dans le creuset des villes [...]*¹⁵⁰⁰ ».

Certes, ces affirmations bénéficient d'un fond de vérité. Toutefois, il n'est pas non plus possible de les considérer comme des vérités absolues. Si les niveaux locaux s'appêtent à la mise en œuvre de la politique structurelle, au développement économique, au relai d'information des populations locales, ils ne constituent que « *des réponses –parfois substantielles- mais toujours ponctuelles à des questions particulières*¹⁵⁰¹ ». Les niveaux locaux, dans leur extrême diversité, apportent des réponses particulières à des questions souvent inhérentes à leur configuration institutionnelle et répondant à des exigences d'un instant *t*. Dans le dédale des compétences diverses des niveaux infra-étatiques en Europe et des problématiques aussi diverses rencontrées, il apparaît difficile de mettre en évidence un système uniforme de gouvernance à l'échelle européenne. La prise en compte des pouvoirs de chacun de ces niveaux infra-étatiques à travers l'Europe complexifie durablement la capacité de l'Union à associer et à s'appuyer sur les collectivités locales, tant pour l'élaboration que pour leur mise en œuvre, des politiques de l'UE. Certes, leur contribution à la gouvernance européenne existe et se justifie ; car l'intégration européenne ne peut, aujourd'hui faire l'impasse sur une association des collectivités locales au processus européen. Toutefois, la présence des Etats dans les rapports avec les institutions

¹⁵⁰⁰ Ces « vraies-fausse » vérités sont dénoncées par Nicolas Levrat, *L'Union européenne et les collectivités territoriales. Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, 2005, 304p. (p.286).

¹⁵⁰¹ Nicolas Levrat, *op.cit.* pp.286-287.

européennes ne peut non plus être annihilée. Les collectivités locales ne sont pas des substituts. Elles réalisent parfois des ponts, directs, avec le niveau européen pour faire part de certaines réalités de terrain. Elles se réalisent politiquement, mais ponctuellement. Il reste alors à définir des modalités de participation à la gouvernance multi à niveaux, qui restent souvent à la merci des verrous nationaux venant conditionner la participation et le degré d'implication de leurs collectivités au jeu de la gouvernance européenne.

Pour assouplir cette association - en marge des traités – à la gouvernance multi-niveaux, le livre blanc de 2001 a jeté les bases d'un nouveau dialogue entre les collectivités et la Commission européenne : le dialogue permanent et systématique.

2. Un dialogue territorial au service d'une bonne gouvernance

« Au niveau communautaire, la Commission doit veiller à prendre en considération les réalités et l'expérience régionales et locales lorsqu'elle conçoit des propositions politiques. À cette fin, elle devrait organiser un dialogue systématique avec les associations européennes et nationales de collectivités régionales et locales, dans le respect des dispositions constitutionnelles et des systèmes administratifs¹⁵⁰² ». Le livre blanc de 2001 était très clair : la Commission européenne recherchait à renouveler la méthode communautaire, en s'appuyant sur de nouveaux canaux en dehors de la personne des Etats. Très distinctement, ce sont les collectivités locales qui sont visées en priorité, censées assurer des gains directs en légitimité et tenter de combler le déficit démocratique européen. Leur concours est alors organisé autour d'un dialogue direct et structuré¹⁵⁰³, à travers des associations de représentants des pouvoirs locaux, afin de mettre en place des décisions qui ont bénéficié de l'expertise de ces acteurs de terrain. Le dialogue doit débiter le plus tôt possible, dans la mesure où la Commission exige que les collectivités soient

¹⁵⁰² Livre blanc sur la gouvernance européenne, 2001, *op.cit.* p.14.

¹⁵⁰³ COM(2003) 811 final, « Dialogue avec les associations de collectivités territoriales sur l'élaboration des politiques de l'Union européenne », 19 décembre 2003.

associées plus directement en amont de l'élaboration des politiques de l'UE. Le Comité des Régions a pu prendre ombrage des conditions de mise en place de ce dialogue. En effet, pour légitimer ce dialogue, la Commission a estimé que le Comité des Régions, en tant que représentant des pouvoirs locaux, intervenait trop tardivement ; qu'il n'était pas aussi représentatif que les associations européennes et nationales de collectivités locales et régionales¹⁵⁰⁴ ; et par conséquent, la Commission recherchait à mettre en place des liens plus directs avec les associations nationales représentatives des niveaux locaux et régionaux. Toutefois, pour ne pas paraître trop discourtoise à l'égard du Comité des Régions, la Commission européenne ne rompt pas ses relations avec cet organe : « *la Commission soutient les efforts en cours pour accroître la coopération entre ces associations et le Comité des régions*¹⁵⁰⁵ ». En effet, le Comité des Régions a eu l'occasion de faire connaître son désappointement sur l'image produite par la Commission de ses fonctions. Il a notamment indiqué « *qu'il se considère comme un porte-parole des régions et des communes d'Europe dans le processus décisionnel de l'Union. Le document de consultation de la Commission devrait donc éviter de reléguer le Comité des Régions dans un rôle d'assistant, limité à la communication des listes et des adresses des associations européennes et nationales de régions et de communes*¹⁵⁰⁶ ».

Toutefois, pour accomplir le dialogue territorial, la Commission doit se garder de toutes velléités à l'encontre du Comité des Régions. Le Comité des Régions a la charge « *d'organiser l'échange des meilleures pratiques de participation des autorités régionales et locales à la phase préparatoire du processus de décision européen au niveau national* » et « *de jouer un rôle plus proactif lors de l'examen de l'action communautaire, par exemple, en préparant des rapports préliminaires avant les propositions de la Commission*¹⁵⁰⁷ ». Il faut redéfinir les fonctions et les utilités exactes du Comité des

¹⁵⁰⁴ Nicolas Levrat, *op.cit.* p.215.

¹⁵⁰⁵ Livre blanc sur la gouvernance européenne, 2001, *op.cit.* p.16. Par ailleurs, le Comité des Régions, le 5 juillet 2005, lors de la 87^{ème} réunion du bureau du Comité des Régions, a adopté une note à l'attention des membres du bureau du Comité des Régions, dans laquelle il précise les plans d'action signés avec les associations de collectivités territoriales scellant la coopération du Comité des Régions avec les associations régionales et locales européennes, R/Comité des Régions 115/2005, point 14.

¹⁵⁰⁶ Avis Comité des Régions n°19/2003 sur « le suivi du livre blanc sur la gouvernance européenne », JOCE C 256/24, du 23 octobre 2003.

¹⁵⁰⁷ Livre blanc sur la gouvernance européenne, 2001, *op.cit.* p.17.

Régions dans le dialogue. Et le Comité des Régions ne manque aucune occasion pour rappeler le rôle déterminant qu'il devra jouer dans un avenir de plus en plus proche¹⁵⁰⁸.

Ainsi, il ressort que les collectivités locales sont très courtisées. D'une part, elles bénéficient officiellement d'une représentation européenne ; et officieusement, de canaux, de réseaux, largement encouragés par la Commission qui préférerait, semble-t-il, recourir à ces vecteurs d'analyse territoriale. Le dialogue territorial, conçu à l'image du dialogue social¹⁵⁰⁹, relève très largement du concept de gouvernance multi-niveaux. L'enchevêtrement des compétences, la diversité des modèles étatiques et la variation de la participation des collectivités au processus d'intégration européenne accréditent cette gouvernance. En effet, la gouvernance multi-niveaux met l'accent sur la multiplication des liens d'interdépendance entre les niveaux locaux, régionaux, étatiques et européens. Tous les niveaux participent, en faisant abstraction des liens hiérarchiques traditionnels existants, et en proposant de développer d'autres systèmes non hiérarchiques de négociation, de régulation et d'administration politique qui échappent aux traditionnels canaux de l'Etat hiérarchique et souverain¹⁵¹⁰.

Le dialogue territorial, tel que conçu par la Commission européenne, permet de transcrire fidèlement les concepts théoriques de la gouvernance multi-niveaux. Ce dialogue concerne tant les acteurs infra-étatiques confrontés aux acteurs institutionnels traditionnels et autres organes (Etats, Commission, Parlement européen, Comité des Régions) que les

¹⁵⁰⁸ L'influence la plus notable du Comité des Régions s'exerce dans le cadre de ses avis d'initiative. Beaucoup ont joué un rôle important sur le processus d'intégration communautaire : avis 182/2000 du 14 décembre 2000 portant sur «Les nouvelles formes de gouvernance : l'Europe, un cadre pour l'initiative des citoyens», *JOCE C* 144/01 du 16 mai 2001 ; avis 302/98 du 11 mars 1999 sur le principe de la subsidiarité « Vers une véritable culture de la subsidiarité! Un appel du Comité des régions », *JOCE C* 198/73 du 14 juillet 1999 ; avis 51/99 du 15 septembre 1999 portant sur « l'application de la législation de l'UE par les régions et les collectivités locales », *JOCE C* 374/25 du 23 décembre 1999, etc.

¹⁵⁰⁹ Duclos Laurent, *L'Europe et le dialogue social*, Coll. *Les Cahiers du Plan* n°12, La Documentation Française, 2005, 74p. Le dialogue social européen englobe les discussions, les consultations, les négociations et les actions communes entreprises par les organisations représentatives des partenaires sociaux (les employeurs et les salariés). Il revêt deux grandes formes: un dialogue tripartite auquel participent les pouvoirs publics, et un dialogue bipartite entre les organisations patronales et syndicales européennes. *Sources : Commission européenne*.

¹⁵¹⁰ Thomas Christiansen, «Reconstructing european space : from territorial politics to multilevel governance » *EU working paper* Robert Schuman Centre 96/53, European University Institute, 1996, p.13.

institutions elles-mêmes. La culture de la consultation infiltre tous les niveaux de pouvoirs. Elle est notamment très présente dans l'imbrication des relations fondant le partenariat entre la Commission, l'Etat et les collectivités partenaires.

B. LES COLLECTIVITES LOCALES, DES PARTENAIRES PRIVILEGIEES ?

Quand un partenariat associe des collectivités locales, la Commission et l'Etat tiennent compte de leur expertise et de leurs connaissances du terrain pour mettre en œuvre les objectifs du partenariat. Afin d'illustrer notre propos, nous prendrons l'exemple d'un partenariat où des collectivités locales se sont vues confier la gestion et la répartition des attributions financières au titre de la programmation des fonds structurels.

En dépit des apparences, les collectivités locales ne sont pas des partenaires à l'égal de l'Etat et de la Commission dans la relation partenariale (1). De fait, elles apparaissent comme des bénéficiaires et non comme des partenaires privilégiés (2).

1. Les collectivités locales, des partenaires de second rang

Le partenariat, dans le cadre de la politique structurelle, porte sur la préparation, le financement, le suivi et l'évaluation des actions sur les territoires. Il intègre une logique de programmation où les collectivités locales tendent à gagner le respect en tant que « partenaires » à part entière. Le règlement portant sur les fonds structurels de 1999 (règlement (CE) 1260/99) faisait ainsi état que « *toutes les parties désignées, ci-après dénommées «partenaires», sont des partenaires poursuivant un but commun* ¹⁵¹¹ ». La poursuite de ce but commun suffit-elle, à elle seule, pour induire une égalité des partenaires dans la relation partenariale ?

¹⁵¹¹ Article 8 §.1, al.4.

Très rapidement, ce semblant d'égalité entre les partenaires qui accomplissent les missions scellées par le partenariat sont évincées.

En effet, les textes communautaires¹⁵¹² indiquent les personnes autorisées à participer au partenariat : la Commission, les Etats. Ce sont des partenaires de premier ordre dans la mesure où les règlements propres aux fonds structurels instaurent un partenariat entre la Commission et l'Etat membre. Les autres partenaires de la « convention » partenariale apparaissent alors comme des partenaires de second rang, puisqu'il faudra attendre leur désignation par l'Etat. Les collectivités locales relèvent de cette catégorie.

Cependant l'absence d'égalité substantielle entre les partenaires ne pourrait-elle pas, éventuellement, être rattrapée dans les discussions, les rencontres inhérentes à la mise en place du partenariat, une fois que tous les partenaires ont été identifiés ?

C'est ce que semblait corroborer un arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes, qui en 1999, a reconnu le principe de partenariat régional comme le corollaire du principe de loyauté communautaire¹⁵¹³. Le partenariat doit être mené de façon loyale par chacun des partenaires. Ce principe de loyauté, comme il a été vu aux termes de l'article 10 TCE¹⁵¹⁴, engagerait les partenaires à ne pas contrevenir au but poursuivi par le partenariat. La Communauté n'entrave pas la réalisation des actions (en opposant par exemple un refus de paiement), et les Etats s'engagent à soutenir (financièrement) ce pourquoi le partenariat a été élaboré et s'acquittent des formalités convenues dans les

¹⁵¹² Article 8 du règlement (CE) 1260/99 : « Elles sont arrêtées dans le cadre d'une concertation étroite, ci-après dénommée «partenariat», entre la Commission et l'Etat membre ainsi qu'avec les autorités et les organismes désignés par l'Etat membre dans le cadre des règles nationales et pratiques actuelles, notamment: les autorités régionales et locales et les autres autorités publiques compétentes, les partenaires économiques et sociaux, et tout autre organisme approprié dans ce cadre ». La réforme de 2006 distend encore davantage les relations partenariales entre la Commission et les autorités locales amenées à participer au partenariat : article 11 du règlement (CE) 1083/2006 du 11 juillet 2006 : « Les objectifs des Fonds sont poursuivis dans le cadre d'une coopération étroite (ci-après dénommée «partenariat»), entre la Commission et chaque Etat membre. Chaque Etat membre organise, au besoin et conformément aux règles et pratiques nationales en vigueur, un partenariat avec les autorités et les organismes tels que: a) les autorités régionales, locales, urbaines et autres autorités publiques compétentes; b) les partenaires économiques et sociaux; c) tout autre organisme approprié représentant la société civile, des partenaires environnementaux, des organisations non gouvernementales et les organismes chargés de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes ».

¹⁵¹³ CJCE, 5 octobre 1999, *Pays Bas c/ Commission*, aff. C-84/96, rec. I-6547, point 47.

¹⁵¹⁴ Devenu article 4 TUE. Voir également l'article 13 TUE (relatif aux institutions européennes).

termes du partenariat. Quant aux collectivités locales –pour ne prendre que leur exemple-, elles s’engagent à exécuter concrètement le partenariat.

Ainsi, le partenariat n’établit pas de conditions égalitaires.

En effet, le partenariat égalitaire¹⁵¹⁵ est hypothétique. S’il apparaissait mettre les partenaires, lors des discussions, dans des conditions d’égalité, cette égalité n’est que relative. Elle est politique. Mais d’un point de vue juridique, elle n’existe pas. Des arguments réduisent, notamment, la qualité des collectivités locales en tant que partenaires à jeu égal. Dans l’hypothèse où la Commission et/ou l’Etat ne rempliraient pas les obligations issues du partenariat, une région peut-elle exercer un recours en annulation ou en carence en se prévalant du principe du partenariat ? Le partenariat n’octroie pas aux collectivités locales un droit de recours facilité sur son seul fondement¹⁵¹⁶. Elles sont des requérants ordinaires qui devront démontrer leur intérêt direct et individuel ; ce qui rend toujours difficile l’accès des collectivités locales au juge de l’UE. Il faudrait alors penser à assouplir cet accès au juge afin de rétablir des conditions d’égalité entre les partenaires.

Finalement, le principe de partenariat doit être minimisé. Rapporté aux collectivités locales, il n’opère aucune émergence des niveaux locaux dans le processus européen ; elles peuvent être des bénéficiaires du partenariat, mais certainement pas des partenaires privilégiées.

2. Les collectivités locales bénéficiaires du partenariat

En figurant parmi d’autres partenaires potentiels : les partenaires économiques et sociaux, les partenaires environnementaux, les ONG, etc. les collectivités locales ne constituent pas des partenaires privilégiés, puisque le principe de partenariat s’étend à

¹⁵¹⁵ Le Comité des Régions appelle à un partenariat égalitaire, avis Comité des Régions 182/2000 sur « les nouvelles formes de gouvernance: l’Europe, un cadre pour l’initiative des citoyens », 14 décembre 2000.

¹⁵¹⁶ Olivier Castric, *Quel partenariat pour les régions de l’UE ?*, Apogées, Rennes, 2002, 424p. (p.605).

d'autres acteurs. Ainsi, du point de vue des textes européens, elles ne prétendent à aucun traitement privilégié.

Le principe de partenariat semble alors « *se diluer dans une idée de participation des acteurs de terrain sans distinction particulière d'un partenariat territorial de nature institutionnelle, c'est-à-dire avec un pouvoir territorial* ¹⁵¹⁷ ». Ainsi, selon l'ordre constitutionnel de l'Etat membre, ses pratiques institutionnelles et les compétences institutionnelles, juridiques et financières des partenaires potentiels, le partenariat prend des formes et des degrés variés d'un Etat à un autre.

Le partenariat ne confère pas aux collectivités locales un droit à être associées. La pratique en France démontre que l'Etat, pour la mise en œuvre des projets relevant de partenariat régional et la gestion des enveloppes financières issues des fonds structurels, désigne le Préfet (de région pour les régions d'Objectif 1 et de département pour les régions d'Objectif 2), autorité déconcentrée de l'Etat ; ce qui ne profite pas aux collectivités locales ¹⁵¹⁸. La programmation 2007/2013 réitère cette gestion déconcentrée des fonds structurels ; toutefois, en y introduisant des assouplissements : certains conseils régionaux peuvent gérer certains programmes Interreg ¹⁵¹⁹ (repris dans l'objectif coopération territoriale). De même, le programme Urban (territoires urbains en difficulté) voit plusieurs de ses actions gérées directement par un groupement d'intérêt public (exemple du GIP de Grigny-Viry ¹⁵²⁰), des communautés urbaines (Strasbourg, Bordeaux), ou même par des

¹⁵¹⁷ Nicolas Levrat, *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexion sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, Editions PIE-Peter Lang, Bruxelles, 2005, 304p. (pp.208-209).

¹⁵¹⁸ Bien sûr, le Préfet devait ensuite coordonner un dialogue avec les élus locaux –des niveaux départemental et régional- afin d'assurer l'efficacité du partenariat. La France a choisi un système de gestion des fonds structurels déconcentré (qui perdure pour la période de programmation 2007/2013). Toutefois, une expérimentation a été conduite dans la région Alsace : depuis le 1^{er} janvier 2003, cette dernière bénéficie de la maîtrise directe des fonds structurels et en assume la responsabilité financière devant la Commission européenne, en lieu et place des services de l'Etat (protocole confiant l'autorité de gestion et de paiement à la Région Alsace, 6 septembre 2002).

¹⁵¹⁹ Par exemple, la région Haute Normandie est l'autorité de gestion pour le programme de coopération franco-britannique Interreg III A qui s'est terminé en 2006, ainsi que pour son successeur, le programme France (Manche) –Angleterre 2007-2013.

¹⁵²⁰ Il n'existe pas de définition légale et générale d'un GIP ; ni même de statut. La création de chaque nouvelle catégorie de GIP doit être autorisée par la loi et une collectivité territoriale ne peut donc pas, de sa propre initiative, décider de créer un nouveau « GIP local ». Différentes catégories de GIP existantes peuvent toutefois correspondre aux missions ou activités d'intérêt général exercées par les collectivités territoriales. Le GIP Grigny-Viry vise à mettre en œuvre un projet de territoire. Il a été l'autorité de gestion du PIC Urban II pour la période 2000/2006 jusqu'au 31 décembre 2008.

communes (Bastia, Le Havre). Il appartient à chaque ordre juridique national de décider de l'association des collectivités territoriales dans le partenariat.

Si dans certains Etats membres (tels que les Etats régionaux et fédéraux) l'association de certaines collectivités semble couler de source, en revanche, dans d'autres Etats membres, les collectivités seront peu (voire pas du tout) associées.

Dès lors, la portée du principe de partenariat se réduit considérablement. Les collectivités locales peuvent être des bénéficiaires du partenariat, sans jamais pour autant en constituer des acteurs à part entière. Elles ne tirent de ce principe aucune légitimité pour prétendre à une place plus importante dans l'ordonnement européen dans la mesure où le principe de partenariat s'adapte aux traditions constitutionnelles des Etats membres. Ainsi, sur le plan juridique, le partenariat n'assure aux collectivités locales aucune garantie quant à leur participation effective au processus décisionnel européen ; tout au plus, peuvent-elles prétendre à davantage de souplesse et de considération en amont des décisions européennes.

SECTION II.

LA GOUVERNANCE A MULTI-NIVEAUX OU LA SOLUTION TANGIBLE A UNE MEILLEURE GOUVERNABILITE DE L'UNION EUROPEENNE ?

La lettre de couverture par laquelle le Président de la Commission européenne, Romano Prodi, a transmis le livre blanc sur la gouvernance en 2001 à tous les acteurs qui ont participé à son élaboration, rappelle : « *Nous nous sommes demandés comment faire mieux entendre toutes les voix qui peuvent contribuer à améliorer les processus décisionnels européens, comment rendre les procédures communautaires plus transparentes et compréhensibles, comment responsabiliser davantage nos institutions, comment affermir la coopération avec les régions, les administrations locales, la société civile. [...] l'objectif n'est pas de court-circuiter les Etats membres ou les institutions nationales (qui restent le fondement de notre « Union des peuples et des Etats ») ; il s'agit de favoriser de nouvelles synergies et de nouvelles formes de consultation et de partenariat pour que l'Europe devienne « l'affaire de tous ».* »

La gouvernabilité¹⁵²¹ de l'UE est alors au cœur de la problématique de la gouvernance. La gouvernance offre à l'UE la mise à disposition d'outils adaptés à la construction européenne afin de garantir l'efficacité de son action, ainsi que la recherche de nouvelles sources de légitimité, en associant de plus en plus étroitement les niveaux locaux au processus d'intégration européenne.

Depuis lors, l'UE œuvre dans l'approfondissement de nouvelles techniques d'association, de coordination, expérimentant des pistes, des instruments pour rapprocher

¹⁵²¹ C'est la recherche de la meilleure manière pour limiter les pertes d'efficacité des circuits décisionnels qui sont aujourd'hui de plus en plus spécialisés et compartimentés. La « *governability* », c'est la capacité à gouverner, trouver des conditions pratiques du pilotage de l'action publique. Jean Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses de Sciences Po, coll. *La bibliothèque du citoyen*, Paris, 2002, 138p. (p.55-58).

l'Union de ses citoyens et de s'assurer que ses interventions soient le plus en adéquation possible avec les besoins de ces derniers.

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009, a reconnu, comme il a été vu, les niveaux locaux et régionaux dans l'ordonnement européen. Ces nouvelles dispositions parviendront-elles à encourager et favoriser une participation plus concrète de ces acteurs dans l'ordre de l'UE ? A défaut de les reconnaître comme de véritables acteurs, la présence des niveaux locaux et régionaux, couplée à la reconnaissance de l'objectif de cohésion territoriale et l'intégration d'un principe de subsidiarité infranationale, semble conforter la pertinence de la gouvernance à multi-niveaux dans l'Union.

Cette gouvernance multi-niveaux se présente comme un processus de gouvernabilité original qui impose à l'UE d'associer l'ensemble des niveaux de pouvoirs, en faisant abstraction d'une quelconque hiérarchie. Elle dicte ainsi de nouveaux procédés qui interviennent le plus tôt possible, en amont des décisions européennes.

Cette gouvernance repose alors sur la mise en œuvre de principes déjà existants dans le système de l'UE qui, combinée à la prise en compte des niveaux locaux, devrait parvenir à remplir l'objectif de « mieux légiférer » dans l'UE (§.1). Toutefois, la gouvernance à multi-niveaux, en dépit des qualités qui la caractérisent, revêt aussi des paradoxes difficilement conciliables. En effet, cette gouvernance revisitée par le Livre blanc du Comité des Régions¹⁵²², exige la conciliation entre deux modèles de gouvernance contradictoire (§.2).

- §.1 – La gouvernance à multi-niveaux, l'art de « mieux légiférer »
- §.2 – La gouvernance à multi-niveaux, l'art d'accommoder les paradoxes

¹⁵²² Avis Comité des Régions 89/2009 fin. des 17 et 18 juin 2009.

§ 1. LA GOUVERNANCE A MULTI-NIVEAUX, L'ART DE « MIEUX LEGIFERER »

A l'origine, « *Mieux légiférer* » est une initiative communautaire, issue du Sommet européen d'Edimbourg¹⁵²³. Sur la base de cette initiative, la Commission, à partir de 1995, remet annuellement un rapport intitulé aussi « Mieux légiférer », dans lequel elle rend compte des progrès accomplis pour améliorer l'activité législative, en faisant notamment le point sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. En 2001, la parution du livre blanc sur la gouvernance réactive cette initiative, en faisant d'elle une véritable stratégie pour l'action de l'Union européenne¹⁵²⁴. Il résultera un accord interinstitutionnel¹⁵²⁵ entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, s'engageant à simplifier le processus législatif ; c'est-à-dire, les trois institutions conviennent d'une meilleure coordination du processus législatif, d'une meilleure transparence et d'accessibilité des informations, ainsi que d'une meilleure cohérence entre les politiques européennes. Elles veillent également à la qualité de la législation en procédant à des analyses d'impact et en justifiant l'action communautaire par rapport aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

A partir de 2005, le souci de « mieux légiférer » s'étend également au cadre des *nouvelles lignes directrices intégrées*¹⁵²⁶, qui fixent des objectifs en matière de macro et

¹⁵²³ Le Conseil européen d'Édimbourg, des 11 et 12 décembre 1992, adopte une série de mesures spécifiques sur la transparence réparties en trois thèmes: accès aux travaux du Conseil (ouverture des débats et publication des votes), information sur le rôle du Conseil et ses décisions, simplification et accès plus aisé à la législation communautaire. Ces mesures constituent la mise en œuvre de la "déclaration de Birmingham" du 16 octobre 1992.

¹⁵²⁴ En raison de l'absence d'enthousiasme ambiant entourant l'adoption de ces rapports, un bilan plutôt mitigé est dressé. Suite au livre blanc sur la gouvernance européenne, « mieux légiférer » devient une priorité de l'action communautaire. Une communication de la Commission établira les objectifs de cette initiative : simplifier l'environnement réglementaire dans l'Union tout en s'assurant de la qualité de la législation adoptée ; améliorer la qualité de la nouvelle législation en évaluant systématiquement en amont, son impact sur le terrain. COM(2002) 275 final, du 05/06/2002, « Gouvernance européenne : « mieux légiférer ».

¹⁵²⁵ Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer », JO C 321 du 31.12.2003.

¹⁵²⁶ Communication au Conseil européen de printemps du 2 février 2005 intitulée « *Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne* ». Communication du président Barroso en accord avec le vice-président Verheugen [COM(2005) 24 final - Non publié au Journal officiel]. Conclusions de la présidence du Conseil européen de printemps de Bruxelles des 22 et 23 mars 2005 concernant l'examen à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne [Non publié au Journal officiel]. Décision 2005/600/CE du Conseil du 12 juillet 2005 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres. Communication de la Commission au Conseil et au

micro économie, ainsi qu'en matière d'emploi en Europe. La Commission ira même jusqu'à créer un Comité d'analyse d'impact¹⁵²⁷ pour contrôler la qualité de la législation.

Il apparaît ainsi que la gouvernance européenne encourage le recours à ces analyses d'impact qui tendent à se généraliser à l'ensemble des activités européennes. Ces rapports en faisant de plus en plus état de l'expertise des niveaux locaux (mais pas seulement), confirment ainsi l'ancrage de la gouvernance à multi-niveaux dans l'UE.

Ces analyses tendent à démontrer deux choses : tout d'abord, la recherche de la mise en cohérence de l'ensemble des politiques européennes. Or, l'insertion des niveaux locaux rend compte d'une cohérence de plus en plus territorialisée (A). Cela conduit alors à définir dans l'UE une nouvelle gouvernabilité où les niveaux locaux deviennent de sérieux participants (B).

A. REpondre a un objectif de cohérence de plus en plus territorialisée

La reconnaissance de l'objectif de « cohésion territoriale » était porteur d'une demande plus large de la part des acteurs locaux et régionaux : « *en proposant que le nouveau traité de l'Union, comme aussi d'une manière générale tous les textes relatifs à l'organisation du continent, se réfèrent à sa cohésion économique, sociale et territoriale, c'est à l'unité fondamentale qu'on revient : celle du travail, de la vie en société, de l'existence quotidienne*¹⁵²⁸ ». Ce n'est pas tant le besoin de cohésion territoriale qui préfigurait

Parlement européen du 20 juillet 2005: Actions communes pour la croissance et l'emploi: le programme communautaire de Lisbonne [COM(2005) 330 final - Non publié au Journal officiel]. Conclusion de la présidence du Conseil européen de printemps de Bruxelles des 23 et 24 mars 2006 [Non publié au Journal officiel]. Conclusion de la présidence du Conseil européen de printemps de Bruxelles des 8 et 9 mars 2007 [Non publié au Journal officiel]. Conclusions de la présidence du Conseil européen de printemps de Bruxelles des 13 et 14 mars 2008 [Non publié au Journal officiel] qui arrête de nouvelles lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi pour la période 2008/2010.

¹⁵²⁷ Créé fin novembre 2006, ce Comité est un organe indépendant, placé sous l'autorité du Président de la Commission européenne. Il est composé de hauts fonctionnaires relevant des domaines économiques, sociaux et environnementaux. En effet, les analyses d'impacts sont menées au regard du triptyque du développement durable qui repose sur un pilier économique, social et environnemental.

¹⁵²⁸ Rapport Savy, « *Régions et Territoires en Europe. Les effets territoriaux des politiques européennes vus par les régions* », présenté à la Commission V de l'ARE, réunie les 22/23 juin 1995 à Dalarna, Suède, p.143.

l'impulsion des acteurs locaux, mais bien le besoin de mise en cohérence des politiques de l'UE sur une base territoriale. Aussi, le livre sur la gouvernance en 2001 reprendra cet objectif de cohérence généralisée¹⁵²⁹.

Dès lors, la gouvernance européenne, en insufflant de la cohérence dans les modalités d'action de l'Union, parvient ainsi à renforcer son efficacité (1). Et cette efficacité, pour être réelle et visible, s'inscrit concrètement dans le cadre d'une « cohérence territorialisée » (2).

1. La cohérence, vecteur d'efficacité de l'action de l'Union européenne

La cohérence constitue une obligation générale et globale de l'Union, qui se présente comme un principe général d'action, de rationalisation de l'action des institutions et de coopération des acteurs dans le cadre d'une répartition des compétences¹⁵³⁰. Ce principe contribue à la fois à la rationalisation des actions de l'UE et relève plus généralement des fondements de la gouvernance européenne. Car cette cohérence s'exprime à travers des méthodes ou des procédés relevant largement des dispositifs qui inspirent directement la gouvernance européenne : par exemple, le livre blanc sur la gouvernance (2001) fait part d'« une intention de mettre à profit le **dialogue** plus approfondi avec les Etats membres, leurs régions et leurs villes pour élaborer des indicateurs permettant de déceler les domaines dans lesquels davantage de cohérence est nécessaire¹⁵³¹ ».

¹⁵²⁹ La Commission retient que la notion de « gouvernance désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence ». Livre blanc sur la gouvernance européenne, *op.cit.* p.9.

¹⁵³⁰ L'ancien article 3 TUE prévoyait que le cadre institutionnel unique de l'UE « assure la cohérence et la continuité des actions menées en vue d'atteindre ses objectifs, tout en respectant et en développant l'acquis communautaire ». Le nouvel article 7 TFUE énonce « L'Union veille à la cohérence entre ses différentes politiques et actions, en tenant compte de l'ensemble de ses objectifs et en se conformant au principe d'attribution des compétences ».

¹⁵³¹ Livre blanc sur la gouvernance européenne, 2001, *op.cit.*p.17.

Le principe de cohérence, en droit de l'UE, apparaît comme un principe protéiforme. Il s'est décuplé en une multitude de versions : de la clause environnementale¹⁵³², à l'exigence de coordination dans les politiques nationales et européennes en matière de recherche et de développement¹⁵³³ dans les traités, à la mise en cohérence des régimes fiscaux¹⁵³⁴ dégagé par la Cour de justice européenne, ou encore à l'exigence de cohérence dans l'application du droit de l'Union, etc. La cohérence invite non pas à uniformiser les systèmes en présence, mais plutôt à les harmoniser. Dans le respect des différences, de la diversité, il est toujours possible de construire des relations souples, propres à la conciliation des partenaires et de leurs identités. La cohérence oblige à la mise en œuvre d'une coopération loyale¹⁵³⁵ entre tous les acteurs. Elle contribue directement à la mise en place d'une solidarité¹⁵³⁶ sur le territoire européen.

Selon M. Gaudin¹⁵³⁷, la gouvernance s'identifie au principe de mise en cohérence, dans la mesure où, pour être efficace, elle encourage la mise en cohérence des niveaux de responsabilité, des acteurs privés et publics, ou encore des pouvoirs politiques fragmentés au cœur de l'Union européenne. Cette recherche de cohérence se diffuse tant dans les initiatives que dans l'effectivité des décisions politiques prises et dans leur suivi détaillé.

En effet, pour être efficace, il faut impérativement coordonner les interlocuteurs (qui dans le cadre de la gouvernance, sont extrêmement variés), préalablement à la prise de décision, mais aussi dans le suivi. Si la gouvernance apparaît comme un synonyme de souplesse, de décentralisation, de participation, de concertation, de partage des responsabilités, elle ne doit pas pour autant oublier de préciser les formes de cette coordination et de cette négociation, ainsi que leurs modalités. Un minimum de rigueur

¹⁵³² L'article 11 TFUE : « *Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable* ».

¹⁵³³ Article 181 TFUE où l'Union exige l'existence d'une cohérence réciproque en matière de recherche et de développement technologique.

¹⁵³⁴ CJCE, 28 janvier 1992, *Bachmann*, aff. C-204/90, rec. I-249.

¹⁵³⁵ Principe bien connu du droit de l'UE et déjà rencontré dans notre démonstration, *cf. supra*.

¹⁵³⁶ CJCE, 7 février 1973, *Commission c/ Italie*, aff. 39/72, rec. 101. Voir Chahira Boutayeb (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne. Pierre angulaire d'un système juridique*, Dalloz, coll. *Thèmes et commentaires*, 2010, à paraître.

¹⁵³⁷ Jean Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses universitaires de Science Po, Paris, 2002, 138p. (p.117).

dans la coordination des acteurs s'impose alors. L'organisation et la tenue de réunions régulières constituent les pierres angulaires de la coordination des acteurs. Elles relèvent du pouvoir d'initiative de la Commission, qui en fonction de son agenda politique et des incidences territoriales inhérentes aux politiques en cause, décide de la rencontre des acteurs et selon un calendrier établi suffisamment à l'avance pour garantir aux associations une participation aux réunions (qui peuvent être annuelles si le programme de travail le justifie).

La mise en cohérence, insufflée par la gouvernance, ne vise pas un nivellement des niveaux de pouvoirs, ni même des acteurs. Et c'est bien la force du concept de gouvernance. Nonobstant les diversités des acteurs en présence, la gouvernance parvient à générer une action publique cohérente¹⁵³⁸, qui s'organise en réseaux, reposant sur des techniques de coopération, parfois contingentes, qui s'éloignent des processus hiérarchiques traditionnels. « *La gouvernance vit au pluriel, au carrefour de la contrainte et du consentement*¹⁵³⁹ » ; et pour s'épanouir, la gouvernance exige une mise en cohérence territorialisée.

2. L'avènement d'une cohérence territorialisée

Il faut remettre en cause l'approche sectorielle des politiques de l'UE. La Commission constate que « *l'incidence territoriale des politiques communautaires dans des domaines tels que les transports, l'énergie ou l'environnement doit être prise en considération. Ces politiques doivent s'intégrer dans un ensemble cohérent, [...] ; il faut éviter une logique trop sectorielle*¹⁵⁴⁰ ».

En effet, l'intégration européenne selon des méthodes purement fonctionnelles et sectorielles a révélé des dysfonctionnements majeurs, risquant de mettre en péril l'édifice

¹⁵³⁸ Puisque débattue, en faisant participer tous les acteurs –privés, publics, institutionnels et non institutionnels-.

¹⁵³⁹ Philippe Moreau Defarge, *La gouvernance*, Que sais-je, PUF, 3^{ème} édition, 2008, 127p. (p.62).

¹⁵⁴⁰ Livre blanc sur la gouvernance européenne, *op.cit.* p.16.

européen¹⁵⁴¹. Pour assurer la pérennité du système de l'UE, les critères d'une meilleure gouvernance (participation, ouverture, efficacité, responsabilité, cohérence) ne pouvaient être efficaces sans l'intégration de la dimension territoriale des actions de l'UE, fondées sur ces critères de bonne gouvernance. Les collectivités locales ont été les protagonistes (tantôt volontaires, tantôt malgré elles¹⁵⁴²) de la demande d'une cohérence territoriale des politiques de l'UE¹⁵⁴³. Elles ont notamment insisté sur la nécessité de mettre en cohérence les politiques de l'UE en recourant à la reconnaissance d'objectifs, la mise en place de plans ou encore de programmes d'aménagement du territoire définis à l'échelle des Etats ou des régions qui suivraient ces objectifs¹⁵⁴⁴.

Dès lors, il faut adopter (et adapter) des instruments permettant l'articulation des politiques de l'UE entre-elles autour d'objectifs ou de la mise en place de projets afin de réprimer les dérives de la « *compartimentalisation* ¹⁵⁴⁵ » avérées par une conception trop sectorielle des politiques de l'Union européenne. Les travaux qui ont précédé le livre blanc sur la gouvernance européenne ont lancé quelques pistes de réflexion qui s'accordaient toutes autour de deux idées principales : le dialogue territorial¹⁵⁴⁶ et l'expérimentation d'instruments conventionnels tripartites dits « contrats par objectifs » visant à impliquer

1541 Danielle Charles Le Bihan, « Des instruments communautaires rénovés au service de la cohésion territoriale », in Danielle Charles Le Bihan (dir.), *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire de l'UE*, Presses universitaires de Rennes, 2004, 260p. (pp.137-159)

1542 « *Les collectivités territoriales se situent à la fois comme les acteurs (volontaristes) et révélateurs (bien malgré elles) d'une demande de cohésion [...]* », Nicolas Levrat, *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur l'organisation du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, 2005, 304p. (p.288).

1543 Voir le rapport présenté par Robert Savy en juin 1995, intitulé *Régions et territoires en Europe. Les effets territoriaux des politiques européennes vus par les régions*, présenté par la Commission V de l'ARE, réunie les 22/23 juin 1995 à Dalarna, en Suède.

1544 Conclusions du Deuxième Forum sur la cohésion organisé à Bruxelles les 21 et 22 mai 2001, Conclusions et recommandations, paragraphe 71 p. 12. (REGIO-2001-01297-0021FR-TRA-00 (EN)).

1545 Danielle Charles – Le Bihan, *op.cit.* p.144.

1546 Cette première piste a débouché sur l'adoption en décembre 2003 par la Commission d'une communication relative au « dialogue avec les associations de collectivités territoriales sur l'élaboration des politiques de l'Union européenne », COM (2003) 811 final, du 19 décembre 2003. Lire le discours de M. Romano Prodi, « *Un dialogue pour une époque de changement* », réunion inaugurale de dialogue avec des associations d'autorités locales et régionales, Bruxelles, 10 mai 2004, SPEECH/04/231.

davantage les différents niveaux de gouvernance dans la mise en œuvre de la législation et des politiques de l'Union¹⁵⁴⁷.

Le contrat tripartite¹⁵⁴⁸ devait éveiller de nouvelles synergies entre l'Union européenne, l'Etat et les collectivités infra-étatiques. A partir des analyses d'impacts des politiques de l'UE sur les territoires, le livre blanc proposait une application différenciée des politiques en fonction des Etats, des particularités locales et régionales, de la situation des territoires, etc. qui serait scellée par un acte conventionnel. Ces contrats (ou conventions) devaient viser la réalisation d'objectifs¹⁵⁴⁹, dans le respect des règles institutionnelles en vigueur et réaliser la mise en cohérence des politiques avec les réalités territoriales, tout en veillant au besoin d'une meilleure articulation entre les acteurs territoriaux concernés.

Ce processus de contractualisation révèle deux aspects importants de la poursuite de l'intégration européenne. La contractualisation relève de mécanismes souples et flexibles, où la concertation entre les différents niveaux est de rigueur. Et par conséquent, la contractualisation apparaît comme un instrument de la gouvernance qu'il faut encourager pour ancrer les réalités territoriales au cœur des problématiques européennes. Enfin, il consacre par la même, le rôle incontournable de l'Etat : au centre de ces relations triangulaires, il coordonne la mise en contact des différents acteurs ; il procède à des évaluations des impacts des politiques de l'UE, en concertation avec ses autorités infra-étatiques ; il relaye les informations auprès des services de la Commission afin de définir

¹⁵⁴⁷ Cette seconde piste a débouché sur l'adoption d'une communication de la Commission, COM(2002) 709 du 11 décembre 2002, *«Un cadre pour des contrats et des conventions tripartites d'objectifs entre la Communauté, les Etats et les autorités régionales et locales»*.

¹⁵⁴⁸ On parle de **contrat tripartite** lorsque le contrat est passé entre la Communauté européenne – représentée par la Commission –, un Etat membre et des autorités régionales et locales en application directe du droit communautaire dérivé à caractère contraignant (règlements, directives ou décisions). Et on parle de **convention tripartite** lorsque la convention est passée entre la Commission, un Etat membre et des autorités régionales et locales en dehors d'un cadre communautaire contraignant.

¹⁵⁴⁹ *«La Commission est aussi favorable à ce qu'on fasse un essai: il s'agirait, dans le respect des dispositions en vigueur du Traité, de vérifier si la mise en œuvre de certaines politiques communautaires pourrait être améliorée grâce à des contrats d'objectifs tripartites. Ces contrats seraient conclus entre les États membres, les régions et collectivités locales désignées par ceux-ci, et la Commission »*. Livre Blanc sur la gouvernance européenne, 2001, *op. cit.* p.14.

sur une base partenariale les orientations et les objectifs des futurs contrats tripartites à mettre en œuvre ; et il en assume la responsabilité¹⁵⁵⁰.

Si la contractualisation bénéficie d'un aussi large consensus, c'est parce qu'elle serait considérée comme la méthode la plus adaptée au partenariat entre les niveaux européen, national et régional pour renforcer la cohérence et intégrer les dispositifs européens, nationaux et régionaux dans le cadre de plusieurs politiques européennes¹⁵⁵¹.

Cette contractualisation, pluriannuelle, serait plus ou moins globale ou plus ou moins ciblée. Plusieurs scénarii étaient alors envisagés. Les plans territoriaux intégrés devaient mettre en cohérence toutes les politiques à impact territorial de l'Union (politique de cohésion économique et sociale, environnement et politiques sectorielles (recherche, transports, agricole...) et fixaient des objectifs communs. Ce type de contrat favorise une approche différenciée des politiques de l'UE tout en tenant compte des spécificités du territoire sur lequel il s'applique, et de la nature du système institutionnel en vigueur¹⁵⁵².

A côté des plans territoriaux intégrés, d'autres options avaient été aussi envisagées¹⁵⁵³. Une contractualisation reposant sur : une politique européenne, une programmation des fonds structurels sur la base de projets territoriaux ; ou une contractualisation reposant sur l'intégration de la dimension territoriale dans les politiques sectorielles ; ou bien encore sur l'adaptation des cadres juridiques du programme européen INTERREG¹⁵⁵⁴. Cette dernière option encourage la contractualisation selon un « *statut d'association de droit communautaire* » ou bien encore, par la mise en œuvre d'instruments spécifiques qui seraient reconnus par les administrations nationales et permettraient aux collectivités

¹⁵⁵⁰ En cas de dysfonctionnement de l'accord tripartite, on applique les dispositions européennes de droit commun concernant les contrats tripartites ; pour les conventions tripartites, les clauses d'inexécution sont établies au cas par cas.

¹⁵⁵¹ Danielle Charles – Le Bihan, *op.cit.* pp.148-149.

¹⁵⁵² Le contrat tripartite présentera des différences selon qu'il est établi avec un Etat fédéral, régional ou unitaire.

¹⁵⁵³ Danielle Charles – Le Bihan, *op.cit.* pp.149-150. Voir aussi la communication de la Commission européenne, COM(2002) 709 final du 11 décembre 2002, « Un cadre pour des contrats et des conventions tripartites d'objectifs entre la Communauté européenne, les Etats et les autorités régionales et locales ».

¹⁵⁵⁴ Interreg III est entièrement repris sous l'objectif coopération territoriale européenne, suite à la réforme de la politique de cohésion opérée en 2006.

regroupées de définir des stratégies communes transnationales entre les Etats, les Régions et l'Union¹⁵⁵⁵.

Le droit de l'UE encourage ainsi l'adoption de nouveaux instruments souples, conformément à l'idée de partenariat¹⁵⁵⁶. Et l'ensemble de ces outils contractuels se justifient par l'apport d'une valeur ajoutée : une simplification, une plus grande efficacité et la recherche d'une plus grande rapidité d'exécution. Les partenaires s'allient autour d'objectifs définis dans un acte législatif de base régissant ce type d'accords¹⁵⁵⁷. Ils coordonnent ensuite leurs actions afin d'optimiser les potentialités du territoire définis dans le contrat ou la convention.

A partir de 2006, le Comité des Régions a fait connaître sa volonté de reformuler ces accords et conventions en « pactes territoriaux¹⁵⁵⁸ ».

Ces pactes territoriaux doivent mettre en œuvre les objectifs et les priorités définis dans les politiques de l'UE sur une base partenariale avec les autorités régionales et locales et permettent de « *contrecarrer les effets négatifs de la concentration de la décision, de la dispersion de l'action et de la dilution des résultats* » comme le précise le livre blanc du Comité des Régions¹⁵⁵⁹. Il existe déjà un instrument de ce type : le Groupement européen

¹⁵⁵⁵ Un instrument tel que le GECT –groupement européen de coopération territoriale-, règlement (CE) n°1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006, *JOUE* L 210/19 du 11 juillet 2006.

¹⁵⁵⁶ Nathalie Rubio, « Les collectivités territoriales et l'application du droit communautaire », *Regards sur l'actualité*, n°331, mai 2007, La Documentation française, pp. 17-29 (p.29).

¹⁵⁵⁷ Sur la base de la politique environnementale, la politique de cohésion, mais aussi sur le fondement d'autres politiques communautaires ayant des incidences territoriales, telles que la PAC, les transports, etc. Peu de contrats ou conventions ont abouti en raison d'une méfiance à l'égard de cet outil contractuel. De rares expériences ont été menées, dont une à Lille (France) concernant la gestion des espaces verts urbains. Voir Anne Meyer Heine, « Pour une nouvelle gouvernance dans l'Union européenne : les contrats et les conventions d'objectifs ou la conceptualisation d'une association des collectivités territoriales à la mise en œuvre des normes communautaires », in Yves Luchaire (dir.), *Collectivités territoriales et gouvernance contractuelle*, Editions L'Harmattan, Paris, 2006, 218p. (pp.91/106).

¹⁵⁵⁸ Avis du Comité des régions sur "la mise en place de Pactes territoriaux européens: propositions de révision des contrats et conventions tripartites". Comité des Régions 135/2006 fin. Le Comité des Régions « *recommande l'établissement de Pactes territoriaux européens capables d'associer, sur une base volontaire, les différents niveaux de gouvernement compétents afin d'adapter la mise en œuvre des grands objectifs et priorités politiques de l'Union européenne sur une base partenariale avec les autorités régionales et locales et invite les collectivités territoriales intéressées à s'engager dans un tel processus à lui manifester leur intérêt dans le cadre de la consultation engagée sur la mise en œuvre du Livre blanc* », Avis Comité des Régions 89/2009 final, des 17 et 18 juin 2009.

¹⁵⁵⁹ Avis Comité des Régions 89/2009, p.19. Le rapport de consultation sur le livre blanc du Comité des Régions sur la gouvernance multi-niveau rappelle qu'au moment de la consultation plusieurs acteurs

de coopération territoriale (GECT) ; il faudrait alors étendre ces pactes territoriaux à d'autres politiques de l'UE. Le Comité des Régions propose également que « *chaque réforme stratégique communautaire majeure soit assortie d'un plan d'action territorial concerté entre la Commission européenne et le Comité des Régions, prévoyant des mécanismes politiques pour faciliter l'appropriation, la réalisation et l'évaluation des politiques mises en œuvre et doté d'un plan de communication décentralisée* ». Le Comité des Régions recommande aussi une « *systématisation de l'analyse de l'impact territorial* » pour mieux appréhender les répercussions économiques, sociales, environnementales des décisions européennes sur les territoires.

Dés lors, cette cohérence territorialisée et la mise en place de cadres territoriaux d'application et de mise en œuvre des politiques de l'UE invitent à réfléchir sur la manière de gouverner l'Union européenne. L'imbrication de cette diversité d'acteurs dans le *process* européen conduit-elle alors vers une *gouvernementalité coopérative*¹⁵⁶⁰ de l'Union européenne, accentuée sous la pression de la gouvernance à multi-niveaux ?

B. LE GLISSEMENT VERS UNE GOUVERNEMENTALITE NEGOCIEE DE L'UNION EUROPEENNE

Le concept de gouvernance à multi-niveaux invite à repenser la manière effective de gouverner l'UE à travers la mise en place de nouvelles techniques, de nouveaux instruments qui intègrent de nouveaux acteurs, dont les collectivités locales.

Ce nouveau *process* configure-t-il un nouveau « style d'action publique » de l'UE ?

régionaux (Communauté urbaine de Dunkerque, l'Euro région Alpes Méditerranée, la municipalité de Mykonos, le réseau NALAS –Network of association of local authorities in south east Europe-, etc.) se sont manifestés pour marquer leur soutien à l'égard des pactes territoriaux et encouragent l'adoption d'un tel instrument permettant d'assurer la flexibilité, l'innovation sur une base partenariale afin d'adapter les politiques communautaires aux réalités territoriales, Comité des Régions 25/2010, rapport de consultation sur le livre blanc sur la gouvernance multi niveaux.

¹⁵⁶⁰ Jacques Chevallier, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *RFAP* n° 105/106, 2003, pp.203-217.

Le recours aux techniques de concertation, de consultation, la prise en compte de l'expertise de nombreux acteurs (de la société civile et des acteurs infra-étatiques), les lobbies, les analyses d'impacts, l'encouragement à la décentralisation dans l'application et le contrôle des normes européennes, etc. démontrent que désormais, l'UE relèverait de la responsabilité de tous¹⁵⁶¹.

Dans cet esprit, l'implication d'un plus grand nombre d'acteurs, dont les collectivités locales dans le processus d'intégration européenne, modifie substantiellement la perception traditionnelle du processus d'action publique européenne. Désormais, l'action publique de l'UE n'est plus seulement soumise au respect d'un cadre hiérarchique de confection des normes européennes, elle doit aussi veiller aux effets qu'elle produit sur le milieu où elle agit. Par conséquent, l'association de nouveaux acteurs, sous l'influence de la gouvernance à multi-niveaux, permet à l'action publique européenne de remplir cet objectif. Dès lors, la gouvernance à multi-niveaux contribue à rénover la gouvernementalité de l'UE. Ce concept émerge progressivement dans l'ordonnement de l'UE (1). L'UE proposerait même un modèle de gouvernementalité « négociée ¹⁵⁶² » (2) pour le bien de la gouvernabilité européenne¹⁵⁶³.

¹⁵⁶¹ « Les politiques communautaires sont dès lors la résultante d'un jeu complexe de force qui se déploient autour des centres de décision et dont l'équilibre varie en fonction des domaines et des types de décisions : ce pluralisme conduit à privilégier la négociation, impose de rechercher l'adhésion la plus large et entraîne en fin de compte le « culte du compromis », Jacques Chevallier, *op.cit.* p.210.

¹⁵⁶² Evelyne Serverin, Arnaud Berthou, (dir.) *La production des normes entre l'Etat et société civile*, Paris, L'Harmattan, 2000, 314p. Ici, les auteurs évoquent une gouvernementalité dite coopérative dans la mesure où les Etats recourent de plus en plus à l'outil contractuel afin d'obtenir les contributions actives de partenaires privés à l'action publique, dans le but de rechercher un cadre de coopération efficace entre les divers partenaires. On assiste alors à un basculement vers une gouvernementalité coopérative. Au niveau de l'Union européenne, dont les modes opératoires de l'action européenne divergent des cadres étatiques traditionnels, nous préférons évoquer une gouvernementalité « négociée ».

¹⁵⁶³ Jean Louis Quermonne, « De la gouvernance au gouvernement : l'Union européenne en quête de gouvernabilité », in *Etudes en l'honneur de Jean Leca, Être gouverné*, Presses Sciences Po, 2003, pp.315-332. La gouvernabilité c'est la capacité d'une société à être gouvernée, à se gouverner elle-même. Elle se distingue de la gouvernementalité qui comprend l'ensemble des techniques, des dispositifs du pouvoir qui a pour fonction d'accroître ou de maintenir la gouvernabilité d'une société.

1. Le concept émergent de gouvernementalité applicable dans l'Union européenne

Forgé par le philosophe Michel Foucault¹⁵⁶⁴, le concept de gouvernementalité fait abstraction d'un certain nombre de caractéristiques – parfois fondamentales- qui attribuent à l'Etat une volonté consciente, une cause en soi, une fonctionnalité absolue et autonome¹⁵⁶⁵. Il s'attache avant tout à l'activité, aux pratiques de ce dernier. La gouvernementalité se définit alors comme un mode spécifique d'exercice du pouvoir. Selon l'auteur, l'approche « *impliquait que l'on place au centre de l'analyse non le principe général de la loi, ni le mythe du pouvoir, mais les pratiques complexes et multiples de gouvernementalité qui supposent d'un côté des formes rationnelles, des procédures techniques, des instrumentations à travers lesquelles elles s'exercent et, d'autre part, des enjeux stratégiques qui rendent instables et réversibles les relations de pouvoir qu'elles doivent assurer*¹⁵⁶⁶ ». Pour Michel Foucault, l'importance donnée aux instruments dans la gouvernementalité permet de comprendre les modalités par lesquelles l'action publique s'efforce de nouer les relations entre l'administration et les administrés, mais aussi entre les sujets eux-mêmes¹⁵⁶⁷. Ni la nature démocratique de l'Etat, ni même son essence ou son idéologie n'apparaissent essentielles : « *peu importe les financements, les modalités d'investissements, les centres de décision, les formes et les types de contrôles, les rapports entre pouvoirs locaux et autorité centrale*¹⁵⁶⁸ ». La question centrale

¹⁵⁶⁴ Michel Foucault forge le concept de *gouvernementalité* à la fin des années 70 : *La gouvernementalité*, cours du 1^{er} février 1978 au Collège de France, rapporté dans *Dits et écrits*, Tome II (1976-1988), Gallimard, coll. « Quarto », Paris, 2001, 1736 p.

¹⁵⁶⁵ « *L'Etat, ce n'est pas un universel ; l'Etat, ce n'est pas en lui-même une source autonome de pouvoir ; l'Etat, ce n'est rien d'autre que des faits* », Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique, Cours au collège de France 1978-1979*, Hautes études, Gallimard-Seuil, 2004.

¹⁵⁶⁶ Michel Foucault, texte de 1984, *Dits et écrits*, tome II, 2001, *op.cit.*

¹⁵⁶⁷ Par ailleurs, on doit aussi à Michel Foucault le concept de *Biopolitique* qui consiste non pas à s'attacher à une forme d'exercice du pouvoir s'exerçant sur un territoire, mais bien sur la vie d'une population, la vie des gens : le biopouvoir. Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique, Cours au collège de France 1978-1979*, Hautes études, Gallimard-Seuil, 2004.

¹⁵⁶⁸ Michel Foucault, « La phobie d'Etat », in *Libération*, 30 juin 1984.

est celle du développement de dispositifs concrets de pratiques par lesquels le pouvoir va s'exercer matériellement¹⁵⁶⁹.

Dans la mesure où l'on considère moins la nature de l'Etat que ses effets, le concept de gouvernementalité est transcriptible dans l'ordre juridique de l'UE¹⁵⁷⁰.

L'UE a développé des méthodes et des techniques qui révèlent l'existence d'un pouvoir européen. La gouvernance à multi-niveaux contribue alors à l'approfondissement de ces méthodes en associant de plus en plus de nouveaux acteurs dans le processus de confection de l'action publique européenne qui se matérialise sous la forme de politiques de l'UE fondées sur les traités et à l'origine de règlements et/ou de directives européennes. Mais pas seulement. L'action publique européenne se rattache aussi à des instruments plus souples et parfois plus consensuels –recommandations, résolutions, déclarations, etc.- dont les objectifs concourent à la permanence et la stabilité du système de l'UE, ainsi que la recherche d'harmonisation.

Par conséquent, la gouvernance à multi-niveaux nourrit et enrichit le concept de gouvernementalité dans l'UE, jusqu'à façonner une forme qui serait propre à l'Union européenne.

2. Une gouvernementalité négociée au service de l'Union européenne

Progressivement, l'association de nouveaux acteurs au processus décisionnel, la multiplication des consultations à partir des livres verts formulés par la Commission

¹⁵⁶⁹ Michel Foucault introduit l'idée d'une *technologie gouvernementale* : c'est l'étude des techniques qui établissent et maintiennent les rapports de domination. « *Je vais montrer dans quelle direction on peut développer une analyse du pouvoir qui ne soit pas simplement une conception juridique, négative du pouvoir mais une conception d'une technologie de pouvoir* », Michel Foucault, « Les mailles du pouvoir », Dits et écrits, Tome II, op.cit.

¹⁵⁷⁰ Le concept de gouvernementalité présenterait même l'avantage indéniable d'évincer l'épineuse question de la nature juridique de l'Union européenne. Peu importe de savoir si elle constitue une fédération, une confédération ou une fédération d'Etats Nation, etc. Ce qui est important, c'est de savoir comment elle parvient à imposer un cadre juridique, comment elle contient et domine les rapports des Etats et des institutions sous son autorité.

européenne¹⁵⁷¹, le recours à des comités institutionnalisés et *ad hoc* où se mêlent des experts, des universitaires, des scientifiques, des représentants d'association, etc. pour débattre des actions européennes configurent la gouvernamentalité européenne.

Un espace de débat se déploie progressivement à l'échelle européenne. L'action publique qui en découle est « ouverte » aux acteurs de la société civile, ainsi qu'aux autorités infra-étatiques permettant de faire « *entendre la voix des citoyens dans le cadre d'une politique délibérative élargissant le champ du débat autour de grands choix collectifs*¹⁵⁷² ».

Sous la pression exercée par la gouvernance à multi-niveaux, l'association toujours plus étroite de nouveaux acteurs, publics et privés, en amont du processus de décisions européennes¹⁵⁷³ remodèle la gouvernamentalité européenne. Les nouveaux modes opératoires de l'action publique européenne se matérialisent sous des formes diverses : la différenciation, la contractualisation, l'expérimentation, etc. opérant ainsi un basculement vers une gouvernamentalité qui tendrait à devenir de plus en plus négociée. En effet, ces nouveaux instruments facilitent et organisent la participation et les contributions des acteurs tant privés –acteurs de la société civile- que publics –autorités infra-étatiques-, a priori exclus des schémas traditionnels de confection de l'action publique européenne inscrits dans les traités. Un espace public européen négocié serait ainsi en voie de constitution.

Cependant, si le recours aux techniques issues de la gouvernance à multi-niveaux séduit et modélise la gouvernamentalité de l'UE, cet espace européen où tout se négocie, fait état de la permanence de garde-fous. L'UE encourt un risque si jamais son avenir devait dépendre entièrement du jeu des négociations entre des acteurs de différents échelons, issus de légitimités différentes. Car les négociations mettent en présence des acteurs dont

¹⁵⁷¹ Par exemple, le livre vert sur la cohésion territoriale, COM(2008) 616 final du 6 octobre 2008 où la Commission invite tous les représentants d'intérêt territorial à s'exprimer sur ce que l'on doit entendre par cohésion territoriale, la politique à mettre en œuvre, les coopérations, etc.

¹⁵⁷² Jacques Chevallier, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique », *RFAP* n°105/106, 2003, pp.203-217 (p.214).

¹⁵⁷³ « Cette notion de gouvernance exprime l'idée de transformation de et dans l'action publique, permet de rendre compte de l'irruption de nouveaux acteurs, de l'intervention de nouvelles modalités de coordination et des défis posés à l'action publique. », Olivier Borraz, Patrick Le Galès, « Gouvernement et gouvernance des villes », in Jean Philippe Leresche (dir.), *Gouvernance urbaine et action publique en Suisse*, Pedone, Paris, 2001.

les rapports de force sont souvent inégaux et témoignent de sérieux conflits d'intérêts. La gouvernementalité négociée ne peut pas fonder à elle-seule le système de confection de l'action européenne. Certes, elle permet en amont de clarifier les situations, de présenter les différents points de vue des partenaires en présence (UE, Etats, collectivités locales, acteurs privés). En ce sens, elle constitue une enceinte de discussions où elle doit néanmoins s'assurer que les méthodes utilisées ne conduisent pas à une cacophonie stérile. Cependant, la gouvernementalité négociée ne remet pas en cause le traditionnel système institutionnel européen qui définit de manière précise, les procédures d'adoption des actes de l'UE, ainsi que les institutions européennes qui participent au processus décisionnel de l'UE.

Ainsi, la gouvernementalité négociée, si elle apparaît être la transcription matérielle des techniques empruntées à la gouvernance à multi-niveaux, elle n'est possible qu'en amont du processus décisionnel de l'Union car les traités européens maintiennent l'emprise du triangle institutionnel originel dans le système de confection de l'action publique européenne. La gouvernance à multi-niveaux constituerait alors une méthode politique qui complète la méthode communautaire, qui demeure la méthode juridique instaurée par les traités.

Dès lors, la gouvernance à multi-niveaux continue d'évoluer en marge du processus décisionnel européen et poursuit la diffusion de ses principes et de ses techniques d'associations de plus en plus étroites de tous les niveaux de compétences dans l'ordre de l'UE. Or, la gouvernance à multi-niveaux se révèle être un système complexe qui comporte aussi de sérieuses zones d'ombre.

§ 2. LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX, L'ART D'ACCOMMODER LES PARADOXES

La gouvernance à multi-niveaux serait-elle la subtile alchimie capable de concilier les inconciliables ?

A l'origine, la gouvernance européenne constituait un instrument de mobilisation politique qui était conçue pour suspendre le phénomène de fuite des compétences à destination de l'UE et établir des *ratios* entre les différentes interventions des niveaux de pouvoir dans le processus décisionnel européen. Son principal attrait résidait dans le fait que la gouvernance ne tranchait pas en faveur d'un modèle de construction européenne¹⁵⁷⁴ : « *Au contraire, le modèle de la gouvernance multi niveaux, qui ne paraît pas a priori orienté vers une vision prédéterminée de l'intégration européenne, supranationale ou intergouvernementale, connaît un grand succès* ¹⁵⁷⁵ ».

Toutefois, elle relève aussi d'une approche très subtile aux contours éminemment ambigus où s'imbriquent tous les niveaux de compétences. Du niveau européen jusqu'aux niveaux locaux, ce système de gouvernance semble faire abstraction de la hiérarchie des niveaux de pouvoir.

La gouvernance multi-niveaux parviendrait en somme, à instrumentaliser cet enchevêtrement des niveaux de compétence dans l'UE et conduirait à faire émerger les niveaux locaux comme des acteurs réels de l'intégration européenne.

Cependant, cette gouvernance multi-niveaux n'est pas absoute de critiques. Loin de là. Elle réaliserait un tour de « *prestidigitation* », « *elle escamote le pouvoir, tout en ne disant jamais qu'il n'existe plus* ¹⁵⁷⁶ ».

Le premier paradoxe rencontré dans la gouvernance multi-niveaux, est l'inattendu mariage de la subsidiarité aux rouages ce système (A). Le second paradoxe tient enfin à ce que l'instrumentalisation de la gouvernance multi-niveaux conduirait en définitive au renforcement du système institutionnel européen (B).

¹⁵⁷⁴ Elle permettrait même, comme il a été vu, d'éluder la question de la nature juridique de l'UE. Cf. *supra* p.588.

¹⁵⁷⁵ Nicolas Levrat, « Une dynamique multi directionnelle de la gouvernance multi-niveaux », article consultable sur le site web du Comité des Régions : <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=detail&id=63df5e06-978e-4ec5-bce9-9cc6d99ffeb1#AWTT>

¹⁵⁷⁶ Philippe Moreau Defarge, *La gouvernance*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 3^{ème} édition, 2008, 127p. (pp.123-124).

A. LE MARIAGE INATTENDU DE LA GOUVERNANCE A MULTI-NIVEAUX A LA SUBSIDIARITE

La gouvernance multi-niveaux appelle un nouveau style d'action publique, plus souple, où les niveaux locaux sont invités à participer directement à la réalisation de l'action, aux côtés de l'UE et des Etats.

Par conséquent, des conclusions hâtives ont rendu compte que la gouvernance multi-niveaux serait par conséquent, un cadre facilitant la mise en œuvre du principe de subsidiarité, dans la mesure où les collectivités locales sont amenées à exercer des fonctions et des responsabilités de plus en plus importantes, tant dans le processus décisionnel que dans la mise en œuvre des actions européennes. Or, dans cet enthousiasme général, un élément d'importance est occulté : subsidiarité et gouvernance multi-niveaux répondent tous deux à des modèles de gouvernance parfaitement distincts, voire antinomiques l'un de l'autre (1). Mais la politique n'est-elle pas « *l'art d'accommoder les demandes contradictoires*¹⁵⁷⁷ » ? La gouvernance multi-niveaux s'adapte et parvient à fondre le principe de subsidiarité dans ses propres fondements aux bénéfices des collectivités locales européennes (2).

1. Deux modèles de gouvernance contradictoires : la subsidiarité contre la gouvernance multi-niveaux

Deux modèles de gouvernance s'affrontent dans la mesure où ils ne répondent pas aux mêmes inspirations.

Le premier, la subsidiarité, apparaît être un modèle mécanique, reposant sur une répartition verticale des compétences où la subsidiarité intervient pour réguler l'exercice de certaines compétences. La subsidiarité appelle en premier lieu la recherche du niveau le plus approprié pour prendre la décision et la faire ensuite appliquer ; il devient un principe

¹⁵⁷⁷ Nicolas Levrat, *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, 2005, 304p. (p.288).

fondamental concernant les relations et l'intervention entre le niveau européen et les niveaux d'envergure plus modeste, les Etats, et depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les collectivités locales et régionales –dans le respect des ordres nationaux-. Ce modèle raisonne alors en termes d'efficacité : « *Il [le principe de subsidiarité] signifie que les décisions doivent être prises au niveau le plus pertinent, l'Europe ne devant intervenir pour traiter une question que si son intervention est plus efficace que celle de l'autorité nationale ou locale*¹⁵⁷⁸ ». Et comme il a déjà été constaté, le principe de subsidiarité ne se soucie guère du rapprochement du citoyen européen. Il n'entraîne pas automatiquement l'intervention des niveaux proches des citoyens : « *Il est donc bien distinct du principe de proximité, puisque l'action de l'Union peut se révéler plus appropriée que celle des Etats membres, notamment lorsqu'il existe une dimension transnationale* »¹⁵⁷⁹.

Or, l'aporie de ce modèle de confection d'action publique réside dans le choix du « bon niveau » d'action, qui se verra reconnaître la capacité de faire et d'appliquer la décision. En effet, ce système apparaît exclusif et irrévocable: une fois qu'il a été déterminé le niveau capable d'assumer l'attribution de la compétence, il nie l'intervention des autres niveaux préalablement évincés. Intrinsèquement, ce système ne permet pas de les associer, alors même qu'ils seraient opportuns de mobiliser leurs ressources, tant humaines que financières, afin de garantir l'efficacité de l'action. Il prive l'ensemble des niveaux de coordination autour d'une action à mener en confiant à un seul niveau de pouvoir le soin d'arrêter et de faire appliquer une décision. Le principe de subsidiarité ne suffit pas à lui seul, à assurer aux décisions une légitimité et la garantie de leur réussite.

A l'inverse, le système de gouvernance multi-niveaux repose sur une logique opposée à celle de la subsidiarité. L'action publique se réalise à partir d'une mobilisation simultanée de plusieurs niveaux de pouvoir ; que ce soit dans l'élaboration ou encore la mise en œuvre de la décision. On ne recherche pas le niveau le plus approprié, dans la mesure où tous les niveaux sont concernés. La gouvernance multi-niveaux recherche à réaliser des économies d'échelle, tout en s'adaptant aux réalités locales. Dans ce système, les collectivités locales reçoivent davantage de considération, ce qui facilite leur émergence sur la scène

¹⁵⁷⁸ Voir rapport d'information de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, portant sur l'application du principe de subsidiarité ; rapport enregistré le 16 novembre 2004 et présenté par les députés Jérôme Lambert et Didier Quentin, 91p.

¹⁵⁷⁹ Rapport d'information de la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'UE, *op.cit.*p.12.

européenne¹⁵⁸⁰. Ce système, en permettant la participation de tous les niveaux, parait faire abstraction des divisions traditionnelles de la sphère publique ; elle annihile en quelque sorte les hiérarchies. L'aporie de ce système réside ici dans la perte de lisibilité des niveaux de pouvoirs intervenant dans le processus décisionnel. Ce système se révèle tout aussi complexe que le premier ; alors que la subsidiarité confie les compétences au niveau le plus approprié ; ici, tous les niveaux participent à l'exercice de la compétence. Or, c'est faire abstraction de l'étendue des réelles capacités de chacun des niveaux ; et cela oblige aussi à se poser la question de la qualité de la décision qui résulte d'un système aussi complexe.

Ainsi, pour opérer l'union de la subsidiarité à la gouvernance multi-niveaux, les deux systèmes connaissent des adaptations pour se fondre dans un nouveau système de gouvernance rendu cohérent. L'ordre de l'UE démontre ainsi sa capacité perpétuelle à tester, expérimenter des voies nouvelles ouvertes par la gouvernance.

2. L'attraction conceptuelle de deux modèles de gouvernance divergents

En dépit de ces différences antinomiques, le modèle de la subsidiarité et de la gouvernance multi-niveaux parviennent progressivement à se rejoindre et se mouler dans un système qui renouvelle en permanence la gouvernance à « l'européenne ». Subsidiarité et gouvernance multi-niveaux s'imprègnent alors l'un de l'autre au bénéfice des collectivités locales.

Sous l'impulsion des collectivités locales, marquées par la volonté de peser davantage dans le processus décisionnel européen et en insistant sur les atouts d'une telle association –prendre les décisions au niveau le plus proche des citoyens¹⁵⁸¹ - le principe de subsidiarité se décline sous diverses formes dont une permet l'imbrication de la subsidiarité aux

¹⁵⁸⁰ Nicolas Levrat, *op.cit.* p.290.

¹⁵⁸¹ Décision 2004/100/CE du Conseil, du 26 janvier 2004, établissant un programme d'action communautaire pour la promotion de la citoyenneté européenne active. COM(2005) 116 final, Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant, pour la période 2007-2013, le programme « Citoyens pour l'Europe » visant à promouvoir la citoyenneté européenne active.

mécanismes de la gouvernance multi-niveaux. Celle portant sur les rapports entre le pouvoir politique et la société elle-même¹⁵⁸² : la subsidiarité horizontale.

– « Selon le principe de subsidiarité horizontale, les organisations de citoyens et les individus ont le droit d'entreprendre des activités dirigées vers l'intérêt public, sans demander d'autorisation ou de permis aux autorités publiques. Cela signifie que les activités des citoyens ne peuvent pas être interdites ou entravées ; au contraire, les institutions doivent créer les conditions favorables au développement et à l'entreprise de ces activités »¹⁵⁸³.

La subsidiarité *verticale* a rendu compte d'un certain échec, traduit par l'absence d'efficacité et son incapacité à enrayer la crise de gouvernementalité de l'Union européenne. Trop rigide, la subsidiarité ne permettait pas d'introduire des mécanismes d'assouplissement pour s'ouvrir à la participation d'autres niveaux de pouvoir dès lors qu'ils étaient évincés de la décision de confier la compétence à l'autorité jugée la plus apte à la mettre en œuvre. De même que la subsidiarité ne permettait pas de prendre en compte l'intérêt à intervenir et à participer de nouveaux acteurs éloignés ou n'appartenant pas aux niveaux de pouvoir susceptible d'intégrer le jeu de la subsidiarité.

Pour autant, la dimension horizontale de la subsidiarité ne fait pas disparaître la subsidiarité verticale ; elle permet d'introduire des formes de coopération entre les institutions et les « organisations de citoyens », qui s'apparentent davantage aux mécanismes de la gouvernance multi-niveaux. La coopération, la concertation, le recours à la consultation, etc. infiltrent progressivement l'essence de la subsidiarité, qui de prime abord n'impliquait pas automatiquement la diffusion de ces modes opératoires.

Par ailleurs, les collectivités locales, en se mobilisant très fortement autour de la demande de cohésion territoriale témoignent de leur autorité, voire de leur capacité à

¹⁵⁸² Philippe Brault, Guillaume Renaudineau, François Sicard, *Le principe de subsidiarité, Les études de la documentation française*, La Documentation Française, Paris, 2005, p.7. Trois facettes de la subsidiarité sont distinguées : les rapports entre le pouvoir politique et la société, les rapports entre les collectivités entre elles, enfin, le dernier aspect plus controversé du devoir d'ingérence de la collectivité supérieure sur les autres.

¹⁵⁸³ Charlotte Roffiaen au nom d'*Active Citizenship Network*, « Repenser le principe de subsidiarité », Bruxelles, mars 2003, et du séminaire français du *Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général (Celsig) Décentralisation française et approfondissement de la construction européenne : subsidiarité(s) et rôle des citoyens*, Paris, 29/4/2003.

assurer la cohérence des politiques de l'Union européenne. Les niveaux territoriaux de compétence sont, comme il a été vu, très variés et résultent des identités constitutionnelles nationales et des choix politiques opérés par les gouvernements nationaux. Pour autant, ces différents niveaux, en dépit des mécanismes coopératifs parfois complexes, doivent pouvoir prétendre à devenir les pivots de la gouvernance multi-niveaux.

Les collectivités locales génèrent ainsi une dynamique indéniable : instigatrices et ouvrières de la gouvernance multi-niveaux, l'enthousiasme ambiant en faveur de ces dernières fait pourtant l'impasse sur les problématiques inhérentes à l'absence d'un statut européen des collectivités locales. L'extrême variété des niveaux subalternes de pouvoir rend toujours difficile la conciliation des diversités locales institutionnelles avec l'objectif de cohérence territoriale. Comment parvenir, un jour à agencer ces diversités au sein d'un ordre juridique unifié ? C'est là l'un des défis posés par gouvernance multi-niveaux.

B. L'INSTRUMENTALISATION DE LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX AU SERVICE DE L'UNION EUROPEENNE

La gouvernance multi-niveaux bouleverse les circuits traditionnels de conception de l'action publique européenne, en instaurant des pratiques de coopération pas toujours prédéfinies, qui s'inventent au gré des contextes et qui tendent à éloigner des « *armatures hiérarchiques du passé et des procédures routinisées*¹⁵⁸⁴ ».

Elle semble proposer un système de relations où les hiérarchies seraient estompées (pour ne pas dire effacées) et qui laisseraient aux niveaux infra-étatiques une confiance empreinte de fatuité quant à leur participation réelle au processus d'intégration européenne. De même, sous la pression exercée par la gouvernance multi-niveaux, le rôle des Etats esquisserait un fléchissement dans leur aptitude à gouverner. Auraient-ils alors vocation à disparaître, à s'effacer pour laisser triompher les pouvoirs locaux ? De fait, les procédures inspirées par la gouvernance tendraient ainsi à effacer les liens hiérarchiques entre les

¹⁵⁸⁴ Jean Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance*, Presses de Sciences Po, coll. *La bibliothèque du citoyen*, Paris, 2002, 138p. (p.143).

acteurs participant aux consultations et aux concertations (1). Mais pour autant, permet-elle d'assurer aux niveaux locaux la certitude de peser dans le processus d'intégration européenne ? En effet, la gouvernance multi-niveaux, loin d'affaiblir les contraintes institutionnelles, aurait tendance à renforcer l'institutionnalisation de l'UE, dont le bénéficiaire direct serait le Comité des Régions (2).

1. L'affranchissement des contraintes institutionnelles

La gouvernance multi-niveaux influe considérablement la configuration de l'action publique européenne. En dépit de l'existence de contraintes institutionnelles (cadres constitutionnels nationaux, les traités de l'UE), la gouvernance multi-niveaux exerce des pressions obligeant les structures étatiques *a priori* figées, à céder aux sirènes de la gouvernance.

La première victime de cette gouvernance européenne serait l'Etat. L'Etat serait en quelque sorte obligé de se fragmenter : les collectivités locales grignoteraient les champs d'action de l'Etat sous prétexte qu'elles seraient les plus à même de répondre aux problèmes rencontrés par les citoyens dans la mesure où elles constituent des pouvoirs de proximité. De même, que l'Etat pour légitimer ses décisions, doit de plus en plus associer d'autres acteurs –non institutionnels¹⁵⁸⁵.

Il résulte alors deux conséquences : territorialement parlant, les collectivités entrent en concurrence directe avec l'Etat en demandant de plus en plus de compétences, au détriment des compétences de l'Etat ; et d'un point de vue fonctionnel, les collectivités locales renforcent leur emprise et leur intégration sur le territoire. Elles se révèlent indispensables à la cohésion du territoire en favorisant les interactions et les échanges entre niveau local et

¹⁵⁸⁵ Les partenaires sociaux, les représentants du patronat, des représentants d'associations écologistes, de citoyens, etc. Par exemple, le Grenelle de l'environnement (24, 25 et 26 octobre 2007) a invité les représentants des associations écologiques, mais pas seulement, à présenter des contributions pour adopter un cadre législatif en la matière. La conclusion de ce Grenelle de l'environnement a précédé une longue phase de consultation où des forums internet ont permis à tous les citoyens d'exprimer une opinion ; des consultations régionales, des groupes d'experts, des associations écologistes, etc. ont participé à cette consultation qui devait définir une feuille de route en faveur de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

niveau national, et même à destination du niveau européen. Elles obligent la mise en place de relations nouvelles qui s'éloignent des rapports hiérarchiques traditionnels. L'unité étatique affichée est mise à mal. Entre une vague locale montante et un ordre européen toujours plus affirmé, l'Etat serait-il en danger dans un système gouverné selon les préceptes de la gouvernance multi-niveaux ?

Pourtant, les Etats apparaissent moins laminés qu'il n'y paraît¹⁵⁸⁶.

Ils participent activement à la « localisation » des politiques publiques, en privilégiant le recours au cofinancement, à la contractualisation, à la différenciation, etc. Le polycentrisme, généré par la fragmentation de l'Etat, ne conduit pas nécessairement à la désintégration de celui-ci, pour autant que l'on veille au respect de certains principes : l'unité organique peut être préservée tant que les moyens empruntés à la gouvernance multi-niveaux ne remettent pas en cause la moelle substantielle de l'Etat. Le recours à la territorialisation des politiques, l'établissement de dispositifs souples de coordination ou d'harmonisation, ne sont pas en soi des instruments qui mettent en péril l'Etat. Ils constituent même la marque d'une évolution qui démontre la capacité d'adaptation des Etats dans un contexte de globalisation. L'intensification des échanges mondiaux et leur rapidité ont aussi pour conséquence la multiplication des échanges entre collectivités publiques qui, au-delà des frontières politiques, doivent réagir aussi rapidement que les flux imposés par l'espace mondial. Ainsi, l'intensification des échanges entre les collectivités publiques oblige à rechercher des dispositifs moins contraignants que ceux imposés par les voies institutionnelles traditionnelles.

La gouvernance européenne invite très largement à œuvrer dans la recherche de relations polycentriques, multidirectionnelles¹⁵⁸⁷ qui impliquent le maximum d'acteurs et de niveaux de pouvoir. La gouvernance multi-niveaux convie alors à recourir à des instruments juridiques qui favorisent la souplesse, l'harmonisation, la concertation, etc. Des ponts directs parviennent à se constituer entre le niveau européen et les collectivités par le biais des partenariats, des expérimentations, etc. Cependant, il faut remarquer que l'Etat, loin de s'émietter dans la gouvernance multi-niveaux, constitue une pierre angulaire

¹⁵⁸⁶ Jean Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses de Sciences Po, coll. *La bibliothèque du citoyen*, Paris, 2002, 138p. (p.116).

¹⁵⁸⁷ Nicolas Levrat, *op.cit.*

dans les rapprochements de ses entités locales du niveau européen. Il demeure un cadre de référence, certes en voie d'adaptation, qui permet de voir s'épanouir de nouvelles techniques - plus souples – de gouvernement.

Ainsi, la gouvernance multi-niveaux pousse l'Union européenne, les Etats et leurs collectivités locales à interagir. Des interdépendances se tissent à l'image des réseaux développés sous le poids de la globalisation et semblent s'affranchir des limites hiérarchiques traditionnellement établies. La gouvernance multi-niveaux, à équidistance des modèles favorisant soit les Etats, soit les institutions, en suscitant un polycentrisme, parvient tout de même à renforcer le système institutionnel de l'Union européenne.

C'est encore un paradoxe inhérent au modèle de gouvernance multi-niveaux.

2. L'institutionnalisation de la gouvernance multi-niveaux et le renforcement du système institutionnel de l'Union européenne

Alors que la gouvernance multi-niveaux est présentée comme un système affranchi de toutes contraintes institutionnelles, la reconnaissance et l'instrumentalisation de la gouvernance multi-niveaux semble s'institutionnaliser dans l'ordre. Les principes de gouvernance, tels qu'ils ont été développés en 2001, et repris en 2009, consultation, partenariat, contractualisation, coopération et coordination constituent les pierres angulaires à la mise en réseau des différents niveaux territoriaux locaux, nationaux et européens. Ces principes s'inscrivent directement dans l'ordonnement de l'Union européenne : le partenariat, s'il est repris dans les traités de l'UE au titre des relations avec les Etats tiers¹⁵⁸⁸, est un principe déjà connu de la politique de cohésion¹⁵⁸⁹. Et les principes de consultation, de coordination, de contractualisation, principes d'intervention, se généralisent dans le processus d'action publique européenne¹⁵⁹⁰. La coopération territoriale, sous l'impulsion du GECT, rend compte de nouvelles perspectives de

¹⁵⁸⁸ Article 21 §.1 TUE et article 78 §.2, g) TFUE.

¹⁵⁸⁹ Article 11 du règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion, abrogeant le règlement (CE) n°1260/99.

¹⁵⁹⁰ Notamment à travers les actions des fonds structurels.

collaboration des collectivités locales au niveau européen. En dépit de quelques zones d'ombre, rapportées précédemment, le GECT promet de réaliser une dynamique qui poursuit l'intégration horizontale des collectivités locales dans le processus d'intégration européenne.

Ces principes d'intervention permettent de découvrir des territoires fonctionnels, qui concrétisent des espaces pertinents tendant à établir l'effet intégré (confirmé ou à venir) des politiques européennes.

Cette institutionnalisation des principes de la gouvernance multi-niveaux tend aussi à démontrer le renforcement d'une institution, non encore reconnue en tant que telle : le Comité des Régions.

En effet, il semblerait que la dynamique générée par la gouvernance multi-niveaux profite largement à la mise en avant de cet organe¹⁵⁹¹.

D'ailleurs, un signe précurseur démontre les prétentions de ce dernier à devenir, à termes, une institution au même rang que la Commission européenne : la rédaction de son livre blanc sur la gouvernance multi-niveaux en 2009. En effet, dans le système de l'UE, la rédaction d'un livre blanc est une pratique réservée à la Commission européenne. Le Comité des Régions, en rédigeant un avis d'initiative intitulé « Livre blanc sur la gouvernance multi-niveaux » entend ainsi afficher ses ambitions institutionnelles que le Traité de Lisbonne n'a pas entérinées en 2007.

L'introduction de la subsidiarité dans les mécanismes sophistiqués de la gouvernance multi-niveaux¹⁵⁹² figure parmi les propositions du Comité des Régions pour améliorer la gouvernance européenne. Cette proposition est en partie confirmée par l'inscription d'une dimension locale et régionale au principe de subsidiarité opérée par le traité de Lisbonne. Par ailleurs, le traité de Lisbonne alloue au Comité des Régions le pouvoir de saisir la Cour

¹⁵⁹¹ Pour l'instant et en dépit de ses demandes nombreuses, le Comité des Régions ne s'est pas vu conférer le titre d'institution de l'Union européenne, au même titre que la Commission ou le Parlement européen, par exemple. Voir *supra*.

¹⁵⁹² « *Respect du principe de subsidiarité et gouvernance à multi niveaux sont indissociables : l'une a trait aux compétences des différents niveaux de pouvoir, l'autre met l'accent sur leur interaction.* » Livre blanc du Comité des régions, *op.cit.*

de justice de l'UE dans le cadre du monitoring du principe de subsidiarité¹⁵⁹³, notamment dans l'évaluation de l'impact territorial des politiques européennes (cette évaluation devient une des composantes de la subsidiarité¹⁵⁹⁴).

Dès lors, le Comité des Régions s'affirme. Son association au processus de monitoring du principe de subsidiarité lui permet de nouer des contacts directs avec les parlements nationaux, ainsi que le Parlement européen. Il étend progressivement son réseau, en infiltrant l'ensemble des représentations de pouvoir démocratique. Que ce soit par le biais d'un dialogue institutionnalisé ou lors de la consultation de commissions parlementaires portant sur des points intéressant les collectivités locales de l'UE, ou encore par le truchement de transmission d'analyses d'impacts, etc. le Comité des Régions étend son influence dans le processus décisionnel de l'UE.

Ainsi, l'introduction de la subsidiarité est révélatrice de ce dernier paradoxe : conçue initialement pour empêcher le développement « rampant » des compétences de l'UE, la subsidiarité, telle qu'elle est imbriquée dans les mécanismes de la gouvernance multi-niveaux conduit *de facto* au renforcement du Comité des Régions dans l'Union. La mise en place d'un Réseau de Monitoring de la Subsidiarité par le Comité des Régions en 2007¹⁵⁹⁵ renforce la position de cet organe dans le suivi et le contrôle du principe. Le but est de « *faciliter l'échange d'informations entre les collectivités locales et régionales de l'Union européenne et l'échelon européen à propos des différents documents politiques et propositions législatives de la Commission européenne* »¹⁵⁹⁶.

En retour, le Comité des Régions confirme sa qualité d'organe d'expertise et sa capacité à contribuer à une meilleure gouvernabilité de l'UE. Accèdera-t-il pour autant au rang d'institution européenne ? La question reste ouverte...

¹⁵⁹³ L'article 8 § 2 du Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, *JOUE* n° C 115/208 du 9 mai 2008.

¹⁵⁹⁴ Voir l'article 2 du Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, *JOUE* n° C 115/206 du 9 mai 2008.

¹⁵⁹⁵ <http://subsidiarity.cor.europa.eu/>

¹⁵⁹⁶ <http://subsidiarity.cor.europa.eu/>

Cette immixtion confirmée du local dans les rouages de l'UE emporte alors une nouvelle conséquence : la *glocalisation* de l'UE.

L'UE est la seule organisation « à proposer un cadre institutionnel supra-national permettant une prise en compte continue, organisée et spécifique des intérêts des collectivités infra-étatiques, à un niveau dépassant précisément ce cadre étatique¹⁵⁹⁷ ». Dès lors, cet aménagement de la prise en compte des pouvoirs territoriaux en Europe conduit à des réflexions sur l'association des acteurs infra-étatiques dans le cadre d'une gouvernance globalisée.

¹⁵⁹⁷ Nicolas Levrat, *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, 2005, 304p. (p.21).

CHAPITRE II.

VERS UNE CONFIGURATION DE PLUS EN PLUS « *GLOCALISEE* » DE L'UNION EUROPEENNE

La *glocalisation* est le résultat de la contraction du mot « globalisation » et de « local »¹⁵⁹⁸. Ce terme a été modélisé à partir du mot japonais « *dochakuka* » qui signifiait originellement l'adaptation de techniques agricoles aux particularités du terrain. Ce néologisme est plutôt récent et fait ses premières apparitions dans le monde des affaires courant des années 80-90. Toutefois, c'est Ronald Robertson¹⁵⁹⁹ qui a théorisé ce concept à partir de 1995. La *glocalisation*, mélange du global et du local, évite d'une part, de réduire le local à sa plus simple dimension identitaire ; et d'autre part, elle fixe des limites au global, qui doit tenir compte et s'adapter aux réalités locales, plutôt que de les ignorer ou les écraser¹⁶⁰⁰. La *glocalisation* est le fruit de deux mouvements contradictoires¹⁶⁰¹ : la globalisation et la localisation qui incitent à renouer avec des valeurs qui se sont perdues dans le courant de la mondialisation.

Ainsi, la *glocalisation* serait une forme améliorée de la globalisation qui parvient à humaniser le règne de la globalisation.

En effet, la globalisation est essentiellement appréhendée à partir du domaine économique ; c'est un phénomène qui expose le cadre traditionnel national, et apparaît amputé d'un certain nombre d'aspects : tels que la culture, l'histoire, l'identité, la langue, etc. La *glocalisation* permet alors cette réappropriation de l'ensemble de ces aspects et vient polir les aspects négatifs de la globalisation, généralement associée aux théories néolibérales et à l'ultra-capitalisme. Cette théorie a produit dans son sillon un cadre plus général de réflexions qui dépassent largement la vie économique, notamment en trouvant des prolongements dans la manière de gouverner.

¹⁵⁹⁸ The term “glocal” and the process noun “glocalization” are “formed by telescoping global and local to make a blend”. The Oxford Dictionary of New Words, 1991, quoted in Robertson Ronald, “Glocalization : Time space and homogeneity-heterogeneity”, in Mike Featherstone, Scott Lash and Ronald Robertson (ed.), *Global Modernities*, London, 1995, pp.25-44.

¹⁵⁹⁹ Sociologue à l'Université d'Aberdeen, Ecosse. Ronald Robertson, « Glocalization : Time space and homogeneity-heterogeneity », in Mike Featherstone, Scott Lash and Ronald Robertson (eds), *Global Modernities*, London, 1995.

¹⁶⁰⁰ Entretien avec Ronald Robertson, « *Nous vivons dans un monde glocalisé* », *Courrier*, quotidien Suisse, paru le 15 juin 2004.

¹⁶⁰¹ « *Nous sommes tiraillés entre deux mouvements [mouvement de globalisation et de localisation] contradictoires mais simultanés* », Francis Delpérée, « Les collectivités locales et l'Europe », (in), *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 2005, XVIIème cours international de justice constitutionnelle, pp.315-349 (p.349).

Appliquée à l'UE, la *glocalisation* est possible à théoriser. A son échelle, l'Union européenne est globale. Or, elle présente à certains égards le souci permanent de repenser son action en tenant compte des aspirations de *sa base*. Dans la mesure où le local constitue désormais un nouveau centre d'intérêt dans la poursuite de la construction européenne, une réflexion s'ouvre sur les nouveaux modes d'association du local afin de tendre vers davantage de légitimité du système de l'UE. La *glocalisation* trouve dans l'UE un terrain d'expérimentation fertile, qui permet la conjugaison d'intérêts d'envergure européenne au souci de se rapprocher de sa base.

Vu simplement, le local est censé corriger les dérives du global (*Section I*). Et particulièrement dans le système de l'UE où il est possible d'identifier les premières marques d'une *glocalisation* rampante (*Section II*).

- **Section I** - Penser global, agir local
- **Section II** - Esquisses de la glocalisation dans l'Union européenne

SECTION I

PENSER GLOBAL, AGIR LOCAL

Par référence au « *Penser global, agir local* », dont on doit la paternité à Jacques Ellul dans les années 30¹⁶⁰², la maxime est portée par René Dubos¹⁶⁰³ lors de la première conférence internationale sur l'environnement en 1972. Elle se propage d'abord dans les domaines de l'environnement et du développement durable où il est nécessaire de penser les objectifs à atteindre dans un système en laissant les entités plus petites agir, selon leurs propres moyens.

Cette maxime a dépassé les seuls domaines relatifs à l'environnement et semble inspirer plus largement les modes de gouvernement des sociétés actuelles. En effet, les progrès techniques et technologiques, les échanges massifs de marchandises, de services ont progressivement interconnecté le monde, faisant de la planète un immense « village planétaire ». Or, les bénéfices de ce système où tout le monde est connecté avec tout le monde s'essouffent¹⁶⁰⁴. Et cette maxime n'a jamais autant eu de vigueur que depuis la dernière décennie.

Cependant, dompter le jeu de la mondialisation est une chose ardue. Le « laisser-faire » parfois exacerbé a généré des injustices sociales et des bouleversements environnementaux qu'il faut aujourd'hui « réparer ». Aussi, le niveau local est sollicité. Il parvient à démontrer son expertise dans l'identification des problèmes économiques, sociaux, environnementaux, etc. existant à l'intérieur de leur territoire. Le local devient progressivement une aire d'analyses des situations. Il inspire une démarche ascendante :

¹⁶⁰² Jacques Ellul, *Ellul par lui-même. Entretiens avec Willem H. Vanderburg* (1979), La Table Ronde, coll. « la petite vermillon », 2008, 190p. (p. 52 et p.172 sur la paternité de cette expression).

¹⁶⁰³ Cette formule est citée pour la première fois lors du Sommet de la Terre, organisée à Stockholm en 1972. Elle est sensée résumer l'esprit qui guide le développement durable.

¹⁶⁰⁴ Débat Jacques Delors, Gérard Collomb, Jean Jack Queyranne, Bernard Brunhes, « Plaidoyer pour une mondialisation responsable » publié dans *le Figaro* du 25 octobre 2006. Les auteurs invitent tous les acteurs, quelque soit leur pouvoir, à agir pour enrayer les dérives de la mondialisation : de la collectivité territoriale la plus modeste, à l'organisation internationale, en passant par les Etats. Tous ont une responsabilité dans le retour à un équilibre de la mondialisation.

c'est à partir du local et de ses potentiels qu'il faudra réfléchir à des schémas de développement territorial, à la mise en œuvre de politiques sectorielles, à la manière de préserver l'environnement, etc.

Dans l'espace monde, l'Union européenne constitue un système régional intégré¹⁶⁰⁵ témoin et/ou précurseur de corpus normatifs qui échappent à la stricte sphère étatique. Au delà de l'intégration européenne, c'est bien la gouvernance mondiale que l'on cherche à rénover en recourant à de nouvelles méthodes d'actions, la recherche de nouveaux outils, etc.

A son échelle, l'UE parvient à développer des pratiques associant de plus en plus les niveaux locaux de ses Etats membres, qui pourraient à terme, servir de modèle à l'échelle mondiale. Cette recherche permanente de rénovation, d'expérimentation de relations nouvelles, de modes d'action lui vaut souvent le qualificatif de laboratoire.

Par conséquent, l'UE est un laboratoire où la restauration du niveau local et la reconnaissance quasi-institutionnelle de ces acteurs au sein du système européen n'est pas fortuite (§.1). Selon les techniques du laboratoire européen, l'introduction d'une « *dose de local* » dans les rouages de l'UE serait censée réparer les dérives d'une Europe jugée parfois trop globalisante (§.2).

- §.1 – L'Union européenne ou le cumul des incompréhensions
- §.2 – La diffusion du local à travers l'Union européenne

§ 1. L'UNION EUROPEENNE OU LE CUMUL DES INCOMPREHENSIONS

L'Union européenne serait en rupture avec sa *base*¹⁶⁰⁶.

¹⁶⁰⁵ Régional, par opposition à l'espace mondial. Intégré, dans la mesure où l'UE impose un ordre juridique intégré dans les ordres nationaux des Etats membres.

¹⁶⁰⁶ Les citoyens européens par opposition « au sommet », le pouvoir en place.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les tenants et aboutissants de la construction européenne apparaissaient évidents, dominée par les objectifs de paix et de prospérité. Or, au gré de la construction de l'UE et des élargissements, le lien entre le citoyen européen et les institutions européennes se serait progressivement distendu¹⁶⁰⁷. Et cet éloignement se serait même accru dès lors que l'UE rencontre de nouvelles contraintes extérieures auxquelles elle ne répond pas toujours de manière efficace¹⁶⁰⁸.

Dès lors, ces deux caractéristiques se rejoignent et rendent compte d'un cumul des incompréhensions des citoyens européens à l'égard de la construction européenne. Les citoyens douteraient de sa capacité réelle à gérer, d'une part des enjeux dépassant la sphère européenne (A) ; d'autre part, remédier à la crise de confiance des citoyens à l'encontre du système européen qui apparaît globalisant et souvent éloigné de leurs attentes¹⁶⁰⁹ (B). L'absence de lisibilité et de transparence de ses actions, que ce soit à un niveau international ou au niveau européen, se recoupe ainsi et contribue au climat de velléités à son endroit.

¹⁶⁰⁷ Voir le rapport *Tindesman* rendu public le 29 décembre 1975 qui insiste sur la relance de la construction communautaire, à l'époque. Rapport *Herman*, 2^{ème} rapport de la Commission institutionnelle sur la Constitution de l'UE, 9 février 1994 : « *La complexité des rouages communautaires, la confusion des pouvoirs et des responsabilités, l'opacité de la législation communautaire, l'illisibilité du texte du Traité lui même, rien n'a favorisé le soutien populaire à l'entreprise européenne* ». Ces rapports sont disponibles sur le site : www.ena.lu

¹⁶⁰⁸ Rapport *Wim Kok*, « Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi », novembre 2004. Le rapport relève que l'UE est aussi actrice du monde et qu'elle évolue désormais « *dans un monde transformé* », p.11 du rapport. Ce rapport est aussi disponible sur le site: http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_fr.html

¹⁶⁰⁹ « *Le Cycle de Doha a mis la politique commerciale de l'Union européenne, en particulier sa doctrine de la «mondialisation maîtrisée», à l'épreuve. Il a révélé les contradictions internes entre plusieurs des objectifs de cette politique et les difficultés à mener de pair légitimité externe, avec la volonté de faire aboutir les négociations commerciales multilatérales, et légitimité interne, avec la volonté populaire de maîtriser la mondialisation afin d'en adoucir les effets négatifs à l'intérieur de l'Europe* », Sophie Meunier, « L'Union européenne, la mondialisation maîtrisée et l'épreuve du cycle de Doha », *Annuaire français des relations internationales*, 2007, vol.8, pp. 513-525 (p.525).

A. L'UE AUX PRISES AVEC LA MONDIALISATION

L'UE constitue à l'échelle mondiale un système régional qui interagit avec d'autres régions du monde. Ainsi, elle participe au jeu de la mondialisation. Elle évolue dans un « monde transformé »¹⁶¹⁰ en perpétuelle mutation¹⁶¹¹. Si la mondialisation affecte de manière effective la construction européenne, quel visage possède cette mondialisation, quelle caractéristique la définit-elle ? (1). A son niveau, l'UE est un modèle d'intégration atypique qui tente de proposer un modèle européen d'organisation (2).

1. Qu'est-ce-que la mondialisation ?

La multiplication des échanges commerciaux a profondément affecté les économies des Etats du monde jusqu'à réaliser une véritable interdépendance des systèmes économiques nationaux à l'échelle mondiale. Ce phénomène, plus connu sous le nom de *mondialisation* ou de *globalisation*¹⁶¹², est à la fois le résultat de la mise en place « *de politiques multilatérales (libéralisation des changes, des échanges commerciaux, progrès de l'intégration régionale au travers de la construction européenne) et de facteurs exogènes d'ordre technique (effondrement du communisme et intégration des pays émergents dans le commerce international)* »¹⁶¹³.

Cependant, il existe une différence sémantique entre les deux termes. Si le terme « globalisation » constitue la transposition du terme anglais *-globalization-* dans le vocable français ; la mondialisation serait la même chose que l'équivalent français,

¹⁶¹⁰ Cf. rapport Wim Kok, *op.cit.* p.11.

¹⁶¹¹ Ces mutations sont d'origine diverse : économique, environnementale, technologique, sociale, etc. La rapidité de circulation des informations a également contribué à ce phénomène.

¹⁶¹² Si les deux termes sont souvent utilisés de manière indifférenciée, la mondialisation serait une version vulgarisée de la globalisation.

¹⁶¹³ Dominique Pantz, *Institutions et politiques commerciales internationales*, Editions Armand Colin, Paris, 1998, 223p. (p.7).

« mondialisation »¹⁶¹⁴. Toutefois, une différence de nature entre les deux termes peut être considérée : la globalisation serait une étape après la mondialisation, qui la dépasserait et consisterait en une dissolution des identités nationales et l'abolition des frontières au sein des réseaux d'échange mondiaux¹⁶¹⁵.

Ainsi, la mondialisation serait d'abord un fait d'envergure historique¹⁶¹⁶ qui a vocation à dompter l'espace monde et de rallier tous les Etats du monde sous la bannière de valeurs universelles telles que : l'économie de marché et la libéralisation des échanges, la démocratie, les droits de l'Homme. La mondialisation connecte les Etats du monde et renverrait donc à une volonté d'unifier le « village planétaire » par des valeurs partagées par tous. Ensuite la globalisation succède à la mondialisation. C'est une étape plus aboutie, plus concrète qui achève l'interdépendance des Etats. La globalisation, c'est « *un phénomène contemporain caractérisant l'approfondissement de l'internationalisation de l'économie mondiale. Celui-ci conduit au renforcement de l'interdépendance des acteurs du commerce mondial (Etats et entreprises confondus) et témoigne de l'intégration croissante de l'économie mondiale*¹⁶¹⁷ ». Dès lors, les frontières étatiques sont « pulvérisées » par la mise en place d'une interdépendance économique. Les marchés de tous les continents entrent en interaction permanente ; cette interdépendance, scellée par le principe d'économie de marché et de libre échange, conditionne les politiques

¹⁶¹⁴ Glossaire de l'UE : « *La mondialisation désigne le phénomène d'ouverture des économies et des frontières, résultat de l'accroissement des échanges commerciaux et des mouvements de capitaux, de la circulation des hommes et des idées, de la diffusion de l'information, des connaissances et des techniques ainsi que d'un processus de dérégulation. Ce processus, à la fois géographique et sectoriel, n'est pas récent mais connaît une accélération depuis quelques années. La mondialisation est source de multiples opportunités mais reste l'un des défis majeurs auxquels l'Union européenne doit faire face aujourd'hui. Afin d'exploiter pleinement le potentiel de croissance de ce phénomène et garantir une répartition équitable de ses bénéfices, l'Union veille à mettre en place, à travers une gouvernance multilatérale, un modèle de développement durable visant à concilier croissance économique, cohésion sociale et protection de l'environnement* ». Cette définition porte sur la Globalisation de l'économie ou mondialisation. Ainsi, dans le vocabulaire emprunté par les institutions de l'UE, globalisation et mondialisation sont confondues.

¹⁶¹⁵ « *Ce qui se globalise tend à devenir un ensemble régi par des règles telles que le tout organisé constitue un "système" ; « ce qui se "mondialise" tisse de multiples liens et interconnexions entre les Etats-nations, les entreprises, les sociétés de telle sorte que les événements, les décisions survenant en un lieu de la planète retentissent plus ou moins intensément sur les individus et les collectivités vivant en d'autres lieux* », in Henri Bartoli, « La mondialisation doit être gouvernée », *Revue Quart Monde*, n° 175, septembre 2000.

¹⁶¹⁶ Dominique Pantz, *op.cit.* p.9.

¹⁶¹⁷ Dominique Pantz, glossaire p. 204, (in) *Institutions et politiques commerciales internationales*, Editions Armand Colin, Paris, 1998, 223p.

commerciales des Etats qui s'y sont ralliés, et influence par ricochet leurs politiques intérieures, contaminées par la mondialisation croissante des échanges et amplifiée par les progrès scientifiques et technologiques¹⁶¹⁸.

Par conséquent, la souveraineté des Etats se trouve considérablement limitée¹⁶¹⁹ par les besoins accrus de la globalisation. Les économies nationales, en devenant interdépendantes et interconnectées, doivent se soumettre à des exigences qui dépassent très largement les frontières nationales. La globalisation entretient et accélère le processus d'intégration des marchés, et génère la conclusion d'accords d'intégration régionale entre les Etats, en sus des organisations internationales dont l'OMC constitue la première représentation de la globalisation¹⁶²⁰.

2. L'UE ou l'avènement d'un modèle européen de gouvernance ?

Pour tenter de dompter la globalisation, les Etats ont le choix de s'entendre sur des formes d'intégration économique. Plusieurs degrés d'intégration sont identifiables¹⁶²¹ : la coopération économique (qui tend à faciliter le commerce entre les membres et éliminer

1618 « *La globalisation est un phénomène complexe et multiforme qui résulte de l'influence conjuguée du progrès technique (explosion des techniques de l'information et des télécommunications, développement des moyens de transports), de l'intégration croissante des économies nationales (croissance des échanges internationaux et des investissements directs à l'étranger, de la libéralisation des transactions financières internationales) et de l'irruption dans le commerce international de pays émergents (« dragons » d'Asie, Chine, Pecos et pays d'Amérique Latine) »*, Dominique Pantz, *op. cit.* p.7.

1619 « *La logique de la globalisation est ainsi de faire échapper très largement la régulation de la sphère économique (marchande et financière) à l'emprise de la souveraineté des Etats »*, Dominique Pantz, *op.cit.* p.8.

1620 L'OMC est perçue comme une agrégation d'Etats, reposant sur le principe de « l'égalité des Etats » (« *un Etat, une voix* » art.IX. I) ; l'OMC est le cadre d'un ensemble d'accords juridiques internationaux ; un bloc indivisible, obligatoire pour l'ensemble des membres et des pays en accession : les accords commerciaux multilatéraux – GATT, AGCS –accords sur les services-, TRIPS- accords sur la propriété intellectuelle-, les accords institutionnels, à savoir le Mémoire d'accord sur le règlement des différends et sur l'examen des politiques commerciales. Mais ce ne sont pas les seuls. Ces accords ne bénéficient pas de l'effet direct, ni de l'applicabilité directe dans les ordres juridiques internes. L'OMC est donc une organisation pilotée par ses membres (*member-driven organization*). L'OMC apparaît comme le prolongement de la diplomatie commerciale de ses membres.

1621 Selon l'économiste hongrois, Béla Balassa, *The theory of economic integration*, Richard D. Irwin INC., Homewood, Illinois, 1961, 308p.

certaines barrières aux investissements ou aux implantations) ; la zone de libre-échange (les marchandises circulent librement, les barrières tarifaires ou non-tarifaires sont supprimées mais les pays membres conservent leur propre système douanier vis-à-vis des pays tiers) ; l'union douanière (il s'agit d'une zone de libre-échange accompagnée de l'établissement d'un tarif douanier commun ou tarif extérieur commun à l'égard des pays tiers) ; le marché commun (toutes les barrières au commerce des marchandises entre les membres sont supprimées, un tarif douanier extérieur commun est adopté et permet la libre circulation des marchandises, des personnes, des capitaux et éventuellement des services) ; puis, enfin, l'union économique. Au stade de l'élaboration d'un marché commun, l'exigence d'un degré d'intégration plus abouti domine. Le marché commun s'accompagne alors de l'harmonisation des politiques économiques des Etats participants, dont la vocation est de déboucher à terme sur une union monétaire, voire l'adoption d'une monnaie unique. L'étape ultime pour sceller à cette intégration économique est bien entendu le passage à une intégration politique : les Etats, forts des réalisations accomplies dans les domaines économiques et monétaires, s'entendent pour harmoniser, voire unifier l'ensemble de leurs politiques à l'échelle de l'organisation qu'ils ont instituée et se fondre dans un ensemble politique unique.

Rapportée à l'Europe, l'Union Européenne constitue le modèle le plus abouti des accords d'intégration régionale¹⁶²² dans cet espace mondialisé. A chacun des degrés énumérés correspond une étape de la construction européenne, dont la dernière étape –la construction politique- est toujours manquante¹⁶²³. Elle a dépassé le stade de l'ouverture des marchés entre des Etats membres affranchis, en grande partie, des obstacles nationaux. Le rapprochement des législations s'opère¹⁶²⁴ ; l'adoption d'une monnaie unique¹⁶²⁵ et la création de la citoyenneté européenne sont autant de progrès sur le chemin de la

1622 Les accords régionaux sont nombreux et touchent tous les continents ; les plus connus : le MERCOSUR, l'ALENA, l'ASEAN

1623 En dépit de l'échec du projet de Constitution européenne, cette dernière ne pouvait pas être considérée comme l'étape ultime de l'union politique de l'Europe. Certes, des avancées sérieuses pour garantir un meilleur fonctionnement des institutions européennes s'en dégageaient sans toutefois confirmer cette réalité.

1624 Même s'il demeure quelques « forteresses » nationales concernant la fiscalité, la politique étrangère,...

1625 Même si pour l'heure, elle n'est effectivement partagée par 15 Etats de l'UE : Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays Bas, Portugal, Grèce, Slovaquie, Chypre et Malte.

politisation de l'Union. Pour autant, la dimension politique n'est pas achevée, car en dépit de ces avancées, la « *conscience politique*¹⁶²⁶ » d'appartenir à cette structure distincte des Etats n'est pas toujours au rendez-vous. Cette conscience européenne est fragilisée. Tout d'abord, l'absence de lisibilité et de transparence dans les négociations internationales –au niveau de l'OMC, ou d'autres grandes organisations internationales- nuit à la pertinence de l'action européenne dans le jeu de la mondialisation. Les informations diffuses au niveau de l'action extérieure de l'UE brouillent la réalité et le rôle de l'UE dans les négociations et la passation d'accords internationaux. Qui agit au niveau international ? L'UE ou les Etats membres ? Les deux, ensemble ?

Le traité de Lisbonne tente de clarifier cette situation en identifiant les domaines où l'UE agit. Le nouveau traité intègre des dispositions spécifiques à l'action extérieure de l'UE¹⁶²⁷. De plus, il reconnaît la personnalité juridique à l'UE et assure ainsi à cette dernière, le pouvoir de passer des accords internationaux avec des Etats ou des organisations internationales.

Cet effort de clarification contribue à faire émerger l'UE comme une sorte de modèle européen de gouvernance. A travers le modèle européen se diffusent les valeurs et les grands principes traditionnels de l'UE : *la promotion de la démocratie, la paix, l'Etat de droit, le développement durable, le développement harmonieux du commerce mondial*, etc.¹⁶²⁸. Si ce « *prototype continental des nouveaux modes de gouvernance* »¹⁶²⁹ propose un modèle d'organisation de la gouvernance, il n'est pas transposable à toutes les formes d'association ou d'intégration. Les valeurs qu'il véhicule sont propres à l'organisation de l'UE et de ses Etats membres. Dans d'autres régions du monde, elles ne recevraient pas un accueil identique dans les Etats où les traditions et les modèles économiques se distinguent très fortement des modes organisationnels européens (par exemple, la Chine).

¹⁶²⁶ « *La conscience politique européenne n'en est indéniablement qu'à ses débuts* », p.2, Benjamin Angel et Florence Chaltiel Terral, *Quelle Europe après le traité de Lisbonne ?*, LGDJ, Paris, 2008, 196p. La citoyenneté européenne est encore jeune. Les citoyens européens n'ont pas totalement conscience des droits auxquels ils aspirent. L'identité européenne est « encore mouvante » ; l'Europe est perçue comme une « chose » lointaine, éloignée de ses citoyens.

¹⁶²⁷ Voir le titre V du Traité sur l'UE, art.21 et suivant. Voir article 3, 4, 5 et 6 TFUE.

¹⁶²⁸ Article 21 TUE, article 206 TFUE (politique commerciale de l'UE). Voir Benjamin Angel, Florence Chaltiel-Terral, *Quelle Europe après le Traité de Lisbonne ?*, LGDJ, Paris, 2008, 196p. (p.159).

¹⁶²⁹ Nicolas Levrat, *L'Europe et ses collectivités territoriales, réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, P.I.E.-Pter Lang, Bruxelles, 2005, 304p. (p.300).

En dépit de ces avancées, il apparaît qu'à l'intérieur de l'organisation européenne, les européens n'ont plus foi dans les motivations originelles des Pères fondateurs qui étaient de construire d'abord un espace de paix et de prospérité pour les européens.

B. L'UE EN RUPTURE AVEC SA BASE

Il n'est pas inédit d'affirmer que la construction européenne n'a pas connu une progression linéaire dans les consciences citoyennes européennes, mais plutôt une décroissance¹⁶³⁰. Si l'action de l'Union à l'échelle internationale n'est pas toujours comprise, il en est de même à l'intérieur de l'Union : la perception de son action serait altérée par l'ombre d'un prétendu « *impérialisme bruxellois* » (1) qui témoigne des limites atteintes par la méthode d'intégration européenne (2).

1. Le mythe de *l'impérialisme bruxellois*

La construction européenne a régulièrement fait l'objet de remise en cause. Très souvent jugée élitiste¹⁶³¹, illégitime, peu démocratique, etc. l'UE matérialise une sorte d'impérialisme qui provient de l'idée largement répandue à travers les Etats, que c'est *Bruxelles* qui fait sa loi. Les préoccupations d'ordre sectoriel de l'organisation européenne

¹⁶³⁰ « Rapport Tindemans », rendu public le 29 décembre 1975 par Leo Tindemans, Premier ministre de Belgique. Léo Tindemans a agi en vertu du mandat confié par les Neuf lors du Conseil européen de Paris (9-10 décembre 1974). L'une des idées qui dominait le rapport était la perte de visibilité du projet européen dans la conscience collective européenne.

¹⁶³¹ Bronislaw Geremek, « introduction : L'Europe en crise ? », in Bronislaw Geremek, Robert Pitch (dir.) *Visions d'Europe*, Editions Odile Jacob, Paris, 2007, pp.9-26 : « la crise a révélé un fossé entre les élites et le grand public [...] l'intégration européenne est perçue comme un projet d'élites dans lequel « l'homme de la rue » ne retrouve pas ses soucis, ses inquiétudes quotidiennes : la peur du chômage, le sentiment d'insécurité, les difficultés d'accès aux services de santé et d'éducation. C'est une perception qui peut être considérée comme inadéquate aux réalités de l'action de l'Union, mais il n'empêche qu'en politique les perceptions comptent parfois plus que les faits » (p.16).

auraient-ils eu raison des pieux vœux de faire de l'Europe communautaire une construction politique aboutie ?

« *[Les opinions publiques européennes] se représentent volontiers le pouvoir communautaire-Bruxelles- comme une sorte de trou noir au fond duquel les volontés populaires s'abîment et se dissolvent irrémédiablement. L'accusation portée contre les institutions européennes est double : elles feraient bon marché de la volonté des citoyens dans la production des décisions et ces décisions, une fois produites, apparaîtraient comme totalement incomprises. Bref, Bruxelles est un chaudron de sorcières où s'élaborent des décoctions aussi funestes que mystérieuses* ¹⁶³² ».

Cette caricature du pouvoir exercé par « Bruxelles », souligne d'un trait fort l'importance accréditée aux apparences dans la conscience du citoyen européen. Toutefois, même s'il s'agit bien d'une caricature, elle a l'intérêt de révéler certaines déviations de la construction européennes et les rendez-vous manqués avec le citoyen européen.

En effet, les européens perçoivent l'UE comme une super structure fantôme, productrice incessante de normes qui s'adonneraient à compliquer la vie du citoyen : de la taille des mailles des filets de pêche, au pourcentage effectif de cacao dans le chocolat ou encore le carcan des nouvelles règles sanitaires qui impose aux producteurs de fromage au lait cru ¹⁶³³ (pour ne prendre que cet exemple) à respecter un arsenal de contraintes tenant tant aux conditions de détention des animaux, qu'aux locaux, aux conditions de traite, de collecte et de transport, ainsi qu'au conditionnement des fromages.

Ainsi, la bureaucratie bruxelloise illustrerait trop souvent un modèle d'organisation aux rouages complexes et dicterait des normes incompréhensibles, éloignées du quotidien de ses citoyens, sans se soucier réellement des aspirations de sa base.

¹⁶³² Jean Louis Bourlanges, « Déficit démocratique ou crise de légitimité ? », in Bronislaw Gremek, Robert Pitcht (dir.), *op.cit.* pp.54-55.

¹⁶³³ La réglementation européenne cherche à garantir la qualité sanitaire des produits. Le lait cru répond à des conditions sanitaires strictes selon la directive CEE 92/46 du Conseil du 16 juin 1992 arrêtant les règles sanitaires pour la production et la mise sur le marché de lait cru, de lait traité thermiquement et de produits à base de lait (abrogé par le « paquet hygiène », règlements 852-853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'hygiène applicable aux denrées d'origine animale, modifié en 2006). De plus, les producteurs sont également confrontés à des consommateurs exigeants en terme de qualité gustative des produits, de la dimension culturelle du produit et soucieux de la sécurité alimentaire.

Pourtant, l'UE ne recherche, ni ne conduit à l'uniformisation. La diversité des Etats est préservée. Faut-il encore rappeler l'article 4 TUE qui énonce que « *l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale* » ? L'échec du projet de Constitution européenne a au moins démontré aux dirigeants politiques que l'avenir de l'UE ne pourra pas se construire sans le consentement éclairé des européens. L'UE doit indiscutablement se rapprocher de ses citoyens, répondre à leurs angoisses et à leurs doutes.

Indirectement, c'est la méthode d'intégration européenne qui est remise en cause. Elle aurait vraisemblablement atteint ses limites...

2. Revoir la méthode d'intégration européenne

La construction européenne n'aurait pu être concrétisée sans l'incroyable pragmatisme de la méthode « Monnet¹⁶³⁴ » qui devait, à terme, conduire à la réalisation de l'Europe politique.

Grâce à cette méthode, l'Europe s'est construite pans par pans, jusqu'à effleurer des domaines au contenu éminemment politique (dont la monnaie et la citoyenneté). Pourtant, cette méthode a essuyé de nombreuses critiques.

Tout d'abord, elle fut jugée comme « triviale », trop terre à terre, et s'opposait à la méthode intégratrice globale, celle proposée par les fédéralistes qui souhaitaient bâtir l'Europe par le « haut ». Or, Jean Monnet était parfaitement conscient qu'à l'époque il n'était pas possible de procéder autrement que par la voie d'une intégration graduelle et

¹⁶³⁴ Les Etats vont s'entendre sur les compétences économiques sectorielles –compétences dites techniques– à transférer à la Communauté. Ces compétences sont confiées à un organe exécutif, la commission et des décisions de type législatif, relèvent des gouvernements réunis au sein du Conseil des ministres (à la majorité), pouvoir qui peut être partagé avec le Parlement Européen selon les domaines. Cette méthode a aussi été qualifiée de « politique des petits pas ». Toutefois, cette dernière expression est jugée péjorative par le professeur Pierre Gerbet, Voir *Entretien avec Pierre Gerbet / PIERRE GERBET*, Étienne Deschamps.- Paris: CVCE [Prod.], 23.01.2004. CVCE, Sanem (Luxembourg). - (11:29, Montage, Son original). Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe, Château de Sanem, L-4992 Sanem (Luxembourg). www.cvce.lu

sectorielle. Il était plus aisé de commencer par la communautarisation de domaines concrets – principalement économiques- et qui ne remettaient nullement en cause la souveraineté des Etats. Cela explique la rapide mise en place des politiques communes ambitieuses telles la PAC, la réalisation d'une Union Douanière, etc. La déclaration du 9 mai 1950 comportait déjà en substance la philosophie de la méthode qui a dominé plus de cinquante ans durant la construction européenne : « *L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait* ».

Cette méthode était par conséquent la seule praticable pour progresser sur la voie de l'intégration politique. Les Etats testaient d'abord leur entente sur des domaines d'application économique (charbon, énergie, agriculture...); et sur la base de ces coopérations et des résultats obtenus, ils parvenaient ainsi à dégager des intérêts communs. Cette solidarité technique et économique ainsi créée, a eu un effet « d'engrenage¹⁶³⁵ » et a permis d'étendre progressivement les acquis à des domaines plus sensibles tels que la monnaie. A terme, la méthode ambitionnait bien le passage à une unification politique¹⁶³⁶ où les Etats membres, forts des acquis communautaires seraient enfin parvenus à partager des intérêts globaux communs et à envisager ensemble un même avenir.

L'Europe devait se construire dans un esprit de solidarité, sur fond de crises régulières¹⁶³⁷, conduisant à terme vers les « *Etats Unis d'Europe*¹⁶³⁸ ».

Les années 1990 ont marqué une période d'accalmie. L'accomplissement de nombreuses réussites ont laissé supposer l'avènement de l'Europe politique : la finalisation

1635 Selon le professeur Pierre Gerbet, op.cit.

1636 Et en ce sens, elle se rapproche des vœux des fédéralistes. Cette méthode n'a jamais été contre la construction d'une Europe fédérale. Au contraire, elle a servi le même objectif, mais en empruntant un chemin différent : l'intégration économique avant l'intégration politique.

1637 Chaque décennie de la construction communautaire a vu son lot de crises souvent qualifiées comme insurmontables : dans les années 50, c'est le rejet de la CED ; les années 60, la politique de la « chaise vide » ; les années 70, les troubles monétaires en Europe et les chocs pétroliers ; les années 80, le non achèvement du marché intérieur. Les années 90 sont plus « reposantes » au regard des avancées nombreuses obtenues. Toutefois, la crise institutionnelle rattrape rapidement l'édifice européen : l'élargissement sans précédent de l'UE, l'échec de la Constitution, couplé à un contexte international morose. A chaque crise, on constate un dénominateur commun : le manque de légitimité démocratique de la construction européenne. Pourtant, à la suite de chacune de ses crises, des solutions obtenues à l'arrachée relancent l'appareil européen (dernièrement, le traité de Lisbonne réenclenche le processus de réforme de l'UE).

1638 Jean Monnet, *Les Etats Unis d'Europe ont commencé*, Robert Laffont, Paris, 1955, pp.51-70.

du marché unique scellé par la citoyenneté européenne, l'Union économique et monétaire et l'Euro, l'accélération de transferts de compétences au profit de la Communauté, l'existence sur la scène internationale de l'Europe (auprès de l'OMC) sont autant de progrès dus à la persévérance de la méthode « Monnet ».

En revanche, les années 2000 ont été moins sereines s'agissant de la finalisation du projet politique. L'élargissement considérable de l'UE (2004 et 2007), et mal perçu par ses citoyens, s'est ajouté à une longue liste de mécontentements et de frustrations provoquant de fait la réclusion du projet de Constitution¹⁶³⁹ qui était rendu nécessaire pour conforter les assises de l'UE. Des efforts d'explications auraient été sans doute indispensables : pourquoi élargir ? Pourquoi une Constitution ? Bien que juridiquement et politiquement la Constitution rencontrait des justifications ; le flou est resté considérable auprès du citoyen européen.

Une période de flottement jusqu'à la conclusion (et la ratification) du Traité de Lisbonne a laissé penser que l'Europe était « en panne¹⁶⁴⁰ ». L'Europe est à la recherche de nouveaux mythes¹⁶⁴¹ pour relancer sa construction, avant qu'elle finisse elle-même par devenir un mythe si jamais le déficit de légitimité de l'Union européenne¹⁶⁴² perdure.

Dans ce climat d'incertitudes et d'angoisses, l'introduction des niveaux locaux dans la sphère européenne serait censée renouer un climat de confiance entre l'Union lointaine et le citoyen ancré dans des réalités quotidiennes très concrètes.

¹⁶³⁹ Ce sont des circonstances nationales qui expliquent principalement le rejet de la Constitution en France et aux Pays Bas. Les référendums ont été « pollués » par la mise en cause des gouvernements alors en place. Particulièrement en France, le rejet de la Constitution européenne était davantage une manière de sanctionner le gouvernement Raffarin.

¹⁶⁴⁰ Catherine Chatignoux, « Relégitimer une Europe en panne », *Les Echos* du 8 janvier 2007.

¹⁶⁴¹ « L'Europe s'est construite à travers des « mythes » mobilisateurs, dont le dernier a été l'euro; quel doit être le prochain mythe européen ? », Rapport « Construire l'Europe politique. 50 propositions pour l'Europe de demain », remis le 25 avril 2004 par Olivier Ferrand (rapporteur) à l'issue d'une table ronde « Un projet durable pour l'Europe de demain » sous la présidence de Dominique Strauss-Kahn, et sur l'initiative du Président de la Commission européenne, Romano Prodi.

¹⁶⁴² Olivier Costa, Paul Magnette, *Une Europe des élites ? Réflexions sur la fracture démocratiques de l'Union européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. *Etudes européennes*, 2007, 298p.

§ 2. LA DIFFUSION DU LOCAL A TRAVERS L'UNION EUROPEENNE

L'intégration européenne apparaissant sérieusement ralentie ou freinée, l'UE doit se mobiliser autour de nouveaux concepts fédérateurs pour relancer l'élan européen dans les consciences citoyennes.

L'impatience, l'angoisse, les doutes quant à la destinée véritable de l'Union prônent pour le redéploiement d'une action européenne plus scrupuleuse de sa base.

Le local aurait alors acquis une sorte de brevet de légitimité : tout ce qui est local est censé garantir une efficacité d'action et rétablir le lien politique érodé avec l'homme de la rue. Cependant, il faut se garder de ne pas tomber dans l'écueil du « penser tout local » car cela mettrait en péril la cohérence du système de l'Union européenne.

Le rapprochement de l'Union européenne de ses citoyens serait ainsi facilité par la prise en compte plus sérieuse du niveau local. Le niveau local est censé corriger les déviations de l'ordonnement européen. A partir du local, l'Union ravive ses fondements démocratiques¹⁶⁴³. La citoyenneté européenne, inventée par Maastricht, n'a pas créé un peuple de l'UE ; et par conséquent, elle ne fonde pas à elle seule une démocratie européenne. En effet, la citoyenneté européenne n'est pas innée, elle est un supplément à la citoyenneté nationale. Pour autant, elle ne doit pas être sous-estimée. Bien au contraire ! Il faut la renforcer afin que les européens s'accoutument, s'éduquent et s'ouvrent à la citoyenneté de l'UE. Le niveau local pourrait bien être un lieu idéal pour parfaire cette éducation (A) et permettre, à terme, l'émergence d'une démocratie européenne (B).

A. LE LOCAL, NOUVELLE ASSISE A LA CITOYENNETE EUROPEENNE

¹⁶⁴³ « *D'autres y verront le souci légitime de construire une communauté de destin non par le haut mais par le bas, ce qui peut être signe de démocratie* », Francis Delpérée, « Les collectivités locales et l'Europe », p.349, (in), *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 2005, XVIIème cours international de justice constitutionnelle, pp.315-349.

L'Europe s'est construite à partir de valeurs communes, partagées par ses Etats membres. La sectorialisation des politiques communes, l'harmonisation des normes, l'application uniforme du droit de l'UE, etc. a inscrit la construction européenne dans une démarche plutôt globalisante.

Et la citoyenneté européenne inventée par Maastricht en 1992 relève aussi de cette approche globalisante : en affublant les européens de cette seconde « peau », ils devaient prendre conscience de leur appartenance à un ensemble vaste et cohérent, où ils tiendraient des droits et des devoirs. Mais qu'en est-il réellement ? (1) Pour éduquer le citoyen européen et le conscientiser à l'UE, il faut remettre en cause cette démarche globalisante. Les niveaux locaux pourraient s'avérer utiles. Du fait de leur proximité du citoyen européen, ils pourraient constituer des passerelles efficaces entre l'UE et ces derniers ; et introduire par la même, une démocratie européenne (2).

1. Passer au-delà d'une citoyenneté européenne globalisante

Hormis le fait que la citoyenneté européenne procure des droits incontestables aux ressortissants des Etats membres¹⁶⁴⁴ -tels que le renforcement des droits d'aller et venir, la non discrimination, le droit de vote, le droit à la protection consulaire et le droit de pétition¹⁶⁴⁵- cette citoyenneté a révélé un manque de consistance. Alors qu'elle devait constituer la *clé de voûte d'une union politique en gestation*¹⁶⁴⁶, cette citoyenneté n'a pas suscité d'intérêt vivace auprès des européens.

¹⁶⁴⁴ « » ...avant la révision opérée par le traité de Maastricht, le texte des traités instituant les Communautés donnait l'impression que les personnes n'étaient pas considérées comme des sujets de droit, c'est-à-dire comme les titulaires autonomes de droits et obligations, si ce n'est indirectement ; c'est par répercussion qu'ils bénéficiaient des conséquences favorables à leur égard de l'application directe d'une règle de droit communautaire et, plus généralement, de la mise en œuvre des objectifs d'ordre économique de l'ordre juridique communautaire ». Conclusions de l'avocat général Cosmas, point 82 sous l'arrêt rendu par la CJCE, le 21 Septembre 1999, *Wijzenbeek*, Aff. C-378/97, rec. I-6207.

¹⁶⁴⁵ Article 20 TFUE.

¹⁶⁴⁶ Elvire Fabry, *Qui a peur de la citoyenneté européenne? La démocratie à l'heure de la Constitution*, coll. Politiques d'aujourd'hui, PUF, 383p. (p.57).

Pourtant, la Cour de justice est intervenue à plusieurs reprises pour générer un attrait et conscientiser les européens à cette seconde « peau ». Notamment, l'arrêt du 20 septembre 2001, *Grzelcyk*¹⁶⁴⁷, offre au juge luxembourgeois l'occasion d'affubler la citoyenneté européenne d'une dimension résolument politique en faisant de la citoyenneté un « *statut fondamental* »¹⁶⁴⁸. Puis l'arrêt *Baumbast*, du 17 septembre 2002¹⁶⁴⁹, confère à l'article 18 TCE (devenu art.21 TFUE) un effet direct, venant étendre considérablement le champ d'application de cette disposition¹⁶⁵⁰.

Ainsi, la citoyenneté constitue solennellement le statut *fondamental* du ressortissant communautaire. Le citoyen apparaît dès lors comme un individu plutôt qu'un objet des libertés de circulation. Auparavant, la qualité de citoyen européen ne conférait des droits que lorsque l'individu était placé dans le champ *rationae materiae* des traités. Or, cette interprétation réduisait considérablement la portée de la citoyenneté qui ne pouvait produire ses droits sans un rattachement économique explicite. Désormais, de par sa qualité de citoyen européen, et quel que soit la situation dans laquelle la personne se trouve, elle pourra toujours invoquée sa qualité devant les juridictions nationales ou de l'UE¹⁶⁵¹. La citoyenneté prend dès lors une dimension transcendante.

En dépit de ces avancées jurisprudentielles, la citoyenneté européenne n'a pas opéré la conscientisation européenne de l'homme de la rue. Il faut rechercher des solutions pour enrayer le « désenchantement européen ».

1647 CJCE, 20 septembre 2001, *Grzelcyk*, aff. C-184/99, Rec. p. I-6193.

1648 « En effet, le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres permettant à ceux parmi ces derniers qui se trouvent dans la même situation d'obtenir, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique », point 31. Solution réaffirmée : CJCE, 15 mars 2005, *Bidar*, C-209/03, Rec. p. I-2119.

1649 CJCE, 17 septembre 2002, *Baumbast et R*, C-413/99, Rec. p. I-7091 ; CJCE, 7 septembre 2004, *Trojani*, C-456/02, Rec. p. I-7573 ; CJCE, 7 juin 2007, *Commission contre Pays Bas*, C-50/06, rec. I-4483.

1650 « En vertu de l'article 18, paragraphe 1, CE, tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Un ressortissant d'un État membre qui ne bénéficie pas, dans l'État membre d'accueil, d'un droit de séjour au titre d'autres dispositions du traité ou des dispositions prises pour son application, peut, en sa seule qualité de citoyen de l'Union, y bénéficier d'un droit de séjour en application directe de cet article ».Point 84.

1651 « Par ailleurs, le traité sur l'Union européenne n'exige pas que les citoyens de l'Union exercent une activité professionnelle, salariée ou indépendante, pour jouir des droits prévus dans la deuxième partie du traité CE, relative à la citoyenneté de l'Union », point 83 de l'arrêt *Baumbast*.

2. Rénover la citoyenneté à travers le prisme du local

La citoyenneté européenne n'a pas doté l'Union Européenne d'une population¹⁶⁵², ni encore moins généré l'avènement d'un peuple européen¹⁶⁵³. Les européens témoigneraient même d'une certaine défection à l'égard de cette citoyenneté européenne.

Rénover la citoyenneté européenne en tenant compte que le citoyen est d'abord ancré dans un territoire local, apparaît être une solution à approfondir et à expérimenter.

Le local est porteur d'un certain nombre de valeurs positives (et aussi, hélas, négatives¹⁶⁵⁴) : le retour aux racines, le terroir, la solidarité, le partage, la proximité, l'identité, etc. seraient parvenus à fonder une « citoyenneté locale ¹⁶⁵⁵».

En effet, les mouvements de régionalisation (à partir des années 60) ont eu des conséquences pratiques, en termes de décentralisation, de dévolution de compétences, etc. Ils ont révélé que les affaires infra-nationales, étaient au moins aussi importantes que celles de l'espace national. Par citoyenneté locale, on fait référence à la reconnaissance par l'État de collectifs de citoyens actifs à l'échelle de leur milieu de vie (dans les communes, et surtout les quartiers principalement) en matière sociale, scolaire, de marché de l'emploi et des loisirs et à l'octroi de moyens pour ces derniers. Par conséquent, c'est à cette échelle qu'il faut introduire la « conscience européenne ». Il faut alors adjoindre à cette « citoyenneté locale » -déjà active- une nouvelle mission : celle de défendre l'Europe et de relayer les informations européennes. C'est au niveau de la commune, premier échelon de

¹⁶⁵² La population se définit comme un ensemble d'individus rattachés à un Etat national par un lien juridique, la nationalité. Celle-ci fonde la compétence personnelle de l'Etat qui peut ainsi exercer certains pouvoirs sur ses nationaux.

¹⁶⁵³ Thomas Schmitz, « Peuple européen », *Revue de Droit Public*, n°6-2003, pp.1709-1742 ; l'auteur évoque un peuple d'Union de l'Union européenne.

¹⁶⁵⁴ « Dans le domaine du régionalisme, il convient en effet, d'être prudent. Autant le régionalisme compris comme facteur de proximité, de rapprochement du citoyen du cadre politico-juridique dans lequel il vit, peut se révéler bénéfique, autant le régionalisme compris comme séparatisme peut être dangereux pour la construction européenne », George Vandersanden, « Introduction », in George Vandersanden (dir.), *L'Europe et les régions*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997, 185p. (p.12).

¹⁶⁵⁵ Rémy Leveau, Catherine Withol de Wenden et Khadija Mohsen-Finan (dir.), *De la citoyenneté locale*, Paris, Institut Français des Relations Internationales, 2003, 162p. ; Catherine Neveu, «Présentation», dans Catherine Neveu (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques Politiques », 1999, pp. 9-13.

pouvoir proche du citoyen que devrait être véhiculée cette « conscientisation » européenne, afin de générer un « effet d'engrenage¹⁶⁵⁶ ».

Ainsi, cette citoyenneté locale devrait être mise à profit au service de l'UE. Portée par le soutien souvent actif des élus locaux, il faudrait profiter des réseaux de ces acteurs pour créer des ramifications jusqu'à l'UE. En effet, on n'oublie peut être que les élus locaux sont, à leur échelle, des interlocuteurs potentiels de l'Europe. Comme il a été vu, ils disposent de canaux (formels et informels) leur permettant de côtoyer les institutions européennes : soit par le biais de puissantes associations d'élus locaux d'envergure européenne, soit directement auprès des institutions européennes par l'entremise du Comité des régions ; soit dans la mise en œuvre de projets d'envergure européenne. L'Europe appartient au quotidien de chaque européen ; par conséquent, les questions européennes méritent, au même titre que n'importe quel autre problème de la vie quotidienne (scolaire, social, emploi, formation professionnelle, etc.) le même traitement.

Dès lors, la plus petite commune¹⁶⁵⁷ devient un acteur à part entière de la construction européenne. C'est à partir de ce niveau qu'il faut mobiliser tous les acteurs susceptibles de contribuer à l'épanouissement de la conscience européenne.

Toutefois, cette citoyenneté locale présente des inconvénients certains ; elle semble trouver ses fondements dans deux sources contradictoires. Une plutôt constructive, active, issue des mouvements de décentralisation tendant à organiser l'expression d'une démocratie locale. L'autre, plutôt négative, qui tient de la revendication d'une identité locale allant à l'encontre du niveau national et européen, illustrant davantage un mouvement de repli sur une identité minoritaire. La citoyenneté locale à envisager ici s'inscrit, il va de soi, dans la première mouvance !

Enfin, pour corroborer l'existence d'une citoyenneté locale, il faut rappeler que le Comité des Régions a également fait mention de la réalité de cette citoyenneté. Plus

¹⁶⁵⁶ Pierre Gerbet, *Entretien avec Pierre Gerbet* / PIERRE GERBET, Étienne Deschamps.- Paris: CVCE [Prod.], 23.01.2004. CVCE, Sanem (Luxembourg). - (11:29, Montage, Son original). Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe, Château de Sanem, L-4992 Sanem (Luxembourg), www.cvce.lu

¹⁶⁵⁷ « *La plus petite commune d'Europe -où se situe-t-elle ?- est le premier artisan du droit communautaire et le premier collaborateur de l'Union. En est-elle toujours consciente ? Et l'Europe est-elle consciente de ce type de réalité ?* », Francis Delpérée, « Les collectivités locales et l'Europe », (in), *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 2005, XVIIème cours international de justice constitutionnelle, pp.315-349 (p.349).

exactement, il évoque une citoyenneté régionale et locale que la citoyenneté européenne vient seulement compléter¹⁶⁵⁸.

Si le niveau local parvient à façonner la citoyenneté européenne, il contribue aussi à renouveler la démocratie en Europe.

B. LE LOCAL, UN FERMENT ACTIF DE LA DEMOCRATIE EUROPEENNE

L'UE souffrirait d'un mal chronique, baptisé « *déficit démocratique*¹⁶⁵⁹ » que ni l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen, ni la citoyenneté européenne ne sont parvenus à anéantir. Les transferts de compétences souveraines au profit de l'Union européenne ont affecté, de fait, le principe de démocratie. Pour pallier ce déséquilibre et octroyer une légitimité démocratique à la construction européenne, l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct devait amorcer la démocratisation de l'Europe et de ses institutions. Or, loin de dénouer le déficit démocratique, il se serait amplifié (1). Aussi, en 2006, un programme européen ouvre une nouvelle ère du processus de démocratisation de l'Union européenne, en offrant aux niveaux locaux l'opportunité de s'affirmer sur la scène européenne (2).

¹⁶⁵⁸ Avis du Comité des Régions sur la « citoyenneté européenne », 2000/C 156/03 du 17 février 2000.

¹⁶⁵⁹ Pour un rapide aperçu, voir www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=sy-30 Muriel Rouyer, « Union Européenne, l'autre face de la démocratie », Synthèse n°30, *Fondation Robert Schuman*, 4 février 2002. Voir également, R. Toulemon, « Pour une Europe démocratique » in *L'Union européenne au-delà d'Amsterdam*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 1998, p.191. L'expression « déficit démocratique » a été introduite par le juge Pescatore, lors d'une allocution en juillet 1974 à la faculté de Droit comparé et du centre international d'études et de recherches européennes du Luxembourg, « les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne », *CDE*, 1974, n°5, p.511 ; puis l'expression a été reprise par le politologue britannique, David Marquand à la fin des années 70(David Marquand, *Parliament for Europe*, Jonathan Cape, London,1979 ; cité par Yves Mény, De la démocratie en Europe, « Old concepts and new challenges », *Journal of Common Market, Studies*, 2002, vol.41, n°1, pp.1-13). Cet auteur travailliste stigmatisa l'absence de légitimité démocratique du PE et souligna l'intérêt de le faire élire directement par les peuples des Etats membres.

1. Comment ancrer la démocratie dans l'UE ?

Pour calmer les critiques sérieuses quant à l'absence d'une assise démocratique à la construction européenne, un correctif a été apporté en 1979, en permettant l'élection du PE au suffrage universel direct¹⁶⁶⁰.

Les représentants du Parlement européens élus directement au suffrage universel ont entériné le processus de démocratisation de l'Europe, en faisant émerger par la même, des fédérations européennes de partis politiques à partir des années 1970¹⁶⁶¹. Ces partis politiques européens, officiellement reconnus et institutionnalisés, ont ainsi démontré l'existence d'une démocratie représentative dans l'UE¹⁶⁶².

Toutefois, leur reconnaissance dans les traités européens¹⁶⁶³ a généré des inquiétudes. L'existence d'une base juridique pour fonder l'adoption d'un statut juridique des partis politiques devait mettre fin au flou entretenu autour de ces structures¹⁶⁶⁴, et les obliger à s'organiser afin de remplir le rôle pour lequel ils avaient été introduits. Mais en absence de texte d'application, cette base textuelle n'est restée qu'une déclaration d'intention. Le règlement portant sur le statut et le fonctionnement des partis politiques européens adopté

¹⁶⁶⁰ Le traité de Rome de 1957 prévoyait l'élection de l'Assemblée parlementaire au suffrage universel direct, mais il faudra attendre l'adoption par le Conseil de l'Acte portant élection des représentants au PE en 1976.

¹⁶⁶¹ Jean Michel De Waele, Ramona Coman, « Les partis politiques européens », *Questions d'Europe* n°134, Fondation Robert Schuman, 17 mai 2004.

¹⁶⁶² Pascal DELWIT, Erol KULAHCI, Cédric VAN DE WALLE, (dir.), *Les fédérations européennes de partis : organisation et influence*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001, 254p.

¹⁶⁶³ Article 10 §.4 TUE : Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union.

¹⁶⁶⁴ Jusqu'en 1979, les parlementaires se regroupaient au sein de l'Assemblée par affinité politique, plutôt que par appartenance nationale. L'article 33 bis du Règlement de l'Assemblée prévoyait la possibilité pour les délégués des Parlements nationaux de se réunir en groupes politiques. Ce qui facilitera l'émergence de grandes familles politiques au niveau européen. Les premières élections au suffrage universel direct du PE en 1979 intensifient ce mouvement de formation partisane à l'échelle européenne. Ce tournant semble aller dans le sens d'un détachement de l'ancrage national des députés européens. Les principales fédérations de partis politiques européens se constituent à cette époque ; pour autant, elles ne constituent pas de véritables partis politiques au sens national : pour l'essentiel, il s'agit de partis parlementaires, ayant des affinités proches, mais régulièrement traversées par des divergences parfois dures entre les composantes nationales qui les constituent. Le traité de Maastricht en institutionnalisant le rôle des partis politiques européens relance l'intérêt ; ils deviennent des éléments majeurs de la démocratie européenne.

en 2003¹⁶⁶⁵ parachève enfin le statut des partis politiques, sans pour autant mettre fin au débat de l'existence du déficit démocratique. Les tentatives pour améliorer la démocratie représentative se sont révélées vaines en termes d'impact sur la conscience des citoyens¹⁶⁶⁶. En fait, elle dissimulerait un problème d'envergure plus considérable, celui de la création d'un véritable espace public européen¹⁶⁶⁷.

Dans le système institutionnel européen, l'« eurocitoyen » continuerait de ne pas être animé par l'idéal européen ; quand il élit des représentants au Parlement européen, ces derniers ne remplissent pas des fonctions identiques à celles rencontrées au sein des parlements nationaux, et ce, même si le Parlement européen gagne de plus en plus de compétences¹⁶⁶⁸. Le système, considéré opaque, ne permet pas aux citoyens d'avoir une lisibilité du système de l'UE. Les enjeux européens lui seraient étrangers et les institutions trop éloignées des réalités qu'il connaît¹⁶⁶⁹. En dépit des efforts soutenus par la CJUE à offrir une protection juridictionnelle de plus en plus étendue au citoyen européen¹⁶⁷⁰, cette

1665 Règlement (CE) n°2004/2003 du Parlement européen et du Conseil, adopté le 4 novembre 2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen. Voir le rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'UE sur le statut et le financement des partis politiques européens, n°816 du 29 avril 2003 et présenté par le député Pierre Lequiller. Voir également la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2004/2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen, COM(2007) 364 final du 27 juin 2007.

1666 COM(2005) 116 final, Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant, pour la période 2007-2013, le programme « Citoyens pour l'Europe » visant à promouvoir la citoyenneté européenne active (présentée par la Commission), p.2 : « *l'Union européenne est actuellement confrontée à un paradoxe : en dépit des succès et résultats engrangés depuis sa création, les citoyens européens semblent avoir adopté une attitude distante à l'égard des institutions européennes et avoir des difficultés à se situer dans le processus d'intégration européenne* ».

1667 Arnaud Mercier (dir.), *Vers un espace public européen ? Recherches sur l'Europe en construction*, Editions L'Harmattan, 2003, 238p. ; Bruno Cautrès, Céline Belot, « Vers un espace public européen ? Les élections européennes de juin 2004 », *Etudes et recherches* n°40, *Notre Europe*, 27 mai 2005.

1668 Le traité de Lisbonne fait de la co-décision, la procédure législative ordinaire.

1669 Jean Marie Denquin, « L'Europe et la démocratie sont-elles compatibles ? », *Politeia* n°6, 2004.

1670 CJCE, 12 novembre 1969, *Stauder*, aff. 29/69, rec. p.419 : la Cour, pour la première fois, évoque les droits fondamentaux des personnes et des PGD communautaires dont elle assure la protection. Puis viendront les arrêts *Internationale Handelsgesellschaft* (aff.11/70), *Nold* (aff. 4/73) *Rutili* (36/75) qui précisent les droits fondamentaux et le régime applicable. L'avis 2/94 du 28 mars 1996 à propos de l'hypothétique adhésion des CE au système de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme énonce : « *Les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont le juge communautaire assure le respect. À cet égard, le juge communautaire s'inspire des traditions constitutionnelles communes aux États membres ainsi que des indications fournies par les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré. Dans ce cadre, la convention européenne des droits de l'homme, à laquelle il est, notamment, fait référence dans l'article F, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, revêt une signification particulière* » rec. p.I-1759.

protection n'apparaît pas à elle-seule, assez suffisante pour construire un véritable espace public européen où les citoyens auraient acquis une véritable conscience européenne. Un programme européen, lancé en 2006, se propose de franchir ces obstacles.

2. Le local, vecteur d'une future conscience européenne

Le programme « l'Europe pour les citoyens » vise à promouvoir une citoyenneté européenne active¹⁶⁷¹ où la citoyenneté constitue « *un élément essentiel pour renforcer et sauvegarder le processus d'intégration européenne*¹⁶⁷² ». En dépit de l'introduction de mécanismes propices au développement démocratique de l'UE, les citoyens se sont éloignés des réalités et des enjeux de la construction européenne. Le nouveau programme européen entend par « citoyens actifs »¹⁶⁷³, des « eurocitoyens » qui se comporteraient en tant qu'acteurs de la construction européenne, capable de forger une identité européenne dans le respect de la diversité culturelle caractérisée par les *communautés locales*.

Le programme ambitionne un dialogue structuré entre les citoyens à travers les acteurs de la société civile et les pouvoirs publics, nationaux et locaux. A chacun de ces niveaux, une conscience citoyenne européenne doit se tisser et encourager une collaboration plus étroite avec les niveaux locaux¹⁶⁷⁴, par nature plus proches des citoyens. « *Le local apparaît comme une étape décisive de la revitalisation de la démocratie*¹⁶⁷⁵ ». En effet, le niveau local est un espace de communautés politiques, culturelles, historiques, linguistiques, etc. dans lequel le citoyen est ancré. Le programme européen vise ainsi le rapprochement des *individus des communautés locales* par un dialogue interculturel, la mise en place de projets de soutien, d'échanges de pratiques ou d'expériences au niveau

1671 Décision 1904/2006 CE du Parlement européen et du Conseil du 12 Décembre 2006, établissant pour la période 2007/2013 ce programme européen.

1672 Voir (1) de la décision 1904/2006 CE du Parlement européen et du Conseil du 12 Décembre 2006.

1673 L'article 3 de la décision 1904/2006/CE où le programme prévoit la mise en place de quatre actions : « *des citoyens actifs pour l'Europe* », « *une société civile active en Europe* », « *tous ensemble pour l'Europe* », « *une mémoire européenne active* ».

1674 Le programme mentionne le rôle des municipalités, capital lors des opérations de jumelage. Mais il évoque également toutes les politiques publiques, tant nationales, régionales ou locales.

1675 Pierre Yves Chicot, « Citoyenneté », Revue du droit Public n°1-2005, p. 223.

local. Ces échanges et ces partages permettent ainsi d'activer des synergies nouvelles au service de la cause européenne, rendant l'Europe plus tangible aux yeux des citoyens et favorisant ainsi une intégration plus profonde dans l'UE. Par ailleurs, ce programme, doté d'un budget de 215 millions d'euros pour la période 2007/2013, devrait financer des initiatives citoyennes sous la forme de subventions ou encore par la passation contrats de marchés publics¹⁶⁷⁶ où les autorités institutionnelles locales auront un rôle actif dans le pilotage des projets. Les opérations de jumelage des villes européennes¹⁶⁷⁷ sont principalement visées par l'action « des citoyens actifs pour l'Europe ». C'est principalement à travers cette modeste action que le rapprochement des communautés locales de l'UE devrait se concrétiser. En effet, le jumelage de villes développe chez le citoyen une volonté de s'engager, auprès d'autorités et d'associations locales : « *Cette initiative est donc à la fois un signe de participation active et une incitation à la participation active. Ensuite, le jumelage de villes encourage les échanges d'expériences sur toute une série de questions d'intérêt commun, ce qui permet de sensibiliser l'opinion publique aux avantages suscités par le fait de trouver des solutions concrètes au niveau européen*¹⁶⁷⁸ ».

Ce programme européen de deuxième génération¹⁶⁷⁹ souligne cependant les paradoxes de la citoyenneté européenne. D'une part, cette citoyenneté transcende les frontières

1676 Article 4 de la décision 1904/2006/CE où le point 3 précise : Les contrats de marchés publics porteront sur l'achat de services, tels que l'organisation d'événements, des études et travaux de recherche, des instruments d'information et de diffusion, le suivi et l'évaluation.

1677 Annexe de la décision 1094/2006/CE : Cette mesure vise des activités qui prévoient ou encouragent des échanges directs entre citoyens européens par leur participation à des activités de jumelage de villes. Ces activités peuvent avoir un caractère ponctuel ou pilote, ou prendre la forme d'accords structurés, pluriannuels, associant plusieurs partenaires, répondant à une stratégie mieux définie et comprenant une série d'activités allant de rencontres de citoyens à des conférences ou séminaires spécifiques sur des sujets d'intérêt commun, de même que des publications s'y rapportant, organisés dans le contexte d'activités de jumelage de villes. Cette mesure contribuera activement au renforcement de la connaissance et de la compréhension mutuelle entre les citoyens et entre les cultures.

1678 Voir le guide du programme « L'Europe pour les citoyens, 2007/2013 », édité par la Commission européenne, version décembre 2007, p.28. Consulté le 12 novembre 2008, sur http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/guide/documents/programme_guide_fr.pdf

1679 Le programme « L'Europe pour les citoyens » se fonde sur l'expérience du précédent programme visant à promouvoir la citoyenneté européenne active (de 2004 à 2006). Ce dernier ne faisait pas mention aux communautés locales. Seuls les niveaux institutionnels locaux et régionaux étaient mis à contribution pour développer les opérations de jumelage des villes. Voir la décision du Conseil du 26 janvier 2004,

nationales : « *la transnationalité constitue dès lors une caractéristique importante de ce programme* »¹⁶⁸⁰. Cette transnationalité résulte de l'envergure européenne d'une thématique développée par un projet (exemple : des forums citoyens sont encouragés par la Commission européenne où des questions de toute nature sur l'Europe sont discutées¹⁶⁸¹) ; ou encore, le projet est développé dans plusieurs pays différents, par le biais de coopérations entre les acteurs (notamment par le biais des jumelages) ; ou enfin, un projet cible un public qui se situe dans plusieurs pays différents ou émet des résultats qui ont vocation à toucher un public « européen » (les études produites par les *Think tank*¹⁶⁸², par exemple). Cependant, le lien de transnationalité ne doit pas écraser la dimension locale de la citoyenneté. Les citoyens doivent se retrouver dans les différents projets : « *il est particulièrement important que les projets ou les activités soutenues par le présent programme interpellent les citoyens dans leur vie de tous les jours, sur des questions qui les intéressent* »¹⁶⁸³. Les projets développés dans le cadre de ce programme européen sont censés réveiller des synergies constitutives de passerelles entre les citoyens et l'Union européenne.

établissant un programme d'action communautaire pour la promotion de la citoyenneté européenne active (participation civique), JO L 30 du 21 février 2004, p.6.

1680 Voir le guide du programme « L'Europe pour les citoyens, 2007/2013 », *op.cit.* p.23.

1681 Ces questions sont souvent en rapport avec des thèmes prioritaires annuels. Par exemple pour l'année 2008, les thèmes portant sur le dialogue interculturel, la participation des femmes, la promotion de la citoyenneté active et l'insertion sociale par le sport, etc. ont constitué une source de questionnement.

1682 Un *think tank* est une sorte de laboratoire indépendant d'analyses et de propositions politiques. C'est en effet une organisation permanente dont l'activité principale est la production et la diffusion de solutions de politique publique. Le *think tank* dispose à ce titre de sa propre équipe de recherche, propose des idées, des analyses et des conseils, communique les résultats de sa recherche largement, notamment aux décideurs, aux médias et à l'opinion publique, et s'efforce d'animer le débat public. Définition donnée par le *Think Tank « Notre Europe »*, dont le Président fondateur est Jacques Delors.

1683 Le guide du programme « L'Europe pour les citoyens, 2007/2013 », *op.cit.* p.23

SECTION II.

ESQUISSES DE LA *GLOCALISATION* DANS L'UNION EUROPEENNE

Le local aurait acquis une emprise de plus en plus concrète dans la construction européenne. Ferment actif de la citoyenneté et de la démocratie, le local parvient ainsi à constituer un tempérament et panse les dérives d'une Europe jugée parfois trop globalisante.

Pourtant, il est important de ne pas tomber dans l'écueil du « penser tout local », car le règne des diversités en Europe conduirait à un péril peut être plus grand que le « penser tout global ». Par conséquent, il faut trouver et inventer de nouveaux modes d'actions qui réintègrent les niveaux locaux dans les modes de gouvernance. Car, implicitement, il s'agit bien de la question de la gouvernance de l'UE¹⁶⁸⁴ qui est en jeu. Dès lors, les prémises d'une Europe *glocale*¹⁶⁸⁵ se dessinent et seraient même en cours de réalisation. L'Europe *glocale* reposerait sur un schéma de construction en équilibre entre la nécessité de penser une Europe dotée des atouts lui permettant d'influer dans un environnement globalisé ; tout en sauvegardant ses diversités et en tenant compte des aspirations de sa base, les citoyens européens.

Le processus décisionnel européen, depuis la dernière décennie écoulée, associe de plus en plus des acteurs que les traités originaires avaient ignorés : les collectivités locales, au

¹⁶⁸⁴ « La gouvernance européenne concerne l'ensemble des règles, des procédures et des pratiques ayant trait à la manière dont les pouvoirs sont exercés au sein de l'Union européenne. L'objectif consiste à adopter de nouvelles formes de gouvernance qui rapprochent davantage l'Union des citoyens européens, la rendent plus efficace, renforcent la démocratie en Europe et consolident la légitimité de ses institutions. L'Union doit mener une réforme afin de combler le déficit démocratique de ses institutions. Cette gouvernance est censée résider dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques meilleures et plus cohérentes associant les organisations de la société civile aux institutions européennes. Elle passe également par une amélioration de la qualité de la législation européenne, par son efficacité et par sa simplicité. Par ailleurs, l'Union européenne doit contribuer au débat sur la gouvernance mondiale et jouer un rôle important afin d'améliorer le fonctionnement des institutions internationales ». Glossaire sur http://europa.eu/scadplus/glossary/governance_fr.htm

¹⁶⁸⁵ Nous rappelons que la définition de la glocalisation a été rapportée par Francis Delpérée, « Les collectivités locales et l'Europe », p.349, (in), *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 2005, XVIIème cours international de justice constitutionnelle, pp.315-349.

sein desquelles les citoyens européens sont appelés à jouer un rôle de plus en plus actif (§.1) De même, la vie économique de l'UE n'échappe pas à la vague « locale » qui inonde le continent européen (§.2). Le local n'est pas ici synonyme de repli ; il doit promouvoir de nouvelles synergies qui consolident les fondements de la construction européenne. Tels sont les enjeux de l'Europe *glocale*.

- §.1 – Le local, espace d'enjeux citoyens européens
- §.2 – Le local, un espace d'enjeux économiques européens et mondiaux

§ 1. LE LOCAL, ESPACE D'ENJEUX CITOYENS EUROPEENS

Comme il a été vu, le programme communautaire «*L'Europe pour les citoyens*», constitue un cadre destiné à promouvoir une «citoyenneté européenne active» ; à savoir la participation des citoyens et des organisations de la société civile dans le processus d'intégration européenne où le niveau local apparaît comme un ciment d'intégration des européens dans l'UE.

Le niveau local est alors le contrepoids à la démarche parfois globalisante de l'UE. Dans les faits, le local s'est progressivement greffé aux dynamiques d'intégration de l'UE, parce que justement, il constitue le premier espace d'épanouissement de la citoyenneté européenne. Dès lors, le traité de Maastricht, après avoir posé les jalons de la citoyenneté européenne, a exigé que les élections municipales de chaque Etat s'ouvrent à tous les ressortissants de l'Union européenne, constituant ainsi une projection européenne dans l'espace local (A). Réciproquement, tous les citoyens de l'Union peuvent participer au scrutin des élections européennes quel que soit le pays où ils résident (B). Globalement, ces avancées témoignent d'une interpénétration des niveaux européens et locaux à partir d'échéances électorales majeures. Elles concrétisent l'Europe *glocale* où le local devient un lieu d'intégration des citoyens européens et l'UE confirme sa vocation à transcender les frontières nationales en s'appuyant sur les niveaux locaux.

A. L'INTEGRATION LOCALE DES RESSORTISSANTS DE L'UNION EUROPEENNE

La multitude des institutions locales en Europe rend complexe la définition de ce niveau. Toutefois, dans cette cacophonie des diversités locales, il se dégage quand même un échelon local de base, commun à tous les Etats membres : le niveau communal. Ce niveau configure alors le premier espace de citoyenneté européenne dans la mesure où il est directement employé à l'intégration des ressortissants de l'UE¹⁶⁸⁶ (1). Les élections municipales, en permettant à tous les ressortissants européens de participer à cette élection, transcendent les limites de la première des citoyennetés, la citoyenneté nationale (2).

1. Les échelons communaux, des niveaux d'intégration des ressortissants de l'Union européenne

L'un des points cardinaux sur lequel repose la construction européenne est la libre circulation. Libre circulation des marchandises, des capitaux, mais aussi des personnes. Ainsi, les ressortissants de l'UE ont saisi les opportunités d'installation dans les Etats de l'Union européenne afin d'y exercer une activité, mais aussi à titre privatif. La citoyenneté européenne devait leur assurer une intégration facilitée dans le pays d'accueil en leur permettant notamment de participer à des échéances électorales en dépit de l'absence de nationalité du pays d'accueil. Bien sûr, il ne pouvait pas s'agir d'élections comportant des enjeux nationaux, justifiant le rattachement à la nationalité du pays d'accueil. Cependant, des élections aux enjeux plus modestes ne devaient pas priver les ressortissants d'un droit de participation dans la mesure où ils concourent au tissu économique et social du territoire local. Dès lors, le traité de Maastricht a offert aux ressortissants de l'UE installés dans un Etat différent de leur Etat d'origine, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans tous les Etats membres de l'UE.

¹⁶⁸⁶ Bien sûr, il s'agit d'un citoyen européen. Toutefois, nous employons l'expression de « ressortissant de l'UE » pour le distinguer des ressortissants nationaux du pays d'accueil.

L'échelon municipal constitue le premier échelon identifiable et commun à tous les Etats membres. En raison de la diversité des vocables, l'UE retient le terme plus impersonnel de *collectivités locales de base* (directive 94/80/CE¹⁶⁸⁷) qu'elle définit comme « *des entités administratives figurant à l'annexe qui, selon la législation de chaque État membre, ont des organes élus au suffrage universel direct et sont compétentes pour administrer, au niveau de base de l'organisation politique et administrative, sous leur propre responsabilité, certaines affaires locales* ».

Ces collectivités locales de base étaient méconnues des traités originaires. Progressivement, elles ont éveillé des intérêts dans la mesure où elles constituent le premier niveau institutionnel le plus proche du citoyen. Par conséquent, il était regrettable de ne pas exploiter davantage cet échelon, formidable *pool* de démocratie, pour servir la construction européenne.

Les enjeux de ces élections restent purement locaux¹⁶⁸⁸ ; et permettre aux ressortissants d'un Etat membre de participer et de candidater à cette échéance électorale n'emporte pas de conséquences traduisant des périls d'envergure nationale. Il s'agit d'intégrer dans la vie locale, un acteur -et sa famille- dans un territoire local.

Le traité de Maastricht offre ainsi un moyen d'expression des ressortissants de l'UE, favorisant l'envol de la citoyenneté européenne. Et l'exercice du droit de vote est un vecteur direct de démocratie et contribue à « faire entrer l'Europe » au niveau le plus proche du citoyen.

L'Europe n'infiltrer pas seulement les aires de compétences locales¹⁶⁸⁹, elle doit aussi intégrer les européens dans les territoires locaux.

¹⁶⁸⁷ Article 2 de la directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité.

¹⁶⁸⁸ Les élections municipales organisées dans les grandes villes recèlent parfois des enjeux nationaux qui varient en fonction des ambitions carriéristes affichées par la tête d'une liste municipale.

¹⁶⁸⁹ On a vu que le droit de l'UE a investi de nombreux domaines de compétences appartenant aux niveaux locaux.

Bien sûr, cette intégration locale des ressortissants de l'UE a pu provoquer un bouleversement dans les ordonnancements nationaux. Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales des ressortissants de l'UE supporte des conditions rigoureuses.

2. Le déroulement traditionnel des élections municipales bouleversé dans l'UE

Le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants de l'UE résidant dans un autre Etat membre que leur Etat d'origine aux élections municipales (et européennes¹⁶⁹⁰), répond aux modalités et exigences fixées par la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994¹⁶⁹¹.

Les Etats membres ont l'obligation de respecter le principe d'égalité et de non discrimination entre leurs nationaux et les ressortissants des autres Etats membres. En revanche, la directive ne conduit pas à l'uniformisation des régimes électoraux dans les Etats membres¹⁶⁹². Elle supprime les conditions de nationalité et impose que les conditions tenant à la durée et à la preuve de la résidence valant pour les non-nationaux, soient identiques à celles applicables, le cas échéant, aux nationaux de l'Etat membre considéré. Les ressortissants d'autres Etats membres ne doivent pas non plus, être soumis à des conditions rendant plus difficiles leur droit de voter ou de se présenter sur une liste municipale, sous réserve de circonstances spécifiques¹⁶⁹³. Ainsi, les ressortissants désireux de participer à la vie politique locale de l'Etat membre dans lequel ils ont choisi de résider,

¹⁶⁹⁰ Directive 93/109/CE du 6 décembre 1993.

¹⁶⁹¹ JO L 368 du 31.12.1994, p. 38-47.

¹⁶⁹² La directive 94/80/CE rappelle que : « *l'administration locale des Etats membres reflète des traditions politiques et juridiques différentes et se caractérise par une grande richesse des structures; que le concept d'élections municipales n'est pas le même dans tous les Etats membres; qu'il convient, par conséquent, de préciser l'objet de la présente directive en définissant la notion d'élections municipales; que ces élections englobent les élections au suffrage universel et direct au niveau des collectivités locales de base et de leurs subdivisions; qu'il s'agit aussi bien des élections au suffrage universel direct des assemblées représentatives municipales que des membres de l'exécutif municipal* ».

¹⁶⁹³ La personne a été déchue de ses droits dans son Etat d'origine ; certaines fonctions sont réservées aux nationaux parce qu'elles comportent la participation à l'exercice de l'autorité publique et à la sauvegarde d'intérêts généraux. Les fonctions de maire, par exemple, ne peuvent pas être exercées par un ressortissant communautaire, ni même au titre d'un remplacement. La participation d'élus municipaux aux élections législatives est réservée aux nationaux.

doivent se faire inscrire sur une liste électorale (article 8 de la directive). En France, c'est la loi organique du 25 mai 1998¹⁶⁹⁴ qui a transposé la directive de 1994. Les articles LO-227-1 à 227-5 du code électoral accordent aux ressortissants de l'UE et résidant en France le droit de vote aux élections municipales. Ces articles organisent les démarches auxquelles les ressortissants devront se soumettre : ils s'inscrivent sur une liste électorale complémentaire où ils déclarent ne pas être déchus de leur capacité électorale dans leur Etat d'origine¹⁶⁹⁵. Les articles LO 228-1, 230-2, 236-1, 265-1 et 247-1 définissent l'ensemble de règles applicables aux ressortissants de l'UE qui désirent être élus au Conseil municipal¹⁶⁹⁶ ou au Conseil de Paris¹⁶⁹⁷. Ce sont les élections municipales de mars 2001 qui ont testé pour la première fois le dispositif ainsi mis en place. Seulement 13 % des citoyens migrants étaient inscrits sur les listes municipales, 991 ressortissants de l'UE avaient été candidats et seulement 204 conseillers municipaux non nationaux ont été élus¹⁶⁹⁸. Lors des élections municipales de 2008, le nombre des inscrits a toutefois progressé, passant de 166 000 à près de 200 000. 1206 ressortissants se sont portés candidats et 244 ont été élus¹⁶⁹⁹ dans les communes de plus de 3500 habitants. En dépit de

1694 Loi organique n°98-404 du 25 mai 1998.

1695 Voir l'arrêt de la Cour de Cassation, Civ.2, 2 mars 2001, n°01-60210, *Manuel Lopez Moreno*. La Cour casse et annule un arrêt du Tribunal d'Instance de Carvin du 8 février 2001, qui estimait que le demandeur devait rapporter la preuve irréfragable de l'absence de déchéance de son droit de vote. La Cour considère : « *qu'en statuant ainsi, alors que l'article LO. 227-4 susvisé, s'agissant de l'absence de déchéance du droit de vote, exige que cette condition fasse l'objet d'une déclaration écrite du demandeur en mairie, établie sous réserve des sanctions prévues à l'article LO. 227-5 du même Code, sans que le demandeur ait à apporter la justification de ses dires, le tribunal a ajouté au texte susvisé une condition qu'il ne comporte pas et l'a ainsi violé* ».

1696 Voir l'article 88-3 de la Constitution française. Bien qu'étant conseiller municipal, un ressortissant communautaire ne peut être membre d'un collège électoral sénatorial (article LO 286-1 et -2 du code électoral). De plus, il ne peut être élu ni maire ni adjoint ; de même qu'il ne peut exercer ces fonctions de manière temporaire (art. LO2122-4-1 du Code général des collectivités territoriales).

1697 L'examen de la loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution et transposant la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 a soulevé le problème de savoir si le Conseil de Paris pouvait être considérée comme une collectivité locale de base au sens de la directive, dès lors qu'il est à la fois Conseil municipal et Conseil général. Le Conseil constitutionnel, décision 98-400 DC du 20 mai 1998, a procédé à une lecture communautaire de l'article 88-3 de la constitution (cons.9). Le Conseil de Paris est avant tout un organe administratif élu au suffrage universel direct, habilité à gérer des affaires locales. Cette qualité principale a rendu possible le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires pour le Conseil de Paris.

1698 François Xavier Priollaud, « Les collectivités territoriales françaises dans l'Union européenne », (*in*) *Les collectivités locales et l'Europe*, Regards sur l'actualité, La documentation française, n°331, mai 2007, pp. 5-15.

1699 Le député Jean Frédéric Poisson souhaitait connaître le nombre de candidats européens et d'élus européens lors des élections municipales de 2008. Voir JO du 18 mars 2008, p.2212 (question) et JO du 20 mai 2008, p. 4238 (réponse).

cette légère progression, le faible taux de participation des « électeurs migrants » tend à minimiser les innovations apportées par le traité de Maastricht. Conscient de ce revers, des campagnes d'incitation à l'inscription sur les listes électorales devront encore se renforcer¹⁷⁰⁰.

Le Traité de Maastricht a également apporté une seconde innovation : le droit de voter et de candidater aux ressortissants européens qui résident dans un autre Etat membre que leur Etat d'origine aux élections européennes.

B. L'INTEGRATION TRANSNATIONALE DES CITOYENS EUROPEENS

Cette fois-ci, il n'est pas question d'intégrer un ressortissant de l'UE dans un espace local pour activer la citoyenneté européenne au plus profond du territoire de l'Union européenne. Il s'agit ici de montrer que la citoyenneté européenne est une citoyenneté concrète, rattachée directement à une échéance électorale : l'élection des représentants du Parlement européen. Tout ressortissant de l'UE peut prétendre à participer à cette élection quel que soit le pays membre d'accueil où il se trouve. C'est l'intégration transnationale du ressortissant européen. La citoyenneté européenne transcende les citoyennetés nationales des Etats membres et se comporte comme une citoyenneté unique qui appelle l'exercice d'un droit de vote et d'éligibilité précis sur son seul fondement.

Si le Parlement européen constitue pour l'heure la seule institution supranationale au monde à être composée de représentants issus du suffrage universel direct, sa légitimité est entachée de contestations relatives à son éloignement des citoyens européens, à l'absence

¹⁷⁰⁰ Chaque année, en coopération avec des associations partenaires, et notamment, depuis 2004, l'association Civisme et Démocratie (CIDEM) sont menées des campagnes d'information et de sensibilisation. Pour les élections municipales et cantonales de mars 2008, le Gouvernement avait apporté une contribution financière de 30 800 euros afin de promouvoir l'inscription sur les listes électorales de l'ensemble des citoyens de nationalité française ou communautaire. Ces campagnes d'incitation à l'inscription sur les listes électorales continueront d'être menées chaque année avec une ampleur qui sera adaptée aux échéances électorales de l'année considérée, en particulier à l'occasion des prochaines élections européennes de juin 2009. JO du 20 mai 2008, p.4238.

de lisibilité et de transparence de ses compétences, etc. Pourtant, le traité de Maastricht et le droit dérivé mettaient en œuvre des palliatifs à cette absence de légitimité en sollicitant les *collectivités locales de base* (1). Par expérience, ils se sont révélés décevants. La régionalisation du mode de scrutin des élections européennes en France a tenté (en vain ?) de remédier l'absence de lien entre l'Eurodéputé et le citoyen européen à travers le déroulement d'un scrutin davantage « localisé » (2).

1. Les élections européennes et la sollicitation des collectivités locales de base

Permettre de voter ou de candidater aux élections européennes, dans un Etat qui n'est pas son Etat d'origine, constituait le pendant logique à l'avènement d'une véritable citoyenneté européenne, outrepassant ainsi les verrous des citoyennetés nationales. Or, en dépit des efforts marqués pour faire de ce temps électoral, un temps fort de la vie démocratique de l'UE, des résistances sont toujours présentes.

Avant d'envisager la question des modes de scrutin, le droit originaire et dérivé a posé des conditions à la participation de ces élections :

_ pour voter ou participer aux élections du Parlement européen, le niveau local est encore une fois l'échelon sollicité. Le ressortissant de l'UE qui désire voter ou candidater, a deux choix : soit il choisit de voter dans l'Etat d'accueil, soit il choisit de voter dans son Etat d'origine. Tandis que pour le déroulement des élections municipales, le ressortissant de l'UE qui n'a pas la nationalité de l'Etat d'accueil et qui vote (ou se présente) dans l'Etat d'accueil, ne se voit pas retirer le droit de voter ou de candidater dans un autre Etat de l'UE au moment d'élections équivalentes¹⁷⁰¹. La directive n°93/109/CE du 6 décembre 1993¹⁷⁰² est sur ce point dénuée d'équivoque ; elle permet ce libre choix :

_ « *considérant que l'article 8 B paragraphe 2 du traité CE prévoit le droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen dans l'État membre de résidence sans, pour autant, le*

1701 Réponse du ministère de l'intérieur publiée dans le JO Senat du 30/09/2004 page 2230.

1702 En France, c'est la loi n°94-104 du 5 février 1994 qui est venue transposer cette directive.

substituer au droit de vote et d'éligibilité dans l'État membre dont le citoyen européen est ressortissant; qu'il importe de respecter la liberté de choix des citoyens de l'Union relative à l'État membre dans lequel ils veulent participer aux élections européennes, tout en prenant soin qu'il n'y ait pas d'abus de cette liberté par un double vote ou une double candidature ».

Toutefois, le ressortissant de l'UE est soumis au respect d'un certain nombre de conditions : pour voter ou candidater, un ressortissant répond à des exigences précises tenant à la durée et au lieu de résidence¹⁷⁰³, etc. Mais surtout, il doit, préalablement au déroulement de l'élection, être inscrit sur une liste électorale complémentaire. Beaucoup ont légitimement pensé que l'inscription sur cette liste électorale pour les élections européennes pouvait être la même que celle concernant le déroulement des élections municipales¹⁷⁰⁴. En fait, il s'agit bien d'une seconde liste, distincte de celle enregistrant les ressortissants désireux de participer aux élections municipales. L'existence de cette seconde liste complémentaire se justifie par l'existence du libre choix du ressortissant de voter (ou de candidater¹⁷⁰⁵) soit dans l'Etat d'accueil, soit dans son Etat d'origine. Mais en aucun cas, ce dernier ne votera deux fois pour cette même élection au Parlement européen.

1703 « En conséquence, que les conditions, et notamment celles liées à la durée et à la preuve de la résidence valant pour les non-nationaux soient identiques à celles applicables, le cas échéant, aux nationaux de l'État membre considéré », directive n°93/109/CE du 6 décembre 1993.

1704 Jean Marie Poirier, question écrite n°12904, JO du 01/07/2004, p.1436 : « Pour voter, les ressortissants européens doivent s'inscrire sur des listes complémentaires. Bien que les dispositions législatives ne mentionnent pas le caractère alternatif de l'inscription, la pratique distingue la liste complémentaire pour les élections municipales et la liste complémentaire pour les élections européennes puisque l'inscription sur l'une n'entraîne pas automatiquement inscription sur l'autre.[...] Dans la commune de Sucy-en-Brie, alors que 107 électeurs européens sont inscrits sur les listes complémentaires pour les élections municipales, seuls 59 le sont pour les élections européennes ».

1705 Toutefois, le Parlement n'est pas d'accord avec l'interdiction générale, inscrite dans l'acte de 1993, empêchant un candidat de se présenter dans plus d'un État membre lors d'un même scrutin et il demande au Conseil d'assouplir les restrictions actuelles. Il se fonde sur le fait que, si l'article 8 de l'acte de 1976 interdit le double vote, il n'interdit pas expressément la double candidature et qu'en outre une extension du caractère transnational du régime politique de l'UE dépend dans une certaine mesure de la possibilité éventuelle pour l'électeur de voter pour des candidats d'une nationalité différente de la sienne. Le Parlement cherche aussi à ce que l'État de résidence ne soit pas automatiquement tenu d'interdire à un citoyen de voter si celui-ci a été privé de ses droits électoraux dans un autre État membre. Les députés au PE estiment que, dans ces deux cas, c'est aux États membres concernés de trancher au cas par cas, afin d'éviter la discrimination. Ils renvoient à la disposition du Traité de Maastricht en vertu de laquelle tout citoyen a le droit de voter ou de se présenter aux élections au Parlement européen dans l'État où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants dudit État. *Rapport Duff* (A6-0267/2007) sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 93/109/CE du Conseil, du 6 décembre 1993, en ce qui concerne certaines modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant

Une fois encore, il appartient aux communes, le moment venu des échéances européennes d'informer leurs citoyens des conditions à respecter pour éviter d'éventuelles frustrations¹⁷⁰⁶. Quant aux conditions tenant à l'éligibilité, en dehors de l'exigence de nationalité d'un Etat membre, les conditions varient d'un Etat à un autre : les conditions d'âge¹⁷⁰⁷, de résidence, de modalités de l'élection¹⁷⁰⁸.

Ainsi, de nombreux obstacles continuent de freiner le potentiel de participation et de candidature aux élections européennes¹⁷⁰⁹, à commencer par les différents modes de scrutin rencontrés à travers l'Union européenne.

2. La volatilité des modes de scrutin : l'essai de la régionalisation du scrutin européen en France

Si l'adoption d'une procédure uniforme pour l'élection des parlementaires européens était envisagée¹⁷¹⁰, ces élections continuent de relever des lois électorales nationales

dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants. Adopté le 26 septembre 2007 (Textes adoptés, P6-TA(2007)0410). La question n'est toujours pas tranchée.

- 1706** Si dans tous les Etats membres, l'âge électoral est à 18ans ; en revanche, les interprétations tenant aux conditions de résidence sont fluctuantes : certains pays (Finlande et France) exigent que l'on possède son domicile ou sa résidence habituelle sur le territoire électoral, d'autres (Allemagne, Luxembourg, Belgique, Grèce, Espagne, Portugal, Italie) que l'on y séjourne de manière habituelle, d'autres encore (Autriche, Danemark, Royaume-Uni, Hongrie, Irlande, Pays-Bas, Pologne, Suède) que l'on soit inscrit sur le registre de la population. Le Luxembourg, depuis 2003 a fixé une durée minimum de résidence de 5ans.
- 1707** 18 ans en Finlande, Suède, Danemark, Allemagne, Espagne, Pays-Bas, Luxembourg, Portugal et la majorité des nouveaux États membres, 19 en Autriche, 21 en Belgique, Grèce, République tchèque, Irlande, Lituanie, Pologne, Slovaquie et Royaume-Uni, 23 en France et 25 en Italie.
- 1708** Danemark, Grèce, Estonie, Allemagne, Pays-Bas, Suède, République tchèque : seuls les partis ou organisations assimilables à des partis peuvent déposer des candidatures. Dans les autres États, les candidatures peuvent être présentées à condition de recueillir un certain nombre de signatures ou de regrouper un certain nombre d'électeurs et, dans certains cas (Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni), le versement d'une caution est exigé. Les candidats peuvent se présenter à titre individuel en Irlande et en Italie s'ils réunissent un certain nombre de signatures.
- 1709** « *Le Parlement européen voit sa légitimité s'éroder. Seule assemblée transnationale élue au suffrage universel, le Parlement européen est une institution démocratique d'avenir. Toutefois, il faut mettre fin à ce paradoxe constituant à vouloir organiser une grande élection commune à partir de 25 élections particulières* », Corinne Deloy, Dominique Reynié (dir.), *Les élections européennes de juin 2004*, PUF, mai 2005, 248p. (p.138).

propres à chaque Etat membre¹⁷¹¹. Ainsi, lors de l'élection des représentants du Parlement européen de juin 2004, on ne dénombra pas moins de 26 modes de scrutin différents¹⁷¹² !

En effet, l'harmonisation des procédures électorales n'est que très partiellement engagée : seule le choix de la proportionnelle de liste est observée par tous les Etats membres, puisqu'il s'agissait d'une obligation imposée par l'ordre juridique européen. Quant aux méthodes tenant aux décomptes des voix, elles varient aussi d'un Etat à un autre¹⁷¹³ !

1710 Article 138§3 du traité de Rome (1957) : L'assemblée élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres. Le Conseil statuant à l'unanimité arrêtera les dispositions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

1711 Voir l'article 7§3 de l'Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, adopté par le Conseil le 20 septembre 1976, JOCE L.278 du 8 octobre 1976 ; le traité d'Amsterdam a introduit la possibilité qu'à défaut de procédure uniforme, des "principes communs" régiraient les procédures électorales nationales. Enfin, le Conseil a adopté un acte le 25 juin 2002 et le 23 septembre 2002 modifiant l'Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct où il est venu préciser les principes communs. Ces principes communs sont : l'élection des députés européens sur la base du scrutin de liste de type proportionnel ; la constitution de circonscriptions sans porter atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin, les Etats membres dont la population n'est pas supérieure à 20 millions d'habitants n'étant pas obligés à constituer de telles circonscriptions ; la possibilité d'adopter de dispositions spéciales afin de tenir compte d'une particularité régionale ; l'établissement d'un seuil qui ne dépasse pas 5% des suffrages exprimées ; les Etats membres peuvent autoriser le scrutin préférentiel selon les modalités qu'ils arrêtent ; à partir des élections de 2009 un dixième des sièges au PE sera pourvu au scrutin de liste de type proportionnel dans le cadre d'une circonscription unique formée par le territoire des Etats membres de l'Union européenne ; le mandat de député au Parlement européen est incompatible avec le mandat de membre d'un parlement national. Voir COSTA, Olivier, « Quelles leçons tirer du manque d'harmonisation des modes de scrutin aux élections européennes », (in) DELWIT Pascal, DE WAELE Jean-Michel (dir), *Le mode de scrutin fait-il l'élection ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000, pp.103-125.

1712 En 2004, 25 Etats membres ont organisé les élections des représentants au Parlement européen ; et pourtant, on dénombre 26 modes de scrutin différents qui s'expliquent par le fait que « Le Royaume Uni applique le vote unique transférable en Irlande du Nord et le scrutin de liste sur le reste de son territoire », Corinne Deloy, Dominique Reynié, *Les élections européennes de juin 2004*, PUF, mai 2005, p.23. Voir également, Jean Michel De Waele, Ramona Coman, « Quels modes de scrutins pour les européennes de 2004 », Synthèse n°137, Fondation Robert Schuman, 7 juin 2004, consulté le 26/11/08 sur http://www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=sy-137#ancre_5

1713 La majorité des États membres emploient la méthode *d'Hondt* pour le décompte des voix et l'attribution des sièges. L'Allemagne applique la méthode *Hare-Niemeyer* et le Luxembourg une variante de la méthode d'Hondt, la méthode *Hagenbach-Bischoff*. En Italie, les sièges sont attribués selon la méthode des quotients entiers et des restes les plus élevés, en Irlande selon le système du scrutin uninominal préférentiel avec report de voix, en Grèce selon le système de la proportionnelle dite renforcée "*Enishimeni Analogiki*", et en Suède selon la méthode *Sainte-Laguë* modifiée (méthode des nombres impairs où le plus grand commun diviseur est ramené à 1,4).

En France, le mode de scrutin mis en place en 1977¹⁷¹⁴ consacrait une circonscription unique -le territoire de la République- où l'ensemble des électeurs votait sur la base de listes nationales comportant chacune nécessairement les noms des candidats correspondant au nombre exact de sièges de parlementaires européens à pourvoir pour la France. La représentation était proportionnelle pour permettre la représentation de l'ensemble des forces politiques. Et l'attribution des sièges se faisait selon la règle de la plus forte moyenne, qui favorisait les listes ayant obtenu le plus grand nombre de voix et *a fortiori*, elle privilégiait les grands partis nationaux.

Or, très rapidement, ce système a généré des confusions. L'organisation et le déroulement de la campagne européenne ont rapidement été parasités par une « nationalisation » des enjeux¹⁷¹⁵. La circonscription unique étendue au territoire national renforçait l'ancrage partisan¹⁷¹⁶ et national de l'eurodéputé, faussant ainsi la perception de son rôle. Comment définir le représentant du Parlement européen ? Le Conseil Constitutionnel français est intervenu plusieurs fois sur les qualités du représentant européen au PE. En 1976, Le Conseil évoque « *l'élection au suffrage universel direct des représentants des peuples des Etats membres à l'Assemblée des communautés européennes* », et rappelle que « *l'acte du 20 septembre 1976 est relatif à l'élection des membres d'une assemblée qui n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République*

¹⁷¹⁴ Loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen ; modifiée par la loi n°94-104 du 5 février 1994 qui étend le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes aux ressortissants des Etats membres de l'UE résidant sur le territoire français dans les mêmes conditions que les citoyens français ; modifiée par la loi n°2000-295 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre les mandats de député européen et de parlementaire national ; modifiée par la loi n°2000-493 du 6 juin 2000 instaurant la parité Homme/Femme aux mandats électoraux et les fonctions législatives ; enfin, la loi n°2003-327 du 11 avril 2003 qui régionalise le mode de scrutin des élections au Parlement européen. Voir l'article de Pascal Jan, « Modes de scrutin régional et européen et financement des partis politiques », AJDA 2003, p.939 et svt.

¹⁷¹⁵ Lors des élections européennes de 2004, le scrutin français a été marqué par un vote sanction à l'encontre du gouvernement en place. A l'inverse, dans d'autres Etats membres, le scrutin européen a confirmé un scrutin national : Les gouvernements récemment installés en Espagne (Parti Socialiste ouvrier espagnol) et en Grèce (la Nouvelle Démocratie) en mars 2004 ont profité de l'élan populaire jusqu'aux élections européennes de juin 2004. Voir Pascal Delwit, Philippe Poirier, *Parlement puissant, électeurs absents ?*, Editions de L'université de Bruxelles, 2005, p.13.

¹⁷¹⁶ Cet ancrage partisan n'a pas toujours servi ces élections dans la mesure où à l'intérieur même des partis politiques il existait de fortes divisions. Prenons le cas de la question sur l'intégration de la Turquie en Europe : l'UMP était contre, or Jacques Chirac, à l'époque était pour. Sur la Constitution européenne, au sein du PS, Lionel Jospin et François Hollande était pour, tandis que Laurent Fabius était contre. Voir Pascal Delwit et Philippe Poirier, *Parlement puissant, électeurs absents ? les élections européennes de juin 2004*, Editions de l'université de Bruxelles, 2005, p.23.

française et qui ne participe pas à l'exercice de la souveraineté nationale »¹⁷¹⁷. Puis, plus récemment en 2003, « *Considérant qu'il résulte de ces dispositions que les membres du Parlement européen élus en France le sont en tant que représentants des citoyens de l'Union européenne résidant en France* »¹⁷¹⁸.

Afin de détacher l'eurodéputé de ses appartenances nationales, la réglementation européenne a opéré des modifications. Le Conseil européen a fini par adopter une décision modifiant l'Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct de 1976¹⁷¹⁹. Cette décision pose un certain nombre de principes communs pour les élections européennes. Notamment, si le texte maintient la représentation proportionnelle, cette représentation doit s'inscrire dans un cadre régional. C'est pourquoi, en 2003, la France a engagé une réforme du mode de scrutin des élections européennes¹⁷²⁰. Le fil conducteur de la réforme se résumait à la volonté de rapprocher l'eurodéputé du citoyen européen.

Ainsi, le territoire national ne constitue plus une circonscription unique. Il est divisé en huit « super-régions »¹⁷²¹. Ces circonscriptions régionales dépassent largement le cadre des régions administratives françaises (excepté pour la région Ile de France)¹⁷²²; et à l'intérieur de chacune de ces huit « super-régions », une liste est présentée par chaque parti¹⁷²³.

La réforme s'est toutefois révélée prudente. Il ne fallait pas non plus octroyer une assise trop régionale à l'eurodéputé ! L'eurodéputé n'est pas, non plus, un « super champion »

¹⁷¹⁷ Conseil Constitutionnel, décision n°76-71 DC du 30 décembre 1976.

¹⁷¹⁸ Conseil Constitutionnel français, décision n°2003-468 DC du 3 avril 2003, considérant 37.

¹⁷¹⁹ Voir l'acte adopté par le Conseil le 25 juin 2002 et le 23 septembre 2002 modifiant l'Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct : la zone électorale de chaque État membre peut être subdivisée si elle n'affecte pas la nature proportionnelle du système.

¹⁷²⁰ Loi n°2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques,

¹⁷²¹ La France est ainsi le sixième pays de l'Union européenne avec la Belgique, la Finlande, l'Irlande, l'Italie et le Royaume-Uni à diviser son territoire en circonscriptions pour les élections européennes.

¹⁷²² Il s'agit de circonscriptions interrégionales regroupant plusieurs régions administratives. Ces huit super-régions sont : la région Nord-Ouest, Ouest, Est, Sud-Ouest, Sud-Est, Massif Central – Centre, Ile de France et l'Outre Mer.

¹⁷²³ Pour les élections européennes de 2004, le décret n°2004-396 du 6 mai 2004 a fixé les nombres de sièges à pourvoir pour chacune des « super-circonscriptions » : 12 pour le Nord Ouest, 10 pour l'Ouest, 10 pour l'Est, 10 pour le Sud Ouest, 6 pour le Massif Central et le Centre, 13 pour le Sud Est, 14 pour l'Ile de France et 3 pour l'Outre mer.

régional¹⁷²⁴. La prise en compte de ce risque a donc guidé la réforme dans le choix de créer des super-circonscriptions suffisamment vastes pour ne pas privilégier une identité régionale particulière.

Bien sûr, la régionalisation du mode de scrutin n'a pas suffi à elle seule pour inciter les citoyens européens à participer aux élections européennes. Des efforts sont encore à faire : encourager la candidature de ressortissants de l'UE sur les listes nationales, présenter des listes, non pas sous l'étiquette d'un grand parti national, mais plutôt sous l'étiquette des formations politiques d'envergure européenne connues, généraliser la régionalisation des modes de scrutin dans tous les Etats membres, etc.

L'espace de citoyenneté européen relève d'une démarche de plus en plus « glocalisante » où les niveaux locaux sont de plus en plus associés. Le temps fort des élections municipales et européennes révèle cette sollicitation des niveaux locaux, actionnés par l'UE pour se rapprocher de sa base et poursuivre le processus d'intégration européenne. Ce processus met en adéquation la construction européenne aux réalités quotidiennes des citoyens ; et le local permet ces réajustements.

Enfin, les niveaux locaux contribuent aussi à l'accroissement économique de l'Europe. Ils participent, au-delà des frontières, au jeu de la mondialisation.

§ 2. LE LOCAL, UN ESPACE D'ENJEUX ECONOMIQUES EUROPEENS ET MONDIAUX

Si jusque là, la perception du niveau local par rapport au niveau européen s'inscrivait exclusivement dans le cadre de l'Union européenne, les enjeux abordés et les solutions

¹⁷²⁴ Voir à ce titre les objections faites à propos d'une régionalisation du mode de scrutin pour les élections européennes dans le rapport n°123 remis par le Sénateur M. de la Malène fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, « Faut-il réformer le scrutin pour les élections européennes ? » du 5 décembre 1996.

esquissées dépassent, pourtant, très largement l'Europe¹⁷²⁵. « *C'est dans ce cadre [la mondialisation] que doivent en définitive se définir les relations qui lieront l'Europe à ses territoires et ses territoires entre eux* »¹⁷²⁶.

Les niveaux locaux qui se sont affirmés sur la scène européenne, seront amenés à faire entendre leur voix sur la scène internationale, « *dans un futur qui pourrait ne pas être lointain* »¹⁷²⁷. La mondialisation modélise progressivement de nouveaux schémas de relations entre les sociétés où le local parvient à s'imposer comme correctif aux démarches qui seraient jugées trop globalisantes, éloignées des préoccupations concrètes des citoyens.

Sans envisager les conséquences virtuelles politiques, institutionnelles et territoriales quant à la réalisation d'un espace conceptuel mondial cohérent, il faut s'attacher aux conséquences économiques de la mondialisation. Les niveaux locaux ont réagi à mesure que les échanges mondiaux s'intensifiaient. C'est d'abord par réaction à la mondialisation qu'ils résistent pour assurer leur pérennité, pour sauver leur territoire d'une mort programmée, ou au contraire pour maintenir et renforcer la compétitivité déjà existante de leur territoire.

Cette notion de territoire compétitif rencontre un pendant direct dans la construction européenne. En effet, la construction européenne, bien que n'ayant pas explicitement associé les régions à la vie économique de l'UE, oriente les régions de l'Europe dans la concrétisation de territoires compétitifs et solidaires.

Dans un premier temps, les niveaux locaux prennent conscience que leur intégration dans l'UE les connecte aussi au monde (A). Une fois bien ancrés dans le paysage de l'UE, ils participent alors à la recherche de compétitivité et de solidarité du territoire européen dans son ensemble (B).

¹⁷²⁵ Nicolas Levrat, *L'Union européenne et les collectivités locales, réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, 2005, 304p. (p.291).

¹⁷²⁶ Rapport Savy, « *Régions et Territoires en Europe. Les effets territoriaux des politiques européennes vues par les régions* », présenté à la Commission V de l'ARE, réunie les 22/23 juin 1995 à Dalarna, Suède. Ce rapport est la synthèse d'une enquête menée auprès de 135 régions membre de l'ARE (p.143).

¹⁷²⁷ Nicolas Levrat, *op.cit.* p.293.

A. LES NIVEAUX LOCAUX CONNECTES A L'ESPACE MONDE

La prise en compte progressive des niveaux locaux dans l'ordre de l'UE n'a pas seulement pour conséquences la reconnaissance européenne de ces acteurs dans l'ordre juridique de l'Union. La construction européenne a également eu des répercussions sur les activités économiques de ces territoires. Les territoires sont entrés en compétition à l'intérieur même de l'UE. Or, cette compétition s'est progressivement étendue au-delà du territoire européen. L'intégration européenne a alors eu pour conséquence d'ouvrir ces territoires à des enjeux plus vastes dans l'espace international. L'UE a ainsi agi comme une sorte de passerelle reliant directement les niveaux locaux de l'UE avec le monde, dominé par des stratégies commerciales, économiques, et même politiques qui souvent, les dépassent (1).

Cette connexion au monde a pu paraître abrupte dans un premier temps. Cette ouverture sur la scène internationale, sphère qui méconnaît leur existence, a alors amplifié les inégalités résultant déjà de l'intégration européenne. Dès lors, la construction européenne encourage les stratégies impliquant les niveaux locaux dans la recherche de solutions pour répondre à la mondialisation (2).

1. La mise en connexion des niveaux locaux à l'espace mondial

Si les niveaux locaux étaient considérés de manière plutôt négative dans la construction européenne¹⁷²⁸, parallèlement à ce constat, les régions vont développer des stratégies destinées à s'adapter aux défis imposés par la construction européenne intégrée dans un mouvement plus large, celui de la mondialisation.

Tout d'abord, la conception des niveaux locaux de la construction européenne reflétait les craintes des Etats : l'Europe constituait une menace pour la cohésion et la souveraineté

¹⁷²⁸ Il a été rappelé que seules les régions en perte de croissance économique, confrontées à des handicaps tant naturels que structurels étaient susceptibles de faire l'objet d'une attention de l'UE. Cf. Partie I.

nationale. Cette méfiance à l'égard de la construction européenne s'est d'autant plus renforcée qu'une aggravation des inégalités régionales a été constatée, au risque de conduire certaines d'elles dans un déclin irréversible¹⁷²⁹. Les niveaux locaux n'étaient pas totalement convaincus des retombées bénéfiques de la construction européenne. En effet, la construction européenne les a, malgré eux, propulsés dans des enjeux qui, a priori, leur échappaient : la compétition économique, la mise en concurrence entre territoires européens constituaient autant de domaines qui n'appelaient pas la mise en œuvre de compétences des niveaux locaux dans la mesure où ces enjeux revêtaient une envergure purement européenne. Et pourtant, la construction du marché intérieur va impacter directement ces territoires, obligeant la Communauté européenne, à l'époque, à mettre en place des palliatifs aux disparités résultant de la construction de ce marché¹⁷³⁰. La politique régionale tentera ainsi de mobiliser les régions les plus pauvres dans la captation des aides substantielles des fonds structurels européens, pour les aider à rattraper les retards économiques accumulés.

Cependant, la mise en concurrence des territoires à l'intérieur de l'Europe se conjugue aussi avec l'ouverture de l'UE dans l'espace mondial. A partir des années 90, l'évolution du système économique mondial confirme l'immixtion de l'international à l'intérieur même du territoire de l'UE. Et corrélativement, les niveaux locaux sont ainsi connectés à un espace mondial qui répond à des codes dominés par la loi du marché. Les territoires locaux découvrent, non sans heurt, que ce pont entre les territoires et l'espace international nécessite des réflexions profondes afin de contenir les effets de la mondialisation.

Les aides financières issues de la politique régionale, au niveau européen, sont insuffisantes pour enrayer les défis de la mondialisation imposés aux niveaux locaux. Même si la politique régionale a évolué, en passant d'instrument de péréquation à une politique plus substantielle, il faut réfléchir à de nouveaux modes d'action. La *glocalisation* est ce processus qui permettrait de connecter les niveaux locaux à l'espace

1729 Pellerin Christian (présidé par), *Comment préparer le territoire français à la compétition européenne ?*, rapport du groupe d'études et de mobilisation Europe 1993 sur les régions, Ed. Syros alternative, 1990, 253p.

1730 1975 avec la création du FEDER.

mondial tout en proposant un cadre informel¹⁷³¹ où les niveaux locaux auraient l'assurance de bénéficier d'une prise en compte sérieuse et spécifique de leurs intérêts. La *glocalisation* concrétise ainsi le rapprochement physique et la prise en compte des réalités de terrain et dépasse ainsi le cadre étatique qui a longtemps contenu les niveaux locaux. Dès lors, la *glocalisation* ouvre la réflexion sur le nécessaire rapprochement des acteurs locaux –*de proximité*– dans un cadre de gouvernance qui dépasse le cadre étatique.

Au niveau de l'UE, il semblerait que cette prise en compte des niveaux locaux dans l'ordonnancement européen se précise et conduit à concrétiser la *glocalisation* en Europe.

2. Inspirer des stratégies intéressantes de plus en plus les niveaux locaux

La politique régionale de l'UE a conduit régulièrement à procéder à des bilans, à affiner les outils d'analyse et de statistiques régionales et locales pour appréhender l'aménagement du territoire européen. Cette politique -politique incitative- oblige les Etats bénéficiaires et leurs régions les plus pauvres, à s'engager dans des projets ambitieux et cohérents ; et les pousse à adopter des stratégies de développement, à collaborer dans des projets concertés, à inciter les initiatives locales, etc. pour parvenir à éradiquer les disparités.

Ces données et ces stratégies –souvent coordonnées avec les services de la Commission elle-même - sont régulièrement soumises à une évaluation de l'échelon européen afin de préciser ou de procéder aux réajustements de sa politique régionale. Régulièrement, la politique régionale a fait l'objet de réformes. Et notamment lorsque l'élargissement de l'Europe risquait de mettre en péril les équilibres territoriaux : au moment de l'intégration de l'Espagne, du Portugal, de l'Italie et de la Grèce - Etats qui accusaient de sérieux retards économiques et de développement- . Lors de la réunification de l'Allemagne en 1990 : l'absorption de l'ex-RDA dans la RFA a profité de la mise en œuvre de mesures structurelles et d'ajustements directement inscrites dans les traités¹⁷³². Enfin, le dernier

¹⁷³¹ Dans l'espace international, il est difficile de formaliser des relations dès lors qu'il existe une multitude d'acteurs. Envisager un cadre institutionnel où seraient représentés les niveaux locaux à l'échelle mondiale paraît être un projet fantasque.

¹⁷³² Par exemple, en matière d'aides d'Etats, art.107 §.2 c) TFUE.

élargissement à l'Est de l'Europe a ponctué une nouvelle réforme de la politique régionale, en orientant cette dernière vers la mise en compétitivité des territoires et en intégrant la stratégie de Lisbonne.

La création d'une politique régionale servait à réduire les effets parfois néfastes de la construction européenne sur les territoires. En effet, les principes libéraux (marché unique, libre circulation, etc.) commandés par l'UE, ont généré des impacts importants sur les territoires des Etats membres. Aussi, la politique régionale, en créant les premières pierres d'un interventionnisme mesuré de l'UE sur les territoires, a noué des liens avec les territoires et les acteurs présents sur le terrain : les pouvoirs locaux. Toutefois, en dépit des succès rencontrés par la politique régionale, l'alchimie des rapports entre l'UE et les niveaux locaux reste complexe. D'une part, et comme il a déjà été fait remarquer, les niveaux locaux dépendent directement d'une organisation nationale sur laquelle l'UE ne peut exercer aucune influence, ni commander aucun aménagement de l'ordre constitutionnel en place rendant plus facile une relation étroite entre l'Union et les collectivités locales. D'autre part, la construction européenne, si elle tente de corriger ses impacts en apportant une manne financière à certains niveaux connaissant des difficultés économiques et structurelles, elle fait aussi supporter aux régions de nouvelles charges et responsabilités¹⁷³³. Progressivement, elle a aussi incité la compétition entre les territoires européens.

Dans ce contexte général, deux cas de figure se dessinent :

_ Le premier où les élus locaux se mettent en quête d'attirer (ou de maintenir) les entreprises afin de pérenniser les emplois sur leur territoire ; soutenir les entreprises en difficulté tout en veillant au respect du droit de l'UE (les aides d'Etat, mais pas seulement).

_ A l'inverse, les régions déjà favorisées par un emplacement géographique prospère, ont de nouvelles opportunités d'affirmation au sein de l'espace européen. La construction européenne est alors considérée comme une aubaine au service d'un projet de

1733 « [...] mais vue des régions, la construction européenne apparaît surtout comme un dispositif de mise en concurrence généralisée des territoires », René Kahn, « Les régions et la construction européenne : le cas de l'Alsace », in Bitsch Marie Thérèse (dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, coll. *Organisations internationales et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 457p. (p.367).

développement régional¹⁷³⁴. Les régions déjà prospères profitent des opportunités d'ouverture : elles instrumentalisent le projet européen à leur avantage. L'UE est alors considérée comme une fenêtre ouverte sur le monde qui leur permet de faire connaître leur identité, leur positionnement géostratégique, leur savoir faire local, etc. L'Europe apporte alors une valeur ajoutée à des régions en quête d'ambitions dans un monde globalisé.

B. LES NIVEAUX LOCAUX AU SERVICE DE LA COMPETITIVITE EUROPEENNE

Les niveaux locaux sont des territoires qui concourent directement au tissage économique et social de territoires plus vastes : une région, un Etat, et enfin, à l'UE. Dès lors, les politiques nationales et européennes doivent s'accorder et s'articuler autour d'objectifs communs pour permettre à ces territoires d'entrer dans le jeu de la compétition mondiale.

Toutefois, le développement des territoires locaux et les stratégies qui y sont développées, ne reposent pas seulement sur l'existence d'une volonté politique aussi forte soit-elle. D'autres données doivent être prises en compte, comme l'implantation d'entreprises déjà existantes, la présence de ressources abondantes, le degré de développement des infrastructures d'un territoire, etc. Par conséquent, l'ensemble des initiatives régionales, nationales et européennes destinées à renforcer les territoires sont tantôt perçues comme des compléments à des activités déjà existantes, tantôt, elles sont perçues comme des catalyseurs pour provoquer le développement de ces territoires (1).

Ainsi, les niveaux locaux, aspirés dans des enjeux économiques qui dépassent leur sphère de compétitivité, n'ont pas d'autres choix que d'entrer dans la compétition mondiale en générant un idéal européen (2).

¹⁷³⁴ Ce fut le cas pour l'Alsace, pour qui la construction européenne fut un véritable tremplin. Voir René Kahn, *op.cit.* p. 368.

1. Les territoires locaux, des espaces de conquêtes économiques

Les entreprises qui s'implantent sur un territoire, génèrent une activité économique et créent des synergies à une échelle locale ; qui ont ensuite des répercussions directes sur l'économie d'ensembles régionaux plus vastes. L'effet de dominos ainsi généré, concourent directement au jeu de la mondialisation.

Ainsi, la mondialisation est directement ancrée dans l'espace local : les entreprises adoptent des stratégies spatiales pour optimiser leur capacité de production, mais aussi leur capacité à expédier leurs produits, ou encore diffuser leur savoir faire, exécuter des services, etc. La conquête des marchés internationaux amène les entreprises à être de plus en plus offensives et innovantes, que ce soit dans leurs stratégies commerciales ou technologiques. Mais aussi, elles deviennent plus exigeantes dans le choix de leur future implantation.

Il ne suffit pas d'avoir une politique locale, nationale ou européenne incitative ou interventionniste pour favoriser l'implantation d'entreprises, il faut aussi considérer les ressources du territoire, les potentiels de développement de la région, les emplacements géostratégiques, la législation nationale, locale, etc. Car le choix de l'implantation d'une entreprise est rarement guidé en fonction des besoins d'une population locale, mais plutôt en fonction de critères nettement moins altruistes et beaucoup plus économiques : les sites de production doivent-ils coïncider avec les sources d'approvisionnement pour limiter les coûts inhérents au transport ? Il faut également veiller à ce que ces sites soient en mesure d'expédier le plus efficacement possible (et par conséquent le plus rapidement possible) les produits ou la fourniture de service ; par conséquent, une entreprise préférera s'installer dans une zone où il existe un niveau satisfaisant d'infrastructures : proche d'une autoroute, d'une zone portuaire dynamique, etc. Ces questions logistiques revêtent tout autant d'importance que celles du choix de l'emplacement en fonction des ressources et feront la différence en termes de gains de productivité, lorsque une entreprise entre en concurrence avec d'autres entreprises sur un même marché.

Cette recherche d'optimisation de la productivité incite directement les régions à entrer dans les problématiques stratégiques et logistiques des entreprises. Et réciproquement, les

investissements et les décisions d'implantation d'une entreprise intègrent la problématique d'intégration économique des territoires. Des zones de spécialisation sont susceptibles de s'ériger. L'exemple du secteur de l'automobile fournit une bonne illustration des pôles régionaux qui se sont développés autour de l'automobile. L'industrie automobile est aujourd'hui l'une des industries les plus globalisées, puisque les constructeurs se sont organisés à l'échelle internationale pour limiter les coûts de production. Et l'implantation d'usines de construction automobile dans d'autres pays a pu être facilitée par une libéralisation progressive du commerce de l'automobile, longtemps protégé par les législations nationales¹⁷³⁵. Tout d'abord, les exigences techniques n'ont pas permis de déplacer les sites de production vers des pays en développement. Les sites privilégiés ont été ceux en périphérie des principales régions de productions. En Europe, l'Espagne et le Mezzogiorno italien. Puis les Etats d'Europe de l'Est (Hongrie, Roumanie, etc.) ont attiré les constructeurs et équipementiers de l'automobile pour la fabrication des voitures de moyenne gamme, toujours dans la recherche de minimisation des coûts de production. Cette recherche perpétuelle d'abaissement des coûts de production est à l'origine des incompréhensions et des effets néfastes de la mondialisation qui conduit régulièrement à déstructurer les secteurs, délocaliser les sites de production. En Europe, les aléas de cette logique mondialiste qui consiste à déplacer un site en fonction des changements de situation (contexte social, législatif, appauvrissement de la ressource, etc.), pour garantir un profit optimum, continuent de bloquer l'avènement de l'Europe sociale¹⁷³⁶.

2. Générer un idéal européen dans le jeu de la compétition mondiale

1735 Pour un bref aperçu historique de l'internationalisation de l'industrie automobile, voir Frédérique Sachwald, *L'Europe et la mondialisation*, Flammarion, coll. Dominos, 1997, 125p. (pp. 70-78).

1736 Jean Claude Barbier, *La longue marche vers l'Europe sociale*, PUF, 296p. ; voir également le rapport remis par le Centre d'Analyse Stratégique, *Quelle dimension sociale pour le projet politique européen ? Contributions et pistes d'action*, La Documentation Française, 2007, 40p.

Ainsi, les régions sont amenées à jouer la carte de l'attractivité et du dynamisme, elles sont conduites « à organiser une production d'externalités positives ciblées »¹⁷³⁷. Elles s'engagent dans de véritables campagnes de séduction, pour attirer les entreprises sur leur territoire afin de pérenniser le tissu économique de la région : zones franches, mise en valeur d'un cadre de vie sain (qualité environnementale), présence de ressources, de niveaux d'infrastructures satisfaisants, etc. Les régions rivalisent d'idées tout aussi ingénieuses les unes que les autres, pour attirer les entreprises et les investisseurs et consacrent ainsi une nouvelle forme de compétition : la compétition économique des territoires.

Les mutations technologiques, l'évolution des moyens de transport, et peut être plus encore, le développement considérable de nouveaux outils de communication tel que l'internet réduisent considérablement les distances, et contribuent à renforcer cette tendance. Dès lors, les régions sont en contact direct avec la mondialisation et parviennent à conquérir une certaine indépendance économique, un certain affranchissement par rapport à leur tutelle étatique. Toutefois, tel est le cas lorsque la mondialisation apporte une telle jouissance aux régions. Mais dès que la mondialisation altère, ou a fini par épuiser les ressources d'une région, le besoin d'Etat se fait à nouveau sentir et la mondialisation retrouve cette image de « rouleau compresseur » qui écrase, déstructure et surtout, homogénéise un espace mondial unique. Dans cette hypothèse, la mondialisation n'est plus un vecteur de progrès technique et technologique qui offre potentiellement un cadre d'expression aux niveaux locaux.

Au niveau européen, même si l'intégration des collectivités territoriales apparaît « tardive et encore très incomplète »¹⁷³⁸, elle n'en démontre pas moins une prise en compte sérieuse des réalités locales dans le système politique de l'UE. En effet, leur intégration s'appuie également sur leur mise en œuvre des politiques publiques européennes dans lesquelles les acteurs infra-étatiques ont des capacités techniques et juridiques pour réaliser

¹⁷³⁷ René Kahn, « Les régions et la construction européenne : le cas de l'Alsace », in Bitsch Marie Thérèse (dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, coll. *Organisations internationales et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 457p. (p.364).

¹⁷³⁸ Nicolas Levrat, *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, 2005, 304p. (p.21).

l'action européenne¹⁷³⁹. Même si leur capacité d'influence sur le processus décisionnel européen demeure limitée, les pratiques développées entre le niveau européen et les niveaux locaux configurent de nouveaux équilibres propices à la structuration des territoires. Dès lors, ces pratiques ont des incidences sur la maîtrise des enjeux mondiaux.

Ainsi, l'immixtion du local dans le jeu de la mondialisation, organisée par l'échelon européen permet à l'espace local de s'affirmer en dehors de la sphère européenne, et pourrait constituer un modèle dans la « domestication » de la mondialisation. La pression exercée par la mondialisation a permis aux niveaux locaux de révéler des potentiels dans la mise en œuvre de stratégies tant offensives que défensives pour atténuer les effets parfois dévastateurs de la mondialisation.

Le local parvient à s'imposer sous l'impulsion du niveau européen. Il gagne une plus grande liberté –certes encadrée¹⁷⁴⁰- dans les définitions des enjeux stratégiques de développement de leur territoire qui ne dépendent plus seulement de l'environnement européen, mais aussi de l'espace mondial.

¹⁷³⁹ Nicolas Levrat, « L'émergence des collectivités territoriales comme acteurs de plein droit dans le système institutionnel communautaire », in Paul Magnette et Eric Remacle (dir.), *Le nouveau modèle européen*, vol.I, Ed. Université de Bruxelles, pp.115-164.

¹⁷⁴⁰ Ces marques de liberté ne les affranchissent pas de la tutelle de leur Etat.

CONCLUSION

DE

LA DEUXIEME PARTIE

Les collectivités locales, à défaut d'être des acteurs du processus décisionnel européen, ont révélé leur utilité pour l'Union européenne. Certes, elles ne seront jamais des prétendantes légitimes à un statut identique à celui des Etats, mais elles constituent néanmoins, des rouages efficaces au service de l'Union européenne.

En effet, les collectivités locales ont déjà témoigné de leur fonction de relais, de réception du droit de l'UE et d'exécutantes. Et ce rôle n'est d'ailleurs plus contestable. Toutefois, une évolution, parallèle à leur émergence dans le système de l'UE, est constatée. Les collectivités locales représentent un idéal local, elles sont porteuses d'intérêts locaux distincts des intérêts nationaux ou encore européens. Une forme d'instrumentalisation de ces intérêts, et du niveau local en général s'opère. L'Union récupère, en quelque sorte, ces valeurs, ces intérêts, elle tient compte de problématiques spécifiques à certains niveaux locaux pour concevoir et améliorer les politiques de l'UE et la manière de les appliquer. L'appréhension du niveau local doit conduire alors à une plus-value de l'action européenne. Le local imprègne l'action de l'Union et aurait pour but d'amender cet ordre juridique. En prenant conscience des réalités territoriales de son espace, l'Union procède aux ajustements de ses politiques et de ses stratégies.

Finalement, les Etats soucieux de préserver leur autorité et leur emprise sur leurs niveaux infra-étatiques, assistent à un rapprochement de leurs entités locales du niveau européen. Pourtant, la crainte de la mise en concurrence des niveaux étatiques et des niveaux locaux est rapidement balayée. Car même si l'intrusion des niveaux locaux entraîne une nouvelle articulation des niveaux de pouvoir au niveau européen, en proposant plus d'ouverture, plus de concertation, plus d'association, en sensibilisant l'ordre européen aux problématiques locales, le système trouve rapidement ses limites dans la volonté des Etats. Les Etats demeurent les interlocuteurs institutionnels de l'Union. Le filtre étatique est toujours omniprésent et les collectivités locales ne pourront agir et

intervenir dans les arcanes de la gouvernance européenne que si et seulement si les Etats le leur permettent.

CONCLUSION GENERALE

L'UE offre aux collectivités locales européennes la possibilité de participer plus concrètement à la poursuite du projet européen, ainsi qu'à son rayonnement dans l'espace international.

Sur la scène européenne d'abord, où leur association, leur concertation, leur représentation laissent augurer une prise directe sur les enjeux internes de la construction européenne. Cependant, la diversité des entités infra-étatiques ne permet pas de les intégrer comme des acteurs « entiers » de l'intégration européenne.

En effet, la situation des collectivités locales reste intermédiaire. Elle est rendue difficile par l'absence d'« *une assignation claire [...] d'une place déterminée dans cet ordre juridique communautaire* ¹⁷⁴¹ ». Dotées de pouvoirs et de prérogatives parfois importantes, tantôt prolongements logiques des Etats, tantôt considérées comme des personnes ordinaires, elles ont pourtant la charge de faire appliquer le droit de l'UE. Et elles assument les conséquences, parfois lourdes et onéreuses, de la mise en œuvre des politiques de l'UE. Simultanément, les Etats comme l'Union européenne ont des intérêts à les associer et à les impliquer dans le processus d'intégration européenne : dans la mesure où les collectivités assument la mise en œuvre de la législation européenne, il faut leur permettre de devenir coutumières des pratiques et du fonctionnement de l'ordre de l'UE.

En dépit des obstacles rencontrés, les collectivités locales ont su démontrer leur aptitude à concourir à l'intégration européenne. A un tel point, que jusqu'à une époque récente, le mythe d'une Europe des Régions¹⁷⁴² s'était imposé dans le paysage européen.

Les premiers germes de l'Europe des Régions résultent d'une véritable défiance à l'égard de l'Etat Nation à partir des années 60¹⁷⁴³. Les auteurs comme Denis de

¹⁷⁴¹ Nicolas Levrat, *L'Europe et les collectivités territoriales. Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, 2005, 304p. (p.276).

¹⁷⁴² On prête à Denis de Rougemont la conception de l'Europe des Régions. A partir des années 60, il développe de nombreuses thèses sur les régions ; notamment comment ces dernières contribuent à renouveler le fédéralisme. Il exprime régulièrement un grand mépris à l'égard des Etats Nations, qui selon lui sont les véritables facteurs de division. Cette méfiance le conduit naturellement à propulser les régions dans la construction communautaire. Pour une biographie plus complète, voir François Saint-Ouen, *Denis de Rougemont, introduction à sa vie et son œuvre*, Edition Georg, Genève, 1995, 127p ; pour une biographie rapide, voir <http://www.fondationderougemont.org/txt/denis.html>

¹⁷⁴³ « *L'Etat Nation, apparu longtemps comme un aboutissement de l'histoire des peuples européens, doit s'accommoder aujourd'hui de revendications de ses parties constitutives et des empiètements d'une autorité supra-nationale, que les nécessités économiques et des considérations politiques ont peu à peu*

Rougemont dénoncent les excès que renferme le concept de Nation¹⁷⁴⁴ : « *Les nazis vont apprendre au monde ce que veut dire le mot Nation, au sens total et absolu*¹⁷⁴⁵ ». L'Etat *Nation* a régulièrement été critiqué. Souvent dénoncé par les fédéralistes comme une forme étatique qui, derrière l'entité abstraite de la Nation, dissimule des vocations centralisatrices, l'Etat *Nation* exacerbe l'intérêt national, le sentiment national. Par conséquent, pour de nombreux fédéralistes¹⁷⁴⁶, la *Nation* devient l'entité à abattre, source de tous les maux d'un continent européen en quête d'unification.

Ernest Renan concevait déjà en 1882¹⁷⁴⁷, qu'il fallait aller *au-delà des Nations* ; et au-delà des Nations, s'imposait l'idée des Etats Unis d'Europe¹⁷⁴⁸ ! Toutefois, Denis de Rougemont pousse davantage le raisonnement. L'Europe, en tant que construction politique, ne peut pas résulter d'un agrégat d'Etats-*Nations* ; une telle conception des choses serait antinomique : « *il est clair -il devrait être clair- qu'en tant qu'Etats souverains les Nations ne seront jamais prêtes à s'unir*¹⁷⁴⁹ ! ». Parallèlement à ce climat de défiance envers l'Etat *Nation*, un engouement pour les régions bouscule la structure des Etats européens. La « région » semble réinventée. Elle présente des vertus inespérées en termes d'identité¹⁷⁵⁰, en termes de mise en contact des territoires¹⁷⁵¹ ou encore en termes d'espace démocratique¹⁷⁵². L'organisation, en 1961, d'un colloque sur les économies

justifiés », introduction, p.5, Pierre Deyon, *Régionalisme et Régions dans l'Europe des Quinze*, Bruylant, Editions locales de France, 1997, 158p.

1744 La *Nation* est un concept difficile à définir, forgée par l'histoire. L'Abbé Siéyès sera l'un des premiers à théoriser la Nation comme souveraineté ultime du pouvoir. Puis, le concept se modernise et théorise l'Etat *Nation*. Voir Louis Favoreu, *Droit Constitutionnel*, Dalloz, 6ème édition, 2003.

1745 Denis de Rougemont, « Au-delà des Nations », (in) *Ecrits sur l'Europe*, Œuvres Complètes III, vol. 2, Editions de la Différence, 1994, p.160.

1746 Mais pas seulement. Il y a aussi les marxistes : il n'existe pas de sentiment identitaire qui se résume à la seule appartenance à une Nation. Il est préférable de se référer à l'humanité dans son entier. Karl Marx disait : « je suis un citoyen du monde ».

1747 Ernest Renan, conférence du 11 mars 1882 à la Sorbonne, *Qu'est qu'une Nation ?*

1748 Balcou J. « Renan et la guerre de 1870 : de l'idée de nation à l'idée de l'Europe », *Revue des Sciences Morales et politiques*, 1998, n°4, pp.53-69. Lors de son discours à la Sorbonne, en 1882, Renan dénoncera que « *les Nations ne sont pas quelque chose d'éternel. Elles ont commencé, elles finiront. La confédération européenne, probablement, les remplacera* ».

1749 Denis de Rougemont, *Ecrits sur l'Europe*, op.cit. p.183.

1750 La région « ethnique », il s'agit de la région historique qui abrite une communauté d'hommes partageant une histoire, une culture, une langue.

1751 Les coopérations des régions transfrontalières ont une importance majeure en termes d'échanges, de mise en relation. Nous avons vu que ce sont des zones d'interconnexion.

1752 La dimension régionale apparaît adapter à la participation plus effective des citoyens à la vie politique.

régionales, sous l'égide de la Commission à Bruxelles, ouvre la voie à une prise en compte de plus en plus sérieuse des régions. L'Europe doit se construire à partir de *bases* plus modestes, moins enclines à imposer un modèle de construction plutôt qu'un autre¹⁷⁵³. Dans un contexte international qui s'affranchit de plus en plus des contraintes étatiques, les régions ont gagné en importance. En plus d'être des entités administratives, elles entrent aussi dans le jeu de la compétition économique. Ce sont des territoires où s'exercent des activités économiques. Mais également, ce sont des lieux de rencontre culturelle, linguistique, etc. Elles acquièrent par conséquent un rayonnement économique, culturel, historique, linguistique qui a une vocation, après un très long processus, de constituer des *centres de décisions régionaux*¹⁷⁵⁴.

Dès lors, envisager que ces centres régionaux de décisions pourraient très bien négocier directement avec les instances européennes, sans passer par l'Etat, a fait son chemin. Sous l'effet de la pensée de Denis de Rougemont, qui idéalise la région (« *l'Etat Nation uniformise et opprime l'individu alors que la région est le lieu d'épanouissement du citoyen*¹⁷⁵⁵ »), les régions européennes sont séduites par ce modèle d'organisation européenne. Ce modèle inédit devait ainsi progresser vers la construction d'une Europe fédérale qui se ferait sans l'Etat. L'Etat, coincé entre l'intégration européenne et les niveaux régionaux, avait alors vocation à disparaître.

Cette conception « dure » de l'Europe des régions perdure jusque dans les années 80¹⁷⁵⁶. Les Etats vont tenter de refréner les passions des régions pour l'Europe, en empêchant leur affirmation sur la scène européenne. Toutefois, ces tentatives « d'étouffement » sera vaine.

1753 Des caractéristiques typiquement françaises ont marqué l'Europe communautaire : l'organisation très centralisée de l'appareil administratif communautaire dénonce sans conteste l'influence exercée par la France. De même, une domination économique très nette de l'Allemagne domine l'Europe économique. Voir Günther Ammon, *L'Europe des Régions*, édition *Economica*, Paris, 1996, 112p. (pp.79-80).

1754 Denis de Rougemont, *op.cit.* p.217.

1755 François Saint Ouen, *L'Europe des régions*, Centre européen de la culture, collection L'Europe en bref, 1995, p.34. L'auteur rappelle que l'Europe des régions a été mise en forme par des groupes de travail, sous l'autorité de Denis de Rougemont. Ce dernier est parti d'une défiance à l'encontre de l'Etat Nation (« *entité artificielle qui opprime ses diversité internes* »). Une Europe ne peut se bâtir sur les Etats Nations ; il faut instituer une nouvelle démarche : partir de la base (les régions) et dépasser les Etats en instaurant des relations directes avec le haut (l'Europe).

1756 François Saint Ouen, *op.cit.* « *Jusqu'au début des années 1980 subsistèrent des traces profondes de cet antagonisme initial. Nombre de régions voyaient dans l'Europe le moyen de court-circuiter les relais nationaux existant* », p.44.

Les régions parviennent à une représentation sur la scène européenne à travers le Comité des Régions, mais l'instauration d'un véritable Sénat des Régions au niveau européen relève toujours de l'utopie et de la nostalgie du mythe d'une Europe des Régions. En marge des institutions européennes, les régions se sont organisées en constituant de véritables réseaux afin de construire des projets d'envergure européenne. L'Europe des régions évolue, par conséquent, vers une tendance plus « molle ». Les Régions sont conscientes de leur extrême diversité d'un Etat à un autre. Parallèlement, la lutte contre l'ordre existant (l'Etat Nation) s'est émoussée. Désormais, les régions préfèrent adopter une démarche plus pragmatique : le désir de se rapprocher des institutions européennes en réclamant une participation plus ou moins directe dans les domaines qui les concernent en premier lieu.

Les structures étatiques sont maintenues, mais une dose d'intense décentralisation coordonne les rapports entre le niveau national et régional. Il faut « *transformer fondamentalement l'Union européenne en y introduisant des éléments de décentralisation*¹⁷⁵⁷ ».

Pour l'heure, il n'existe toujours pas de « droit européen des régions »¹⁷⁵⁸, constitutif d'une Europe des Régions. Et même si de plus en plus de politiques européennes touchent les compétences des régions et autres territoires locaux, le mythe de l'Europe des Régions s'effondre. Certes, les régions s'affirment sous des formes multiples, mais toujours dans le respect du cadre national. Le niveau national demeure une valeur et un cadre sûrs pour la mise en œuvre du droit européen, où les niveaux intermédiaires font figure de membres articulés pour accomplir les obligations européennes de leur Etat. Par conséquent, ils restent des acteurs « subordonnés ».

Les niveaux locaux et régionaux, depuis les années 90 et la création du Comité des Régions, continuent d'entretenir ce mythe. Toutefois, le concept est plus mesuré. Mais cette fois, Etats et niveaux locaux et régionaux s'entendent et deviennent complémentaires l'un de l'autre : ensemble, ils résolvent les problèmes d'ordre pratique en se fondant sur

¹⁷⁵⁷ Günther Ammon, op.cit. p.87.

¹⁷⁵⁸ Jean François Auby, « L'Europe des Régions », *AJDA* 1990, p.211. L'auteur poursuit « *il n'y a pas de droit européen des régions et si, de plus en plus de règles européennes s'imposent aux régions, c'est en raison de la croissance du droit européen et non du fait de la définition d'un droit spécifique* », p.216.

des mécanismes décentralisateurs ; ces deux entités sont les premiers correspondants entre le citoyen et l'ordre de l'UE. Le système nécessite alors beaucoup de souplesse et d'articulation entre les différents niveaux de pouvoir. Dans ce schéma relationnel, le principe de subsidiarité associé à la proximité est réactivé. La gouvernance multi-niveaux semble être un mode organisationnel le plus adapté à la prise en compte et à la participation des entités infra-étatiques dans la poursuite de l'intégration européenne.

Pour l'instant, la gouvernance européenne semble assurer un équilibre dans l'arborisation institutionnelle entre le niveau européen, le niveau national et le niveau local et régional. On ne change pas le processus décisionnel européen, qui maintient le triangle institutionnel traditionnel. Toutefois, en amont et ensuite, dans la mise en œuvre des décisions européennes, il est important que les acteurs infra-étatiques puissent participer aux débats et fassent valoir leur point de vue et leur expertise.

Car remettre en cause le processus décisionnel européen serait périlleux : les niveaux locaux sont aussi porteurs d'intérêts propres qui se distinguent de ceux de leur Etat et de l'UE. Or, reconnaître aux entités infra-étatiques la capacité de pouvoir influencer sur le processus décisionnel comporte des risques réels en termes de gouvernabilité de l'UE. La diversité locale et régionale déstabiliserait l'architecture institutionnelle et diluerait le sentiment d'appartenance à l'UE. Celui-ci est déjà bien malmené par les divergences nationales. Alors imaginer un modèle où les intérêts nationaux seraient remplacés par des opinions régionales encore plus volatiles, conduirait à des tensions plus fortes, cristallisées parfois par des revendications séparatistes. Les entités locales et régionales doivent continuer de relever de l'Etat qui demeure, en dépit des critiques, un ordre structuré et une composante invariable de l'ordre de l'UE.

Dès lors, la solution la plus sage envisagée, est celle du renoncement à une « Europe des régions » au profit d'une « Europe *avec* les régions ¹⁷⁵⁹».

¹⁷⁵⁹ John Loughlin et Daniel L. Seiter, « Le Comité des Régions et la supranationalité en Europe », *Etudes internationales*, vol.30, n°4, 1999, pp.763-780 (p.780).

ANNEXES

Présentation simplifiée des niveaux infra-étatiques dans les Etats de l'Union européenne

➤ *Les Etats dotés d'un système fédéral dans l'Union européenne*

	Niveau communal	Niveau 2	Niveau 3
Allemagne	<p>13854 Gemeinden</p> <p>De plus, il existe de nombreuses structures de coopération intercommunale, sous la forme de syndicats de communes, d'associations de communes ou encore d'associations de métropoles.</p>	<p>323 arrondissements (landkreize)</p> <p>qui regroupent plusieurs communes. 118 métropoles ont le statut de ville et d'arrondissement.</p>	<p>16 länder</p> <p>dont 3 « villes Etat »</p>
Autriche	<p>2359 Gemeinden</p> <p>qui peuvent coopérer dans le cadre de syndicats de communes pour la gestion en commun de certaines de leurs compétences ; leur statut est défini selon la loi de chaque <i>Land</i>.</p>	<p>Néant</p>	<p>9 Länder</p> <p>ou « provinces fédérales »</p>
Belgique	<p>589 communes</p> <p>regroupées en plus de 243 intercommunales.</p>	<p>10 provinces</p>	<p>3 régions</p> <p>(région Wallonne, Flandre et Bruxelles capitale)</p> <p>3 communautés</p> <p>(communauté française, flamande, germanophone) dont les territoires se superposent et se chevauchent.</p>

➤ *Les Etats régionaux de l'Union européenne*

	Niveau communal	Niveau 2	Niveau 3
<i>Espagne</i>	<p>8106 communes</p> <p>il existe également des collectivités de niveau infra-municipal ou encore supra-communal, des aires métropolitaines (Valence, Barcelone) et des organes de coopération (<i>comercas</i> ou syndicats).</p>	<p>50 provinces</p>	<p>17 Communautés autonomes</p> <p>qui disposent d'un pouvoir législatif (dans le cadre de leurs compétences), un pouvoir réglementaire et judiciaire.</p>
<i>Italie</i>	<p>8100 communes</p>	<p>106 provinces</p> <p>+ 3 créées en 2004, qui seront opérationnelles en 2009.</p>	<p>20 régions</p> <p>dont 5 à statut spécial pour particularités culturelles et linguistiques.</p>

➤ *Les Etats unitaires dotés d'un un seul échelon d'administration locale*

	Niveau communal
<i>Chypre</i>	<p>33 municipalités et 421 villages</p>
<i>Estonie</i>	<p>205 communes rurales (Vallad) 42 villes (linnad) (+15 comtés – <i>maakonnad</i>- entre 1993 et 1996, ont perdu leur statut de collectivités locales).</p>
<i>Lituanie</i>	<p>61 communes (savivaldybe) réparties en 49 districts + 12 villes</p>
<i>Luxembourg</i>	<p>118 communes, 68 syndicats communaux</p>
<i>Malte</i>	<p>68 communes</p>
<i>Portugal</i>	<p>308 communes, « <i>municípios</i> » éventuellement regroupées en associations et fédérations 2 aires métropolitaines : Lisbonne et Porto ; niveau infra municipal : 4207 paroisses, « <i>freguesias</i> » + « organisation d'habitants » ; Toutefois, 2 régions, « <i>régião autónoma</i> » Madère et les Açores.</p>
<i>Slovénie</i>	<p>210 communes, « <i>občina</i> »</p>

➤ *Les Etats unitaires comportant deux niveaux de structures locales*

	Niveau communal	Niveau 2
Bulgarie	263 communes (<i>obchtina</i>)	28 « régions » qui correspondent en fait aux anciens départements (<i>oblast</i>). On remarque aussi 6 régions de planification qui ne correspondent pas à un niveau administratif.
Danemark	271 Communes (Copenhague, Frederiksberg, Bornholm ont également le statut de comté). Réforme 2007 encourage le regroupement des communes (≈ 100)	14 comtés A partir de 2007, réforme qui doit réduire les « régions » au nombre de 5.
Finlande	450 communes autonomes regroupées en 270 organes de coopération et une communauté urbaine (Helsinki)	19 régions + une province autonome -Åland-
Grèce	900 dèmes (<i>dimos</i>), 133 communes (<i>koinotita</i>) regroupées éventuellement en syndicats.	54 nomos (départements) pas de 3° niveau décentralisé, mais 13 <i>periphéria</i> = circonscriptions d'action de l'Etat, à finalité économique principalement
Hongrie	3145 communes (<i>koszèg et varos</i>) + 22 villes à statut départemental	19 départements (<i>megye</i>) + Budapest qui a un statut spécial, divisée en 23 arrondissements gérés par des entités locales autonomes ayant le statut de communes.
Lettonie	527 communes dont : – 440 communes rurales (<i>pagasts</i>) – 53 villes (<i>pilsetas</i>) – 7 villes républicaines (<i>republikas pilsetas</i>) qui ont double statut – 27 communes nouvelles (<i>novads</i>)	26 départements

<i>Pays Bas</i>	496 communes regroupées en de nombreux organes de coopération	12 provinces
<i>République Tchèque</i>	6248 communes (<i>obec</i>)	14 régions (<i>kraj</i>) depuis 2001
<i>Roumanie</i>	2862 communes (<i>localitati</i>) dont 262 villes (<i>orase</i>), 78 grandes villes (<i>municipii</i>)	41 départements (<i>judete</i>) Bucarest a le double statut : grande ville + département. Par ailleurs, il existe 8 régions de développement, qui ne sont pas des régions administratives en soi mais existent pour coordonner le développement régional.
<i>Royaume Uni</i>	Angleterre : certaines parties, un seul niveau ; sinon, deux niveaux : Les districts métropolitains (36) + conseils de districts (238) Une autorité du Grand Londres (+ 32 boroughs) Pays de Galles : 22 conseils de Districts (<i>unitary authorities</i>) Ecosse : 32 <i>unitary authorities</i> Irlande du Nord : 26 conseils de districts	34 comtés 8 conseils de Comtés remplacé par un niveau unique de gouvernement local : une assemblée régionale en 1998. 9 conseils de Comtés remplacé par une assemblée régionale unique en 1997. 9 conseils régionaux remplacés par une assemblée de l'Irlande du Nord
<i>Slovaquie</i>	2891 communes (<i>obec</i>) et 39 arrondissements. Parmi les communes, 136 ont statut de ville ; Košice et Bratislava ont un statut spécial, subdivisées en arrondissement qui ont le statut de collectivités locales	8 régions créées en 2002
<i>Suède</i>	290 communes	20 comtés Gotland et Skanie ont double statut + 2 régions issues de la fusion de comtés.

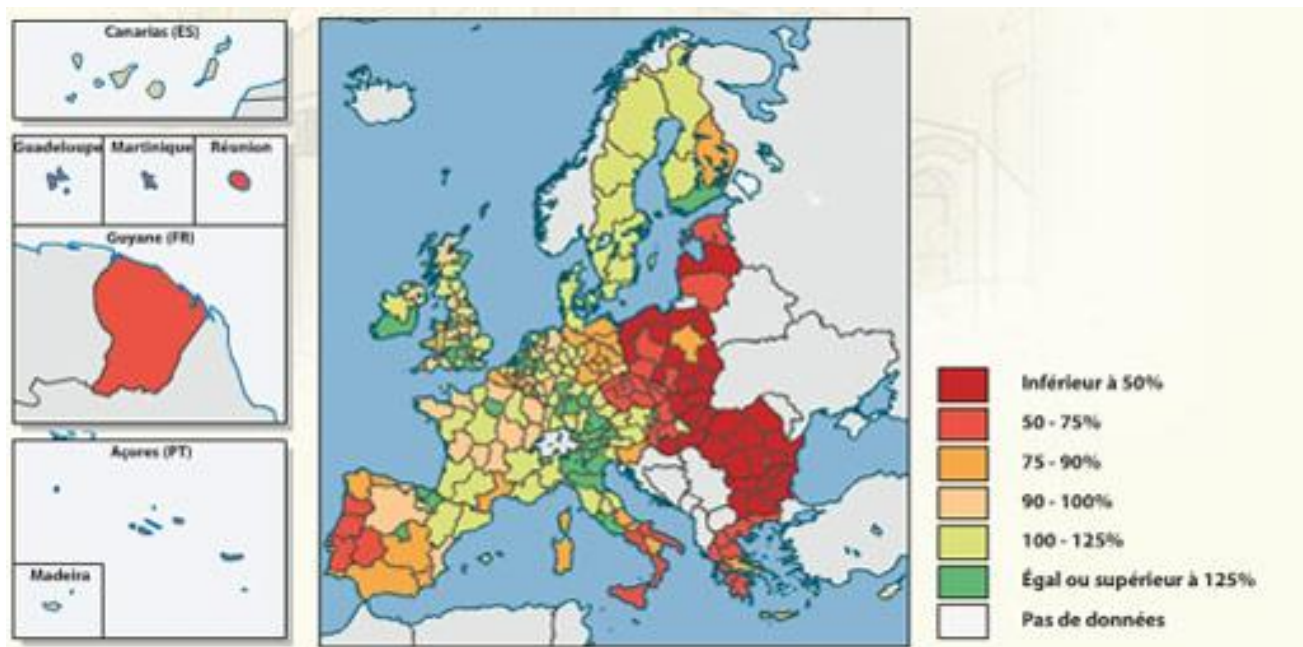
➤ *Les Etats unitaires comportant trois niveaux de structure locale:*

	Niveau communal	Deuxième niveau	Troisième niveau
<i>France</i>	<p>36783 communes</p> <p>regroupées en 120 communautés d'agglomération, 2033 communautés de communes et 14 communautés urbaines</p>	<p>96 départements métropolitains</p> <p>dont une ville département (Paris), + 4 départements d'outre mer</p>	<p>22 régions métropolitaines</p> <p>dont une à statut particulier (Corse) 4 régions d'outre mer (monodépartementales) 2 territoires d'outre mer et 2 pays d'outre mer</p>
<i>Irlande</i>	<p>79 Town authorities</p> <p>(avec 2 types de structure : <i>Borough councils et city councils</i>)</p>	<p>29 County councils</p>	<p>8 autorités régionales</p> <p>sous contrôle ministériel, 2 assemblées régionales</p>
<i>Pologne</i>	<p>2489 communes (gmina)</p> <p>dont 65 villes à statut départemental.</p>	<p>373 départements (powiat)</p>	<p>16 régions (voïvodies wojewodztwo)</p>

➤ Architecture de la politique de cohésion 2007/2013

Objectifs	Priorités	Fonds structurels concernés	Programmes opérationnels en France	Autorités de gestion	Montants alloués
Convergence	Stimuler la croissance et l'emploi : - innovation et société de la connaissance - adaptabilité aux changements économiques et sociaux - efficacité administrative	FSE FEDER	4 PO FEDER 4 PO FSE (pour les DOM : Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion)	Préfets de région	Pour l'ensemble de l'UE : 81,54% des montants alloués à la politique de cohésion, soit 282,8 milliards d'euros pour les 27 Etats membres. Pour la France : 3,179 milliards d'euros (DOM exclusivement)
Compétitivité régionale et emploi (ex objectifs 2 et 3)	Promouvoir l'innovation et l'économie de la connaissance pour améliorer la compétitivité des territoires	FSE FEDER	22 PO FEDER 4 PO interrégionaux : - Massif central - Alpes - Loire - Rhône 1 PO FSE national 1 PO Assistance technique national	Préfets de région (sauf Alsace : Conseil régional, à titre expérimental) Préfets de région coordonnateurs de bassin ou de massif Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi (mais avec les Préfets de région comme autorités de gestion déléguées) DIACT	Pour l'ensemble de l'UE : 15,95% des montants alloués à la politique de cohésion, soit 57,6 milliards d'euros pour les 27 Etats membres. Pour la France : 10,256 milliards d'euros
Coopération territoriale européenne (ex programme Interreg)	La coopération est axée sur la recherche, le développement, la société de l'information, l'environnement, la prévention des risques et la gestion intégrée de l'eau : - coopération transfrontalière - coopération transnationale - coopération interrégionale	FEDER	12 PO transfrontaliers (dont 3 dans les DOM) 7 PO transnationaux 1 PO interrégional pour les 27 Etats membres	Les Etats membres partenaires désignent pour chaque programme une autorité unique de gestion, située soit en France, soit dans un Etat partenaire.	Pour l'ensemble de l'UE : 2,52% des montants alloués à la politique de cohésion, soit 8,7 milliards d'euros. Pour la France : 859 millions d'euros pour les volets transfrontaliers et transnationaux

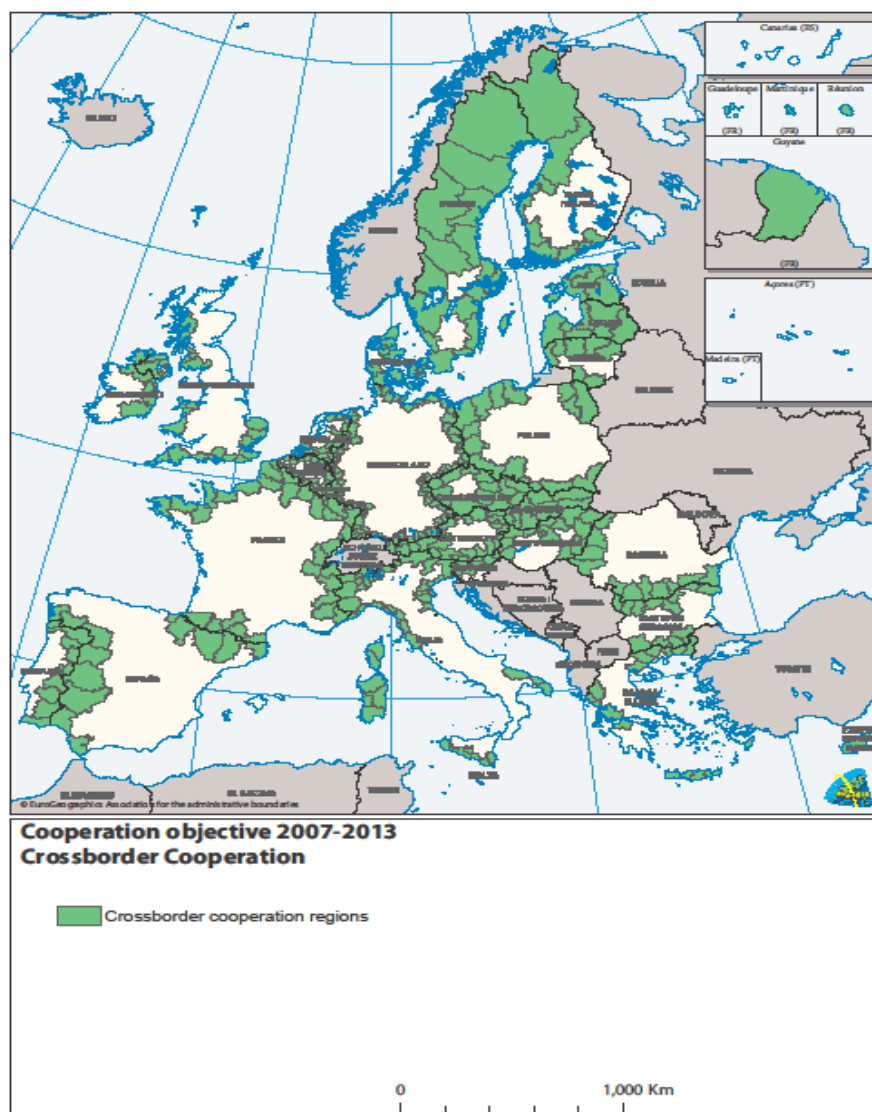
PIB (en SPA) par habitant en 2004 (en pourcentage de la moyenne de l'UE-27)¹⁷⁶⁰



Source: Commission européenne

¹⁷⁶⁰ Les régions en retard de développement concernent essentiellement les régions des pays d'Europe de l'Est. La France ne comprend plus que les DOM classés comme régions en retard de développement. L'élargissement de 2004 et 2007 s'est traduit par une diminution conséquente de la moyenne du PIB communautaire. Certaines régions, jusqu'à présent bénéficiaires des aides au titre de l'objectif 1, ne remplissent plus les critères requis pour bénéficier de ces aides alors que leur niveau économique ne s'est pas amélioré; c'est ce que on a appelé l' "effet statistique". Afin de prendre en compte ces régions, une aide transitoire leur est accordée jusque 2013 pour aider ces régions à achever leur processus de convergence.

Les coopérations transfrontalières dans l'Union européenne



Source : Commission européenne

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

➤ *Ouvrages Généraux*

- Auby Jean Bernard, Auby Jean François, Noguellou Rozen, *Droit des collectivités locales*, PUF, coll. *Thémis Droit public*, 4^{ème} éd., 2008, 380p.
- Auby Jean Bernard, Dutheil de La Rochère Jacqueline, *Droit administratif européen*, Bruylant, Bruxelles, 2007, 1122p.
- Billard Jean Noël, *Droit du contentieux communautaire, système et marché intérieur*, Ellipses, Paris, 2006, 220p.
- Blumann Claude, Dubouis Louis, *Droit institutionnel de l'UE*, Editions Litec, 2007, 653p.
- Bœuf Jean Luc et Magnan Manuela, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, La Documentation Française, Paris, 2009, 176p.
- Combacau Jean, Sur Serge, *Droit international public*, Montchrestien, coll. Précis Domat, Paris, 2008, 810p.
- Cornu Gérard, *Vocabulaire juridique*, PUF, Paris, 2007, 986p.
- Croisat Maurice, Quermonne Jean Louis, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, Clefs, 2^{ème} édition, 1996, 158p.
- Faure Bertrand, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 1^{ère} édition, 2009, 701p.
- Fromont Michel, *Droit administratif des Etats européens*, PUF, coll. Thémis, 2006, 364p.
- Isaac Guy et Blanquet M., *Droit communautaire général*, Armand Colin, 8^{ème} éd., 2001, 416p.
- Le Mestre Renan, *Droit des collectivités territoriales*, Gualino, Paris, 2004, 560p.
- Quermonne Jean Louis, Grossman Emiliano, Ironnelle Bastien, Saurugger Sabine, *Les mots de l'Europe. Lexique de l'intégration européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2001, 366p.
- Rideau Joel, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, De Boeck Université, Bruxelles, 2002, 1098p.
- Sauron Jean Luc, *Comprendre le traité de Lisbonne*, Gualino Editeur, Paris, 2008, 351p.
- Sauron Jean Luc, Vandersanden Georges, *Droit et pratique du contentieux communautaire*, LA Documentation, Paris, 2004, 189p.
- Simon Denys, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, coll. *Droit fondamental*, 2001, 779p.
- Verpeaux Michel, *Droit des collectivités territoriales*, PUF, Paris, 2008, 328p.

➤ *Ouvrages spécialisés, Ouvrages collectifs, Thèses, Mélanges*

- Alvergne Christel, Taulelle François, *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, PUF, Paris, 2002, 304p.
- Ammon Günther, *L'Europe des Régions*, édition *Economica*, Paris, 1996, 112p.

- Angel Benjamin, Chaltiel-Terral Florence, *Quelle Europe après le traité de Lisbonne ?*, LGDJ, 2008, 196p.
- Auby Jean Bernard (dir.), *Les collectivités locales et le droit, les mutations actuelles*, Dalloz, Coll. *Thèmes et commentaires*, 2001, 288p.
- Auer Andréas, Flauss Jean François (dir.), *Le référendum européen*, Actes du colloque international de Strasbourg, les 21 et 22 février 1997, Bruylant, Bruxelles, 1997, 341p.
- Bacoyannis Constantin, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Economica-PUAM, 1993, 320p.
- Balme Richard (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Economica, coll. *Politique comparée*, Paris, 1996, 301p.
- Jean Claude Barbier, *La longue marche vers l'Europe sociale*, PUF, 296p.
- Baudin Cuillière Frédéric, *Principe de subsidiarité et bonne administration*, LGDJ, Paris, 1995, 120p.
- Béla Balassa, *The theory of economic integration*, Richard D. Irwin INC., Homewood, Illinois, 1961, 308p.
- Bianchi Danièle, *La politique agricole commune. Toute la PAC, rien d'autre que la PAC*, Bruylant, 2006, 656p.
- Bidegaray Christian (dir.), *L'Etat autonome : forme nouvelle ou transitoire en Europe ?*, Economica, 1994, 204p.
- Bitsch Marie Thérèse (dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, coll. Organisations internationales et relations internationales, Bruxelles, Bruylant, 2003, 457p.
- Börzel T., *States and regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp.105-113.
- Bourrinet Jacques (dir.), *Le Comité des régions de l'Union européenne*, Centre d'études et de recherches internationales et communautaires, Université Aix-Marseille III, Ed. Jean Vergès, coll. *Coopération et développement*, 1997, 305p.
- Bourrinet Jacques (dir.), *L'Union Européenne et les collectivités territoriales*, coll. *Coopération et développement*, Centre d'Etudes et de Recherche Internationales et Communautaires, Université Aix-Marseille III, Economica, 1997, 220p.
- Boutayeb Chahira (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne. Pierre angulaire d'un système juridique*, Dalloz, coll. *Thèmes et commentaires*, 2010, à paraître.
- Brault Philippe, Guillaume Renaudineau, François Sicard, *Le principe de subsidiarité*, coll. Les études de la Documentation française, La Documentation française, 2005, 111p.
- Burgorgue – Larsen Laurence, *L'Espagne et la Communauté européenne. L'Etat des autonomies et le processus d'intégration européenne*, Editions Universités de Bruxelles, Bruxelles, 1995, 472p.
- Castric Olivier, *Quel partenariat pour les régions de l'Union européenne ?*, Edition Apogée, Rennes, 2002, 424p.
- Challeat Marc et Thoin Muriel, *Les fonds structurels européens*, La Documentation française, Paris, DATAR, coll. *Territoires*, 2001, 106p.
- Chaltiel Florence, *Le processus de décision dans l'Union européenne*, La Documentation française, coll. *Reflexe Europe*, Paris 2006, 165p.
- Charles – Le Bihan Danielle (dir.), *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire de l'UE*, Presses universitaires de Rennes, 2004, 260p.

- Clergerie Jean Louis, *Le principe de subsidiarité*, Ellipses, coll. *Le droit en question*, 128p.
- Comte Henri, Levrat Nicolas, *Aux coutures de l'Europe*, L'Harmattan, Paris, coll. *Logiques juridiques*, 2006, 366p.
- Costa Olivier, Magnette Paul, *Une Europe des élites ? Réflexions sur la fracture démocratiques de l'Union européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. *Etudes européennes*, 2007, 298p.
- D'Onorio Joël-Benoît (dir.), *La subsidiarité, de la théorie à la pratique*, Actes du XII^e colloque national de la Confédération des Juristes catholiques de France, Paris, 20-21 novembre 1993, Téqui, 1995, 183p.
- Delcamp Alain, *Les collectivités décentralisées de l'UE*, La Documentation Française, Paris, 1994, 369p.
- Delcamp Alain, Loughlin John (dir.), *La décentralisation dans les Etats de l'UE*, La Documentation française, Paris 2002, 336p.
- Delpérée Francis (dir.), *Le principe de subsidiarité*, LGDJ Bruylant, 2002, 538p.
- Corinne Deloy, Dominique Reynié (dir.), *Les élections européennes de juin 2004*, PUF, mai 2005, 248p.
- Delwit Pascal, Kulahci Erol, Van De Walle Cédric, (dir.), *Les fédérations européennes de partis : organisation et influence*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001, 254p.
- Deyon Pierre, *Régionalisme et Régions dans l'Europe des Quinze*, Bruylant, Editions locales de France, 1997, 158 p.
- Dony Marianne, *Contrôle des aides d'Etat*, Editions de l'université de Bruxelles, *Commentaires J. Mégret*, 3^{ème} édition, 2007, 529p.
- Dore Lucas Marie Madeleine, *les fonds structurels de la CE*, thèse Rennes, Droit, Rennes 2000, 871p.
- Doutriaux Yves, *La politique régionale de la CEE*, 2^{ème} édition, Paris PUF, 1992, collection « Que sais-je ? », 127p.
- Du Granrut Claude, *Europe, le temps des régions*, LGDJ, Paris, 1994, 204p.
- Duclos Laurent, *L'Europe et le dialogue social*, Coll. *Les Cahiers du Plan* n°12, La Documentation Française, 2005, 74p.
- Durand Franck, *Les collectivités territoriales et l'Europe : la place des autorités locales et régionales dans la construction européenne*, Thèse pour le Doctorat de l'Université Panthéon Sorbonne (Paris I), sous la direction de G. Dupuis et Jacques Ziller, soutenue le 11 janvier 1997.
- Durand Patrick, *La notion d'Etat dans l'ordre juridique communautaire*, Paris, ANRT, coll. Thèse à la carte, 2002, 645p.
- Ellul Jacques, *Ellul par lui-même. Entretiens avec Willem H. Vanderburg* (1979), La Table Ronde, coll. « la petite vermillon », 2008, 190p.
- Engel Christian et Van Ginderachter Joseph, *Le pouvoir régional et local dans la communauté européenne*, Editions Pedone, Paris, 1992, 120p.
- Etienne C., *La politique communautaire d'aménagement intégré des zones côtières*, Thèse pour le Doctorat de l'Université de Rennes 1, Centre de Recherches Européennes de Rennes IODE UMR-CNRS 6050, février 2000 (734 p).

- Faberon Jean Yves, *L'outre mer français, la nouvelle donne institutionnelle*, La Documentation française, coll. *Les études de la documentation française*, 2004, 224p.
- Faberon Jean Yves, Ziller Jacques, *Le droit des collectivités d'outre mer*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, coll. Manuel, 2007.
- Fabry Elvire, *Qui a peur de la citoyenneté européenne? La démocratie à l'heure de la Constitution*, coll. Politiques d'aujourd'hui, PUF, 383p.
- Faure Alain (dir.), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, 1997, 307p.
- Faure Bertrand, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, LGDJ-Montchrestien, coll. *Bibliothèque de droit public*, 1998, 329p.
- Féral Pierre Alexis, *Le Comité des régions de l'Union européenne*, PUF, Paris, coll. *Que sais-je*, 1997, 125p.
- Fernández de Casadevante Romani (dir.), *L'Etat de la coopération transfrontalière*, Bruylant, Bruxelles, coll. *RENTI*, 2007, 181p.
- Flory Thibault, *Le mouvement régionaliste français*, PUF, Paris, 1966.
- Foucault Michel, *Dits et écrits*, Tome II (1976-1988), Gallimard, coll. « *Quarto* », Paris, 2001, 1736 p.
- Foucault Michel, *Naissance de la biopolitique, Cours au collège de France 1978-1979*, Hautes études, Gallimard-Seuil, 2004.
- Gaudin Jean Pierre, *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses de Sciences Po, coll. La bibliothèque du citoyen, Paris, 2002, 138p.
- Jörg Gerkrath, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Université de Bruxelles, coll. Etudes européennes, 1998, 426p
- George Vandersanden (dir.), *L'Europe et les régions*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997, 185p.
- Grard Loïc et De Raulin Arnaud, *Le développement des DOM et la Communauté européenne*, La Documentation française, 1998, 174p.
- Grard Loïc (dir.), *L'Europe des transports*, Actes du colloque organisé à Agen, les 7 et 8 octobre 2004, La Documentation française, coll. *Travaux de la CEDECE*, 2005, 864p.
- Gremek Bronislaw, Pitch Robert (dir.) *Visions d'Europe*, Editions Odile Jacob, Paris, 2007.
- Grubber Annie, *La décentralisation et les institutions administratives*, Armand Colin, 1996, 620p.
- Haumont Francis, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruylant, Bruxelles, 2007, 392p.
- Henri Labayle (dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?* Ed. Bruylant, 2006, 267p.
- Heraud Guy (dir.), *Contre les Etats, les régions d'Europe*, Presse d'Europe, Paris, 1973, 224p.
- Hermel Laurent, *Le lobbying institutionnel*, Territorial, Paris, coll. *Dossier d'experts*, 2000, 126p.
- Hernu Rémy, *Principe d'égalité et principe de non discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, LGDJ, 2003, 555p.

- Hervouet François (dir.), *Démarche communautaire et construction européenne*, vol. I et vol. II, Colloque CEDECE de Poitiers, La Doc. Fr., 2000, 441p. et 465p.
- Hoeffel Daniel, *Décentralisation en France : l'état des politiques publiques, la dynamique des réformes locales, la dimension européenne*. La Découverte, 1996, 432p.
- Hooghe L. Marks Gary, *Multi level governance and European integration*, Lanham (MD), Rowman & Littlefields Publishers, 2001, 256p.
- Husson Claude, *L'Europe sans territoire*, L'Aube – DATAR 2002.
- Joyau Marc, *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises. Essai sur la liberté du pouvoir normatif local*, LGDJ, coll. *Bibliothèque de droit public*, Paris, 1998, 362p.
- Kukawka Pierre, *L'Europe par les régions*, Presses Universitaires de Grenoble collection Transeurope 2001, 176 pages.
- Labayle Henri, (dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, Bruylant, Bruxelles, coll. *RENTI*, 2006, 267p.
- Lavaud Philippe, *Les grandes démocraties contemporaines*, PUF, Paris, 1990, 719p.
- Le Baut-Ferrarèse Bernadette, *La Communauté européenne et l'autonomie institutionnelle et procédurale des Etats membres*, Thèse Lyon III, 1996.
- Le Fur Louis, *Etat Fédéral et Confédération d'Etats*, Thèse pour le doctorat soutenue le 5 juin 1986, Faculté de Droit de Paris, Editions Panthéon Assas 2000, 602p.
- Le Galès Patrick, Lequesne Christian (dir.), *Le paradoxe des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, 302p.
- Leclerc S. (dir.) *L'Europe et les régions : quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruylant, Bruxelles 2003, 292p.
- Lejeune Yves (dir.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts. Les expériences franco-belge et franco-espagnole*, Bruylant, Bruxelles, coll. *RENTI*, 2005, 213p.
- Lefebvre François, *Aménagement du territoire, émergence d'un droit ?*, L'Harmattan, Paris, 2004, 223p.
- Lejeune Yves (dir.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts*, Bruylant, Bruxelles, 2005, 213p.
- Lemaire Félicien, *Le principe d'indivisibilité de la République*, PUR, Rennes, 2010, 290p.
- Leveau Rémy, Withol de Wenden Catherine et Mohsen-Finan Khadija (dir.), *De la citoyenneté locale*, Institut Français des Relations Internationales, Paris, 2003, 162p.
- Levrat Nicolas, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Presses universitaires de France, Paris, Novembre 1994, 458p.
- Levrat Nicolas, *L'Europe et ses collectivités territoriales*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2005, 304p.
- Loughlin John, *Subnational democracy in the European union: challenges and opportunities*, Oxford university press, Oxford, 2001.
- Lubac Jean Christophe, *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, Thèse, Toulouse 1, 2005.
- Madiot Yves, Renan Le Mestre, *Aménagement du territoire*, A. Colin, coll. *U*, 2001, 195p.
- Madiot Yves, « Vers une territorialisation du droit ? », *RFDA* 1995, pp.946-960.
- Malo Laurent, *L'autonomie locale et l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2010, 719p.

- Marcou Gérard, « Les mutations du droit de l'administration en Europe », *L'Harmattan*, collection *Logiques juridiques*, 352p.
- Marquand David, *Parliament for Europe*, Jonathan Cape, London, 1979.
- Mény Yves, Muller Pierre, Quermonne Jean Louis (dir.) *Politiques publiques en Europe*, L'Harmattan, 1995, 351p.
- Mercier Arnaud (dir.), *Vers un espace public européen ? Recherches sur l'Europe en construction*, Editions L'Harmattan, 2003, 238p.
- Million Delsol Chantal, *L'Etat subsidiaire, ingérence et non ingérence de l'Etat. Le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, PUF, Paris, 1992, 232p.
- Million Delsol Chantal, *Le principe de subsidiarité*, PUF, Paris, 1993.
- Mondou Christophe et Potteau Aymeric (dir.), *L'action extérieure des collectivités territoriales. Bilans et perspectives*, L'Harmattan, Paris, coll. *Droit des collectivités territoriales*, 2007, 223p.
- Monjal Pierre Yves, *Le droit communautaire applicable aux collectivités territoriales. Les nouveaux enjeux*, Territorial, coll. *Dossier d'experts*, 138p.
- Monnet Jean, *Les Etats Unis d'Europe ont commencé*, Robert Laffont, Paris, 1955.
- Monnet Jean, *Mémoires*, éditions Fayard, coll. Livre de poche, 1976, 826p.
- Moreau Jacques (dir.), *Vérité ou illusion : libre gestion des collectivités territoriales*, Economica et Presses d'Aix-Marseille, Aix en Provence, 1993, 230p.
- Moreau Defarge Philippe, *La gouvernance, Que sais-je*, PUF, 3^{ème} édition, 2008, 127p.
- Nemery Jean Claude (dir.) *Quelle administration territoriale pour le XXIe siècle en France dans l'Union Européenne ?*, coll. *Administration et aménagement du territoire*, L'Harmattan, 2001, 312p.
- Nguyene E., *Les nationalismes en Europe, quête d'identité ou tentation de repli ?*, collection *Le Monde Poche*, éditions Marabout, 1998, 225p.
- Noizet César, *La coopération décentralisée et le développement local*, L'Harmattan, Paris, coll. *Administration et aménagement*, 2003, 344p.
- Nonon Jacqueline, Clamen Michel, *L'Europe et ses couloirs. Lobbying et lobbyistes*, Dunod, Paris, coll. *Dunod Masson Ho*, 1991, 268p.
- Pasquier Romain et Weisben Julien (dir.), *L'Europe au microscope du local*, L'Harmattan, Paris, coll. *Politique européenne*, 2004, 136p.
- Palard Jacques, *L'Europe aux frontières. De la coopération transfrontalière entre les régions d'Espagne et de France*, PUF 1997, 168p.
- Pantz Dominique, *Institutions et politiques commerciales internationales*, Editions Armand Colin, Paris, 1998, 223p.
- Pauliat Hélène (dir.), *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe. Une source potentielle de conflit ?*, éditions Pulim 2004, 356p.
- Pernice Ingolf, *Fondements du droit constitutionnel européen*, Pedone, 2004.
- Petit Jacques (dir.), *Les collectivités locales, Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Economica, 2002, 491p.
- Peyrony Jean, *Le Schéma de développement de l'espace communautaire*, DATAR, La Documentation française, Paris, 2002, 103p.
- Portelli Hugues, *La décentralisation française et l'Europe*, éditions *Pouvoirs Locaux* 1993, 295p.

- Pougnaud Pierre, *Les collectivités locales et l'Europe*, Levraut Berger, Paris, coll. *Administration locale*, 1992, 208p.
- Puddicombe Claire et Seignard Soizic, *Le VAL de Rennes devant la Cour de justice européenne. L'émergence des pouvoirs locaux*, Editions Apogée, 2003, 115p.
- Quermonne Jean Louis (rapport du groupe présidé par), *L'Europe en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Commissariat général du Plan, *La Documentation Française*, 1999.
- Quermonne Jean Louis, *L'Europe en quête de légitimité*, Presses de Sciences PO, novembre 2001, 128 p.
- Rawls John, *Théorie de la justice*, Paris, Le Seuil, coll. *La couleur des idées*, 1987, 666p.
- Rémond Bruno, « De la démocratie locale en Europe » Presses de Sciences PO 2001, 155p.
- Rey Violette, Coudroy de Lille Lydia, Boulineau Emmanuelle (dir.), *L'élargissement de l'Union européenne : réformes territoriales en Europe centrale et orientale*, L'Harmattan, Paris, 2005, 248p.
- Rideau Joël (dir.), *La transparence dans l'Union Européenne, mythe ou principe juridique ?*, LGDJ, 1999, 276p.
- Riou Marie-Alix, *Le GECT : outil de gestion ou structure de gouvernance ? Quel avenir pour la politique de coopération territoriale de l'Union européenne ?*, Mémoire sous la direction d'Olivier Brunet, IEP Lille, année universitaire 2009/2010, 107p.
- Rodrigues Stéphane, *Les services publics locaux face au droit communautaire. Les exigences du marché intérieur*, Paris, La Documentation française, coll. *Travaux du centre d'études et de prospective*, 2007, 115p.
- Romi Raphaël, *Les collectivités locales et le droit de l'environnement*, LGDJ, Paris, coll. *Décentralisation et développement local*, 1998, 168p.
- Rubio Nathalie, « Les collectivités territoriales et l'application du droit communautaire », *Regards sur l'actualité*, n°331, mai 2007, La Documentation française.
- Saint-Ouen François, *Denis de Rougemont, introduction à sa vie et son œuvre*, Edition Georg, Genève, 1995, 127p.
- Frédérique Sachwald, *L'Europe et la mondialisation*, Flammarion, coll. *Dominos*, 1997, 125p.
- Serverin Evelyne, Arnaud Berthou, (dir.) *La production des normes entre l'Etat et société civile*, Paris, L'Harmattan, 2000, 314p.
- Smith Andy, *L'Europe au miroir du local : les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume Uni*, L'Harmattan, coll. *Logiques politiques*, 1995, 300p.
- Thoma F., *Le principe de subsidiarité en droit communautaire : sa signification et son impact sur la construction communautaire*, Thèse Paris II, Centre universitaire de Luxembourg, Luxembourg, 1998.
- Touvet L., Ferstenbert J., Cornet C., *Les grands arrêts du droit de la décentralisation*, Dalloz, 2001, 2ème édition.
- Vandersanden Georges (dir.), *L'Europe et les régions. Aspects juridiques*, Université de Bruxelles, coll. *Etudes européennes*, 1997, 185p.
- Vasseur Jean François, *Le cadre européen des politiques régionales d'aménagement du territoire*, CURAPP, Paris, PUF, 1993.
- Verofstadt Guy, *Les Etats-Unis d'Europe*, Editions Luc PIRE, Bruxelles, 2006.

- Volmerange Xavier, *Le fédéralisme allemand face à l'intégration européenne*, Thèse 1999, directeurs de recherche Georg RESS, université de SAARLANDES et Gérard MARCOU, université PARIS I, 540p.
- Vuillermoz Riccardo, *La Belgique, l'Espagne, L'Italie face à l'intégration communautaire. Quelles adaptations des rapports entre l'Etat et ses collectivités régionales ?*, Bruylant, Bruxelles, 2003, 798p.
- Zampini Florence, *La responsabilité des Etats membres du fait du droit communautaire*, Thèse Lyon III, 1992.
- Ziller Jacques, *Administrations comparées*, Montchrestien, coll. Domat, 1993, 511p.

ARTICLES

- Adeline-Peix Marie, « Les incidences de la construction européenne sur les collectivités locales », Les notes bleues de Bercy, n°156, 1999, p.1-6.
- Allemand Roselyne, « Les modalités du contrôle administratif des actes locaux dans six Etats de l'Union européenne », *RFDA* mars-avril 2008, pp.287-294.
- Amar A., « L'intervention des collectivités régionales et locales dans les procédures de manquement devant la Cour de justice européenne : une concrétisation de l'exigence de proximité », in *Le Droit de l'Union européenne en principe, Liber amicorum en l'honneur de Jean raux*, Rennes, Apogée, Publication du centre d'excellence Jean Monnet, 2006, 830p. (pp.583-597).
- Andréani Gilles, « Le fédéralisme et la réforme des institutions européennes », *Annuaire Français des Relations Internationales*, vol.2, 2001, pp.165-186.
- Andriantsimbazovina Joël, « L'Union européenne, les Etats membres et les collectivités infra-étatiques : l'interdépendance des niveaux de décision politiques », in Hélène Piaulat (dir.), *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe. Une source potentielle de conflit ?*, éditions Pulim 2004, 356p. (pp. 37-48).
- Antalovsky E., « La dimension urbaine de la gouvernance européenne » in *EUROCITIES* n°13, 2001 p.11.
- Auber Emmanuel, « Les collectivités locales des quasi sujets de droit communautaire », *LPA* 2008, n°72, p.3.
- Auby Jean Bernard, « L'Europe et la décentralisation », *Revue française de la décentralisation* 1995, n°1, p.16.
- Auby Jean François, « L'Europe des Régions », *AJDA* 20 avril 1990, pp.208-216.
- Auby Jean Marie, « Le pouvoir réglementaire des autorités des collectivités locales. A propos de controverses récentes », *AJDA* 20 sept.1984, pp.468 à 477.
- Autexier Christian, « L'action extérieure des collectivités locales françaises dans le cadre européen », Encyclopédie Dalloz, *Droit des Collectivités locales*, Paris, 1996, fasc. 4408-18.
- Autexier Christian, « L'action extérieure des régions », *Cahiers juridiques Franco-Allemands*, n°4, 1984.

- Autéxier Christian, « L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République », *RDP* 1981, 581-620.
- Autéxier Christian, « La capacité des régions de conclure des accords avec d'autres régions, des Etats ou des organisations internationales », in Vandersanden Georges (dir.), *L'Europe et les régions. Aspects juridiques*, Université de Bruxelles, 1997, 185p. (pp.135-147).
- Autéxier Christian, « Le cadre juridique de l'action extérieure des régions », *RFDA* 1986, p.568-579.
- Azoulay Loïc, « La constitution et l'intégration. Les deux sources de l'Union Européenne en formation », *RFDA septembre-octobre 2003*, pp. 859 à 875.
- Bagarri Olivier, « La décentralisation des fonds structurels en Alsace », *Europe et Territoires*, n°33, septembre/octobre 2003, p.6.
- Balcou J. « Renan et la guerre de 1870 : de l'idée de nation à l'idée de l'Europe », *Revue des Sciences Morales et politiques*, 1998, n°4, pp.53-69.
- Balme Richard, « Pourquoi les gouvernements changent-ils ? », in Richard Balme (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme, Economica*, coll. *Politique comparée*, Paris, 1996, 301p. (pp.14 et s).
- Balme Richard, « La politique régionale comme construction institutionnelle », in Yves Mény, Pierre Muller, Jean Louis Quermonne (dir.) *Politiques publiques en Europe*, L'Harmattan, 1995.
- Balme Richard, «Le territoire en Europe au prisme de ses paradigmes», in R. Balme, P. Garraud, V. Hoffmann-Martinot, E. Ritaine (dir.), *Le territoire pour politique : variations européennes*, Paris, L'Harmattan, 1994, pp. 15-38
- Balme Richard, Jouve Bernard, « L'Europe en région : les fonds structurels et la régionalisation de l'action publique en France métropolitaine », *Politiques et management public*, 13 (2), juin 1995, p.37 et s..
- Balme Richard., « Les politiques de la subsidiarité : l'Europe des régions comme catégorie générique du territoire européen », in Richard Balme (dir.), *Le territoire pour politiques : variations européennes*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- Balock Ruben, « Le principe de partenariat » in *Mélanges en hommage à Guy Isaac : 50 ans de droit communautaire*, Tome 1, Presses de l'Université des Sciences sociales de Toulouse, 2004, pp.489-522)
- Bassot Etienne, « Le Comité des régions, régions françaises et Länder allemands face à un nouvel organe communautaire », *RMCUE*, n°371, sept-oct. 1993, pp.729-739.
- Beaud Olivier, "Propos sceptiques sur la légitimité d'un référendum européen ou plaidoyer pour plus de réalisme constitutionnel", in Andreas Auer et Jean-François Flauss (dir.), *Le référendum européen*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 125-180.
- Beaud Olivier, « Fédéralisme et souveraineté, notes pour une théorie constitutionnelle de la souveraineté », *RDP* 1998, p.83 et svt.
- Beaud Olivier, « Le projet de constitution européenne sous l'angle du droit constitutionnel », *Annuaire de droit européen*, vol.1, 2005, p.87.
- Bell John, « La révolution constitutionnelle au Royaume Uni », *RDP* n° 2, 2000, pp.
- Belloubet-Frier Nicole, « Le principe d'égalité » *AJDA* 20 juillet/20 Août 1998, spécial *Droits fondamentaux*, p.161.

- Belloubet-Frier Nicole, « Vers un modèle européen d'administration locale ? », *RFAP* n°121-122, 2007, pp.5-19.
- Berramdane AbdelKhaleq, « Le statut des enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla dans l'Union européenne », *RDUE*, 2/2008, pp.237-253.
- Berger François, « Le principe de subsidiarité en droit communautaire », *Les Petites Affiches*, n°79, 1^{er} juillet 1992, pp.40-44.
- Bermann G.A., « Taking subsidiarity seriously : federalism in the European Community and the United States », *Columbia Law Review*, vol.94-2, 1994.
- Bernad Alvarez de Eulate, Maximilliano, « La cooperacion euro-regiona y Aragon », Actas des congreso de económica aragonesa, Diputation General de Aragon, 1984, pp.537-546.
- Biancarelli Jacques, « L'influence du droit communautaire sur l'organisation administrative française », *AJDA* 1996, p. 27.
- Biancarelli Jacques, « La Communauté et les collectivités locales », *RFAP* 1988, n°48, pp. 557-571.
- Biancarelli Jacques, « La Communauté européenne et les collectivités locales : une double dialectique complexe », *RFAP* 1991, n° 60, pp. 515-527.
- Biancarelli Jacques, « La dynamique institutionnelle », *AJDA* 1991, pp.835-845.
- Blanquet M. « Le système communautaire à l'épreuve de la gouvernance européenne. pour une nouvelle gouvernance raisonnée », in *Mélanges en hommage à Guy Isaac*, « 50 ans de droit communautaire », Presses de l'Université/Sciences sociales de Toulouse, 2004, 983p. (pp.239-269).
- Blanquet M., « Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la vache folle », *RMCUE* 1998, pp.457-470.
- Blumann Claude, « Compétence communautaire et compétence nationale », in J.-C. Masclet (dir.), *La Communauté européenne et l'environnement*, Colloque d'Angers de la CEDECE, *Doc. Fr.*, 1997, p.63 et svt.
- Blumann Claude, « Le pouvoir exécutif de la Commission et le problème de la comitologie », *RDIPC* 1993, pp.1053-1079.
- Borraz Olivier, « Des pratiques subsidiaires vers un régime de subsidiarité. Les obstacles institutionnels à l'introduction de la subsidiarité en France à la lumière de l'exemple suisse » in Alain Faure (dir.), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp.21-65.
- Borraz Olivier, Le Galès Patrick, « Gouvernement et gouvernance des villes », in J.-P. Leresche (dir.), *Gouvernance urbaine et action publique en Suisse*, Paris, Pédone, 2001, pp. 343-367.
- Börzel T., *States and regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp.105-113.
- Boulouis Jean, « Commentaire des décisions du Conseil constitutionnel », *AJDA* 1982, p.304.
- Bourdon Jacques, « Droit communautaire et fonction publique territoriale », *RGCT*, 2005, pp. 285-295.
- Bourdon Jacques, « La fonction publique territoriale, 20 ans d'évolution permanente », *AJDA* 2004, pp.121-137.
- Bourjol Maurice, « Vers une prétendue subsidiarité », *AJDA* 2003, pp.201-203.

- Bourlanges Jean Louis, « Déficit démocratique ou crise de légitimité ? », in Bronislaw Gremek, Robert Pitcht (dir.), *Visions d'Europe*, Editions Odile Jacob, Paris, 2007, 467p. (pp.68 et s.).
- Bourrinet Jacques, « Les collectivités territoriales françaises et la politique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne », *RAE* 2006, n°3, pp.483-493.
- Bourrinet Jacques, « Problématique de la politique de cohésion économique et sociale dans une Union Européenne à 27 membres », *RMCUE* n°507, avril 2007, pp.223-232.
- Braibant Guy, « Le passé et l'avenir de l'administration publique », *RFAP*, n°102, 2002, pp.213-221.
- Breuillard M., « Le processus de dévolution et de régionalisation en Grande Bretagne », *Pouvoirs locaux* 2000 n°45, p.30
- Brial Fabien, « La place des régions ultrapériphériques au sein de l'Union européenne » *CDE* 1998, p.639-660.
- Bribosia Henri, « Subsidiarité et répartition des compétences », *RMUE* 1992/4, pp.165-188.
- Bribosia Henri, « Subsidiarité et répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres dans la Constitution européenne », *RDUE* 2005, n°1, pp.25-64.
- Briquet Jean Louis, « Les pratiques politiques officieuses. Clientélisme et dualisme politique en Corse et en Italie du sud », *Genèses*, n°20, septembre 1995, p.76.
- Brisson Jean François, « Les nouvelles clés constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. » *AJD adm.* 24 mars 2003, pp. 529 à 539.
- Broud H. « Le Comité des Régions : moyen d'une participation des collectivités territoriales à l'UE ? », *L'Europe en formation*, Les Cahiers du fédéralisme, 1999, n°313, pp.33-71.
- Broyelle Camille, « La responsabilité des l'Etat pour non-exécution du droit communautaire », in Jean Bernard Auby et Jacqueline Dutheil de la Rochère (dir.), *Droit administratif européen*, Bruylant, 2007, 1122p. (pp.727-741).
- Burbogue – Larsen Laurence, Danps Thierry, « *Le Comité des Régions, gardien de la subsidiarité ?* », *Europe*, chron., octobre 1994, pp.1-4.
- Cammilleri Anne, « *De la démystification juridique à l'ambiguïté politique de la subsidiarité* », *Actualités Communautaires*, 1993, p. 7.
- Cardinal Rosalio José Castillo Lara, « La subsidiarité dans l'Eglise », in D'ONORIO Joël-Benoît (dir.), *La subsidiarité, de la théorie à la pratique*, Actes du XIIe colloque national de la Confédération des Juristes catholiques de France, Paris, 20-21 novembre 1993, Téqui, 1995, pp. 153-179.
- Carreau Dominique, « Droit communautaire et droits nationaux : concurrence ou primauté ? contribution de l'arrêt SIMMENTHAL », *RTDE* 1978, pp.381-418.
- Carrière Jean Paul, « Les coopérations entre collectivités : facteur d'intégration à l'Union européenne ? », in *Les collectivités locales et l'Europe*, La Documentation française, coll. *Regards sur l'actualité*, 2007, pp. 45-52.
- Castric Olivier, « Le principe de partenariat appliqué aux régions », in *Liber amicorum* Jean Raux, *Le droit de l'UE en principes*, Editions Apogée, Rennes, 2006, 830p. (pp.599-613).
- Cautrès Bruno, Belot Céline, « Vers un espace public européen ? Les élections européennes de juin 2004 », *Etudes et recherches* n°40, *Notre Europe*, 27 mai 2005.

- Célimène F., Lacour C., « La réforme des fonds structurels : éléments d'une théorie de développement régional communautaire », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°2, 1995.
- Chaltiel Florence, « La citoyenneté européenne », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°23, 2007, pp.64-85.
- Chaltiel Florence, « Le comité des sages : réponse au déficit démocratique de l'Europe ? », *RMCUE* 2008, n°54, pp.5-8.
- Chaltiel Florence, « Le principe de subsidiarité dix ans après le traité de Maastricht », *RMCUE* n°469, juin 2003, p.369.
- Charles Le Bihan Danielle, « Des instruments communautaires rénovés au service de la cohésion territoriale », in Danielle Charles Le Bihan (dir.), *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire de l'UE*, Presses universitaires de Rennes, 2004, 260p. (pp.137-159).
- Charles Le Bihan Danielle, « L'Union européenne et le principe d'égalité appliqué aux territoires », in *Liber amicorum Jean Raux, Le droit de l'UE en principes*, Editions Apogée, Rennes, 2006, 830p. (p.565).
- Charles Le Bihan Danielle, « Les acteurs institutionnels au service du développement territorial de l'Union : vers de nouvelles approches de gouvernance ? », in Danielle Charles Le Bihan (dir.), *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire de l'UE*, Presses universitaires de Rennes, 2004, 260p., pp.197-215.
- Charles-Le Bihan Danielle, « la PAC : une politique sectorielle à la rencontre de logiques territoriales », in Flaesch Mougin Catherine (dir.) *Quel avenir pour la PAC ?*, Rennes, éditions Apogée, diffusion PUF 1996, pp.85-101.
- J. Charpentier, S. Lopin et A. Robert, « L'émergence d'une notion de territoire communautaire à travers l'évolution de la politique régionale de la CEE », in *Les régions de l'espace communautaire*, Presses universitaires de Nancy, coll. *Cap Europe*, 1992, p.268.
- Chassagne D., « Débat sur la décentralisation hier soir au Sénat. L'amendement Virapoullé adopté », *Le Quotidien de la réunion*, 29 novembre 2002, p.10.
- Chatignoux Catherine, « Relégitimer une Europe en panne », *Les Echos* du 8 janvier 2007.
- Chérot Jean Yves, « L'organisation des marchés des services publics locaux en droit communautaire », in Bourrinet Jacques (dir.), *L'Union européenne et les collectivités territoriales*, Paris, Economica, 1997, 220p. (pp.111-135).
- Chevallier Jacques, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *RFAP* n° 105/106, 2003, pp.203-217.
- Chicot Pierre Yves, « Citoyenneté », *Revue du droit Public* n°1-2005.
- Chicoye Cécile, « La politique communautaire de cohésion économique et sociale », *AJDA* 20 décembre 1991, pp.869-875
- Christiansen Thomas, « Reconstructing european space : from territorial politics to multilevel governance » *EU working paper* Robert Schuman Centre 96/53, European University Institute, 1996.
- Christophe–Tchakaroff Marie France, « La subsidiarité : du vice et de la vertu de l'ambiguïté », *Revue Politique et Parlementaire*, mars-avril 1993, n°964, pp. 67 et svt.
- Christophe–Tchakaroff Marie France, « Le principe d'égalité », *AJDA* 1996, p.168.

- Clamen Michel, « Lobbies et lobbying : Bruxelles sous influence », *Regards sur l'actualité*, La Documentation française, avril 1997, n°230, pp. 3-12.
- Clergerie Jean Louis, « La prise en compte du fait régional par l'Union européenne », in *L'Union européenne à l'aube d'un nouveau siècle, 40 ans de la signature des Traités de Rome, Liber amicorum Jacqueline Lastenouse-Bury*, Paris, Juridica, 1997, pp. 379-392.
- Codorelli Luigi, « Avant propos », p. XXI, in Nicolas Levrat, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Presses universitaires de France, Paris, Novembre 1994, 458p.
- Colly François, « CEE et finances locales », *AJDA 1991*, pp.861-868.
- Commission Christian BLANC ; in *Les frontières de l'Etat*, Cahiers français n°271, Paris, La Documentation Française.
- Comte Henri et Levrat Nicolas, « Perspectives transfrontières », in Henri Comte, Nicolas Levrat (dir.), *Aux coutures de l'Europe*, Paris, L'Harmattan, coll. *Logiques juridiques*, 2006, pp.353-356.
- Conférence de Ioannina, 19/20 septembre 2002, 30^{ème} assemblée Générale CRPM.
- Constantinesco Vlad, « Whose afraid of subsidiarity? », *Year Book of European Law*, n°11, 1991, p.33 et s.
- Constantinesco Vlad, « Chronique d'une ascension : l'évolution du Comité des régions », in *Le fait régional et la construction européenne*, BITSCH Marie Thérèse (sous la direction), coll. *Organisations internationales et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp.212-222.
- Constantinesco Vlad, « *Le principe de subsidiarité : un passage obligé vers l'Union Européenne* », in *L'Europe et le droit*, Mélanges en hommage à Jean Boulouis, Dalloz, Paris, 1991, pp. 35 et svt.
- Constantinesco Vlad, « Le rôle du Conseil Européen dans la formation d'une identité européenne », in Bitsch Marie Thérèse, Loth W., Poidevin R., *Institutions européennes et identité européenne*, Bruylant, 1998, 523p.
- Constantinesco Vlad, « Les compétences et le principe de subsidiarité », *RTDE* 2005, n°2, pp.35-45.
- Constantinesco Vlad, « Subsidiarité, vous avez dit subsidiarité ? », *RMUE* 1992/4, pp.227-230.
- Constantinesco Vlad, «Le principe de subsidiarité comme principe constitutionnel de l'intégration européenne », *Swiss Review of International Economic relations*, oct.1991 (441), 209 et svt.
- D'Onorio Joël Benoît, « La subsidiarité à la mode européenne », *Les petites affiches* 1995, n°75.
- D'Onorio Joël Benoît, « La subsidiarité, analyse d'un concept », in D'ONORIO Joël-Benoît (dir.), *La subsidiarité, de la théorie à la pratique*, Actes du XIIe colloque national de la Confédération des Juristes catholiques de France, Paris, 20-21 novembre 1993, Téqui, 1995, pp.9-41.
- Dantonel-Cor N., « La politique contractuelle et l'aménagement du territoire français » in « Les fonds structurels et l'aménagement du territoire », Les Cahiers du GERSE n° (novembre 2001 ; p. 9-17).

- Darnanville Henri Michel, « L'autonomie financière et fiscale des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalité », *AJDA*, 9 septembre 2002, pp. 670 à 678.
- Davison Caroline, « La dévolution au pays de Galles : état des lieux et perspectives », *RDP* n°3, 2005, pp.733.
- De Bruycker Philippe, Nihoul Marc , « L'impact de la régionalisation sur l'autonomie locale », *Annuaire des collectivités locales*, 1996, pp.37-60.
- De Jouvenel Hugues, « L'Etat en question », Editorial, *Les Futuribles* n°280, novembre 2002, pp. 3-4.
- De Lisle Jean Pierre, « Réflexions sur les évolutions constitutionnelles des outre-mers français », *AJDA* 2002, p. 1275.
- De Waele Jean Michel, Coman Ramona, « Les partis politiques européens », *Questions d'Europe* n°134, Fondation Robert Schuman, 17 mai 2004
- Decaux Emmanuel, « La convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales », *RGIP* 1984, pp.557-620.
- *Décentralisation, Etat et territoire, Les Cahiers Français*, n°318, « Un nouveau processus de décentralisation ; décentralisation : approfondissement ou nouveau cycle ? », pp. 8 à 14 ; « Organisation territoriale et exception française » pp. 15 à 18 ; « Union Européenne : des systèmes fédéraux ou régionalisés », pp. 19 à 29 ; « Territoires et nouvelles compétences ; les collectivités territoriales et l'Europe », pp. 44 à 51 ; « les enjeux de la réforme ; la révision constitutionnelle de mars 2003 et l'unité de la république », pp. 59 à 66.
- Déchaux Raphaël, Leturcq Alexandra et Le Quinio Alexis, Compte rendu des discussions et débats à propos d'une table ronde portant sur « L'autonomie régionale et locale et constitutions », *Annuaire international de justice Constitutionnelle*, XXII – 2006, pp. 459-468.
- Deforges M., « L'Etat décentralisé français entre l'Europe et les collectivités territoriales, la nouvelle division des compétences en France », in *La décentralisation française et l'Europe*, sous la direction de H. Portelli, Paris, éditions Pouvoirs Locaux 1993.
- Dehousse Franklin, « La subsidiarité, fondement constitutionnel ou paravent politique de l'Union Européenne ? », *Liber amicorum Krings*, Bruxelles, Story, 1991, pp.51-59.
- Dehousse Renaud, « Le principe de subsidiarité dans le débat constitutionnel européen », in Magnette Paul (dir.), *La constitution de l'Europe*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.
- Delcamp Alain, « Droit constitutionnel et droit administratif, principe de subsidiarité et décentralisation », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°23, 1995, pp. 609-624.
- Delcamp Alain, « La Charte européenne de l'autonomie locale et son système de contrôle », *Annuaire des collectivités locales*, 1999, pp.139-172.
- Delhombre J., « La subsidiarité et son péché originel », *Revue Politique et Parlementaire*, septembre – octobre 1992.
- Delmas - Darroze S., « Le Traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'UE », *RMUE* 4/99, pp.142-183.
- Delors Jacques, « Le principe de subsidiarité : contribution au débat », in IEAP, *Subsidiarité : du défi au changement*, Maastricht 1991, p.63.
- Delors Jacques, « Une fédération d'Etats Nation », *Bulletin Quotidien Europe* 7799, 15 septembre 2000, pp.14-16.

- Delors Jacques, Collomb Gérard, Queyranne Jean Jack, Bernard Brunhes, « Plaidoyer pour une mondialisation responsable » publié dans *le Figaro* du 25 octobre 2006.
- Delpérée Francis, « Les collectivités locales et l'Europe », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, vol. XXI, 2005, pp. 315-351.
- Demazière Christophe, « Les régions soutenues par l'Europe ? », in *Les collectivités locales et l'Europe*, La Documentation française, coll. *Regards sur l'actualité*, 2007, pp. 31-44.
- Denquin Jean Marie, « L'Europe et la démocratie sont-elles compatibles ? », *Politeia* n°6, 2004.
- Derosier J. Ph., « la dialectique centralisation/décentralisation. Recherche sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité », *RID comp.* , 2007.
- Dickhaut Andreas, « L'expérience allemande en matière de contrôle de la décentralisation », Colloque International sur le contrôle juridictionnel de la décentralisation, Cotonou, les 3/5 Avril 2000, (in) *Les Cahiers de l'Association Ouest Africaine des Hautes juridictions francophones*, 2000, pp.78-82.
- Dintilhac Franck, « La subsidiarité », *Répertoire communautaire Dalloz*, février 1999, point 125.
- Document de discussion pour « DISCUSSION SUB ROSA », 27 avril 2004, *La subsidiarité et le projet de traité*, par Noreen BURROWS, Caitriona CARTER et Andrew SCOTT.
- DOLLAT Patrick, « Le principe d'indivisibilité et la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République Française : de l'Etat unitaire à l'Etat uni ? », *RFDA juillet / août 2003*, pp.670 à677
- Doucet Philippe, « Cohésion territoriale de l'Union européenne : la gestation ambiguë d'un ambitieux projet politique », *Les cahiers de l'urbanisme*, n°64, juin 2007, pp.6-11
- Drago Guillaume, « Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel », *Revue internationale de droit comparé* 1994, n°2, p.583.
- Drevet Jean François, « Europe : les fonds communautaires et l'élargissement », *Futuribles*, n°282, janvier 2003, p.39.
- Du BOIS Pierre, « Identité régionale, identité nationale, identité européenne », in *Le fait régional et la construction européenne*, BITSCH Marie Thérèse (sous la direction), coll. *Organisations internationales et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp.19-30.
- Du Granrut Claude, « La prise en compte des régions » p.22 (in) *Europe, le temps des régions*, LGDJ, coll. *Décentralisation et développement local*, 1994, 204p.
- Dubouis Louis, « La fonction publique territoriale et l'Union européenne », *RAE* 2006, n°3, pp. 441-453.
- Duran P., Thoening J.C., « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol 46 (4), août 1996.
- Dürr Daniel, « L'évolution des législations nationales », in Henri Labayle (dir.), *Vers une droit commun de la coopération transfrontalière ?*, Bruylant, 2006, 267p. (p.68).
- Dürr Daniel, « La création des organismes de coopération transfrontalière », in Comte Henri et Levrat Nicolas (dir.), *Aux coutures de l'Europe*, L'Harmattan, Paris, 2006, 336p. (pp.235-249).
- Dutheil de la Rochère Jacqueline, « Quelques réflexions à propos du livre blanc de la Commission -gouvernance européenne- », *RMCUE* 2002, n°454, pp.11-15.

- Eckly Pierre, « La place des régions dans le débat sur la réforme de l'UE », in *Le fait régional et la construction européenne*, BITSCH Marie Thérèse (sous la direction), coll. *Organisations internationales et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp.223-234.
- Ehlermann C.D. « Quelques réflexions sur la communication de la Commission relative au principe de subsidiarité », *Rev. Marché unique européen*, n° spécial consacré au principe de subsidiarité, 1992/4, pp.215-220.
- Eisemann Pierre Michel (dir.) *L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national – Etude la pratique en Europe*, Kluwer law international, The Hague/London/ Boston, 1996, pp.69-117.
- Emiliou N., « Subsidiarity : an effective barrier against the enterprises of ambitions? », *E.L. Rev.* 1992, pp.383-407.
- Enoch Alberti, « Le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne », *RFAP* n°121-122, 2007, pp.145-160 (p.151).
- Faberon Jean Yves, « La Nouvelle Calédonie, pays à souveraineté partagée », *RDJ* 1998, pp.645 et svt.
- Faberon Jean-Yves, Ziller Jacques (dir.), *Les outre-mers entre décentralisation, intégration européenne et mondialisation*, *RFAP* n° 101, 2002.
- Fabre H., « L'unité et l'indivisibilité de la République », *RDJ* 1982, p.602.
- Falcone V., « L'impact des avis du Comité des Régions sur le processus décisionnel communautaire », in Jacques Bourrinet (dir.), *Le Comité des Régions de l'Union européenne*, Centre d'études et de recherches internationales et communautaires, Université Aix-Marseille III, Jean Vergès, coll. *Coopération et Développement*, 1997, 305p. (pp.183-190).
- Faloudi A. & Waterhout B., *The making of the european spatial development perspective. No master plan*, Routledge, London/New York, 2002.
- Faure Alain, Négrier Emmanuel, Smith Andy, « Introduction : les controverses émergentes sur un principe pourtant ancien... » in Alain Faure (dir.) *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Faure Bertrand, « Existe-t-il un pouvoir local en droit constitutionnel français ? », *RDJ* 1996, p.1539
- Faure Bertrand, « La crise du pouvoir réglementaire : entre ordre juridique et pluralisme institutionnel », *AJDA* 20 juillet/20 août 1998, pp. 547 à 552.
- Faure Bertrand, « La décentralisation normative à l'épreuve du Conseil constitutionnel », *RFDA* mai-juin 2002, pp.469-473.
- Faure Bertrand, « Le logement de fonction dans la fonction publique territoriale. Toujours à propos du pouvoir réglementaire local », *RFDA adm.* 12 (1) Janv.-févr.1996, pp.105 à 117.
- Faure Bertrand, « Le rôle du juge constitutionnel dans l'élaboration du droit des collectivités locales », *Pouvoirs* 2001, n°99, pp. 117-133.
- Faure Bertrand, « Réforme constitutionnelle et décentralisation : des slogans font loi », *Revue de Droit Public* 2003, p. 119.
- Favoreu Louis, « Chronique de jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RDJ* 1976, pp.229-240.
- Favoreu Louis, « Décentralisation et Constitution », *RDJ* 1982, pp. 1259-1287.

- Féral Pierre Alexis, « Les incidences de l'intégration communautaire sur les collectivités territoriales françaises », *RMCUE* 1994, pp.53-57.
- Féral Pierre Alexis, « Communauté européenne, Comité des régions et collectivités territoriales françaises. Une triple dynamique institutionnelle, juridique et politique », (in) George Vandensanden (dir.), *L'Europe et ses régions. Aspects juridiques*, Editions de L'Université de Bruxelles, coll. Etudes européennes, 1997, 185p. (pp.77-127).
- Feral Pierre Alexis, « Le principe de subsidiarité après la signature du traité établissant une Constitution pour l'Europe », *AJDA* 2004, pp.2085-2093.
- Feral Pierre Alexis, « Les collectivités territoriales au sein de l'architecture européennes : les nouveautés contenues dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe », *Revue Lamy Collectivités territoriales*, 06-2005, n°3, Perspectives étude (consultation électronique)
- Féral Pierre Alexis, « Retour en force du principe de subsidiarité dans le traité constitutionnel : de nouvelles responsabilités pour les parlements nationaux et pour le Comité des Régions », *RMCUE*, n°481, septembre 2004, pp. 496-499.
- Fernando Juan Duran Alba, « Espagne » p.174, Table ronde sur l'autonomie régionale et locale et constitutions, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Vol.II, 2006, pp.163-186.
- Fines Francette, « Quel territoire pour les Etats membres de la CE dans un espace sans frontière », *Annuaire de Droit européen*, vol. II, 2004, pp. 9-30.
- Foucault Michel, « La phobie d'Etat », in *Libération*, 30 juin 1984.
- Foyer Jean, « La subsidiarité dans le traité de Maastricht », in D'Onorio Joël-Benoît (dir.), *La subsidiarité, de la théorie à la pratique*, Actes du XIIe colloque national de la Confédération des Juristes catholiques de France, Paris, 20-21 novembre 1993, Téqui, 1995, pp. 133-142.
- Frier Pierre Laurent, « Le pouvoir réglementaire local : force de frappe ou puissance symbolique ? », *AJDA* 24 mars 2003, pp. 559 à 563.
- Gadbin Daniel, « L'association des partenaires économiques et sociaux organisés aux procédures de décision en droit communautaire », *RTDE* 2000, pp.1-46.
- Gadbin Daniel, « organisation des compétences et stratégies d'intégration communautaire après le traité de Maastricht », *RDP* 1995, pp.1293-1328.
- Gaeta Francesco, « La nouvelle politique régionale européenne. Mécanismes, acteurs et objectifs d'une réforme complexe », *RFAP* n°111, 2004, pp.447-460.
- Gallerani Germanico, "Reinventare la democrazia", *Pagine libere de Azione sindacale*, n°2/1993, dossier spécial.
- Galmot Yves et Bonichot Jean Claude, « La Cour de Justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national », *RFDA* 1988.
- Galmot Yves, Bonichot Jean Claude, « Le juge administratif français, la CJCE et les directives communautaires : l'ébauche d'une cohérence », *Les cahiers juridiques de l'électricité et du gaz*, juin 1999, pp.207-213.
- Garcia-Duran Huet Patricia, « Vers l'Europe des eurorégions ? L'objectif de « cohésion territoriale », *RMCUE* n°491, septembre 2005, pp.499-502
- Gary Marks, "Structural policy in the European community", in A. SBRAGIA (ed.) *Europolitics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*, Washington, Brookings Institute, 1992.

- Gary Marks, « Structural policy and Multi-level governance in the EC », in Cafruny Alan and Rosenthal Glenda (eds), *The state of the european Community II : the Maastricht debates and beyond*, Boulder (CO), Lynne Rienner, 1993.
- Gaudemet Yves, « La subsidiarité en Europe : un principe ambigu et discutable », *Les Futuribles* n°280, novembre 2002, pp.5-14.
- Gaudissart M-A. « La subsidiarité : facteur de (dés)intégration européenne ? », *Journal des Tribunaux* 1993, p.173 et svt.
- Gaudin Hélène, « L'Etat vu de la Communauté et de l'Union européenne », *Annuaire de Droit européen*, vol.2, 2004, pp. 231-256.
- Gautron Jean Claude (dir.), *La subsidiarité*, RAE 1998 (n°1 et 2)
- Gazzo E. « Lever le voile de la subsidiarité pour ne pas tomber dans les pièges qu'elle peut cacher », *RMUE*, n° spécial consacré au principe de subsidiarité, 1992/4, pp.221-226.
- Geata Francesco, « La nouvelle politique régionale européenne. Mécanismes, acteurs et objectifs d'une réforme complexe », *RFAP* n°111, 2004, pp.447-460.
- Gerbaux Françoise, « Paradoxes et limites des pratiques subsidiaires », in Alain Faure (dir.), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Geremek Bronislaw, « introduction : L'Europe en crise ? », in Bronislaw Gremek, Robert Picht (dir.) *Visions d'Europe*, Editions Odile Jacob, Paris, 2007, pp.9-26.
- Girerd P. « Les principes d'équivalence et d'effectivité : encadrement ou désencadrement de l'autonomie procédurale des Etats membres ? », *RTDE*, 2202, pp.75-105.
- Gohin Olivier, « L'outre mer dans la réforme constitutionnelle de la décentralisation », *RFDA juillet / août 2003*, pp. 678 à 683.
- Gohin Olivier, « La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France », *AJDA* 2003, p.525 et svt.
- Gohin Olivier, « Quel nouveau droit constitutionnel des collectivités territoriales », *RDP* n°1/2, 2002, pp.450-457.
- Gontcharoff Georges, « Démocratie, citoyenneté dans la décentralisation. Etat des lieux de la citoyenneté locale : décentralisation et participation », *Territoires*, Paris, n° 321, octobre 1991.
- Grard Loïc, « Les départements d'outre mer après le traité de Maastricht et d'Amsterdam », in *Les développements des DOM et la Communauté européenne, Notes et études documentaires*, avril 1998, n°5070, pp.25-55.
- Gretschnann K., « Le principe de subsidiarité : quelles responsabilités à quel niveau de pouvoir dans une Europe intégrée ? », in IEAP, *Subsidiarité : du défi au changement*, Maastricht 1991, p.63.
- Grubber Annie, « La coopération locale à l'heure de l'UE : les nouvelles formes de regroupements des collectivités décentralisées », *LPA* 28 janvier 1994, n°12, pp.10-15 et *LPA* 2 février 1994, pp.16-23.
- Guehenno J.M., « Le modèle européen », *RAMSES* 2000, Paris, *Institut français des Relations Internationales / Dunod*, 1999, pp.269-282.
- Guillermin J.-F., « Le GEIE, un instrument de la coopération transfrontalière ? », *RDI*, 1989, pp.437 et svt.

- Guilloud Laetitia, « Le Comité des Régions, un organe paradoxal de l'Union européenne », *RMCUE* n°532, octobre-novembre 2009, pp.582-586
- Hecquard-Theron Maryvonne, « La notion d'Etat en droit communautaire », *Revue trimestrielle de droit européen*, n°26 (4), octobre-décembre 1990, pp. 693 et svt.
- Heintzen Markus, « Subsidiaritätsprinzip und Europäische Gemeinschaft », *Juristes Zeitung*, n°7, 5 avril 1991, pp.317-323.
- Hertzog M., « Le système financier local en France : la décentralisation n'est pas le fédéralisme », *Revue Internationale de Droit Comparé*, vol. 54, n°2 avril-juin 2002, pp. 613 à 638.
- Hertzog Robert, « Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : précisions et complications », *AJDA* 2004 (36), pp.2003-2012.
- Hoorens Dominique et Chatrie Isabelle, « Les évolutions institutionnelles et financières du secteur public territorial européen entre 2000 et 2005 », *Revue française d'administration publique* n°121-122, 2007, pp.61-74.
- Houser Mathieu, « La COSAC, une instance européenne à la croisée des chemins », *Revue du droit de l'Union européenne*, 2/2005, pp. 343-361.
- Houser Matthieu, « La COSAC, une instance européenne à la croisée des chemins », *RDUE* 2/2005, pp.343-361
- Institut Européen d'Administration Publique, *Subsidiarité : défi du changement* (Actes du colloque Jacques DELORS, organisé par l'IEAP, les 21 et 22 mars 1991) Maastricht, 1991.
- Jacqué Jean Paul et Weiler J., « On the road to European Union- a new judicial architecture : an agenda for the intergovernmental conference », *CML Rev.*, 1990, p.185.
- Jacqué Jean Paul, « Centralisation et décentralisation dans les projets d'Union Européenne », *Swiss Review of International Economic relations*, October 1991, p.237 (469).
- Jacqué Jean Paul, « L'éternel retour, réflexion sur la comitologie », in *Mélanges J.-V. Louis*, ULB, Bruxelles, 2003, pp.221-224.
- Jacqué Jean Paul, « La subsidiarité en droit communautaire », in D'ONORIO Joël-Benoît (dir.), *La subsidiarité, de la théorie à la pratique*, Actes du XIIe colloque national de la Confédération des Juristes catholiques de France, Paris, 20-21 novembre 1993, Téqui, 1995, pp. 81-110.
- Jeffery C., « Les Länder allemands et l'Europe. Intérêts, stratégies et influence dans les politiques communautaires », in E. Négrier et B. Jouve (dir.), *Que gouvernent les régions d'Europe ?*, L'Harmattan, Paris, 1998, 335p. (pp.55-83).
- Jeffrey C. (dir.), "Towards a third level in Europe? The regional dimension of the European Union", numéro spécial, *Regional and federal studies*, summer 1996.
- Jegouzo Yves, « De la loi Chevènement à la loi de démocratie de proximité », *AJDA* 2002, pp. 281 à 282.
- Jouen Marjorie, *La cohésion territoriale de la théorie à la pratique*, Etude réalisée pour *Notre Europe*, juin 2008, 38p.
- Jouve B. et Lefèvre C., « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes en Europe ? Permanence ou recomposition des formes d'action publique », *Revue française de science politique*, Vol.49, n°6, pp. 835-853.

- Kahn René, « Les régions et la construction européenne : le cas de l'Alsace », in Bitsch Marie Thérèse (dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, coll. *Organisations internationales et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 457p.
- Keating M., « Les régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe ? », in Patrick Le Galès et Christian Lequesne (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, La découverte, 1997, 276p. (pp.19-35).
- Kovar Robert et Simon Denys, « La citoyenneté européenne », *CDE 1993*, pp.285-316
- Krucina J., “Das Verhältnis von Gesamtkirche und Ortskirche in lichte des subsidiaritätsprinzip“ *collectanea theologica 45 (1975 fasc. Specialis) p.126.*
- Kukawka Pierre, « Le quadrige européen (Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes) ou l'Europe par les Régions », (in) *Les politiques du néo-régionalisme*, Richard Balme (dir.), Paris, Economica, 1996, pp.91-106.
- L'apport du Doyen Vedel à l'Europe, *Revue de Droit Public*, n°1, 2003, pp.29-40.
- Labayle Henri, « L'Etat et la coopération transfrontalière. Eléments de synthèse », in C. Fernández de Casadevante Romani (dir.), *L'Etat et la coopération transfrontalière*, Bruylant, coll. *RENTI*, 2007, 181p., pp. 169-176.
- Labayle Henri, « La nécessité d'un droit commun pour la coopération transfrontalière des collectivités territoriales en Europe », in Henri Labayle, *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?* Ed. Bruylant, 2006, 267p. (p.15).
- Labouz Marie Françoise, « Les collectivités territoriales et locales dans le processus d'intégration européenne, depuis l'établissement du Comité des Régions », in Philip Christian et Soldatos Panayotis (dir.), *L'Union européenne de l'an 2000 : défis et perspectives*, pp. 285-321.
- Labouz Marie Françoise, Burgogue-Larsen Laurence, Thierry Daups, « Le Comité des régions : gardien de la subsidiarité ? », Ed. Techniques, *Europe*, octobre 1994, pp.1-4.
- Lafore Robert, « L'action à l'étranger des collectivités territoriales », *RDP 1988*, pp.763-811
- Lagrange Richard, « CEE et action économique des collectivités locales », *AJDA 1991*, pp.846-854.
- Le Barbier - Le Bris Muriel, « Les principes d'autonomie institutionnelle et procédurale et de coopération loyale. Les Etats membres de l'Union européenne, des Etats pas comme les autres », in *Liber amicorum Jean Raux, Le droit de l'Union européenne en principes*, Editions Apogée, 2006, 830p. (pp.419-457).
- Le Bart Christian, Lefebvre Rémi, (dir.), « Introduction », in *La proximité en politique*, Editions PUR, 2005, 305p.
- Le Galès Patrick, « Gouvernement et gouvernance des régions : faiblesses structurelles et nouvelles mobilisations », in Patrick Le Galès, Christian Lequesne (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, 302p., (pp.237-263).
- Le Pourhier Anne Marie, « Départements d'Outre-mer : l'assimilation en question », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°12, 2002, pp.169-176.
- Leben Charles, « Nature juridique des Communautés européennes », *Revue Droits*, n°14, 1991, pp.61 et s.
- Leclerc Stéphane et Mondisert Xavier, « Vers une responsabilité des collectivités territoriales en cas de violation du droit communautaire ? », *AJDA mars 2002*, pp.201-209.

- Lécuyer-Thieffry C. et Thieffry P. « Les prestations *in house* sans mise en concurrence. Les évolutions en cours », *AJDA* 2005, pp.927-933.
- Lejeune Yves, « L'apport du Conseil de l'Europe à l'élaboration d'un droit commun de la coopération transfrontalière », in Henri Labayle (dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, Editions Bruylant, 2006, 267p. (pp.119-146).
- Lejeune Yves, « Le cadre juridique de la coopération transfrontalière décentralisée franco-belge », in Marie Thérèse Bitsch (dir.), *Le fait régional et la construction communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 2003, 457p. (pp.287-299).
- Lemoyne de Forges Jean Michel, « La subsidiarité dans le fonctionnement de l'Etat », in D'Onorio Joël-Benoît (dir.), *La subsidiarité, de la théorie à la pratique*, Actes du XIIe colloque national de la Confédération des Juristes catholiques de France, Paris, 20-21 novembre 1993, Téqui, 1995, pp. 59-81.
- Lenaerts K. et Van Ypersele P., « Le principe de subsidiarité et son contexte : étude de l'article 3B du Traité CE », *CDE* 1994, p.3-85.
- Lenaerts K., « Les répercussions des compétences de la Communauté européenne sur les compétences externes des Etats membres et la question de la préemption », in *relations extérieures de la Communauté européenne et marché intérieur : aspects juridiques et fonctionnels*, Bruxelles, Story, 1988.
- Leroy Marc, « Quelle évaluation de la politique structurelle régionale pour l'élargissement de l'Europe ? », *RMCUE*, n° 477, avril 2004, pp.215 à 225.
- Lesguillons H., « L'extension des compétences de la CEE par l'article 235 », *AFDI* 1974, pp.886 et svt.
- Levade Anne, « Quelle identité constitutionnelle nationale préserver face à l'Union européenne ? », *Annuaire de Droit européen*, vol. II, 2004.
- Levrat Nicolas, « La complexité de la prise en compte du fait régional au sein de l'Union Européenne », in *Le fait régional et la construction européenne*, BITSCH Marie Thérèse (sous la direction), coll. *Organisations internationales et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp.187-211.
- Levrat Nicolas, « Commentaire de la proposition de règlement communautaire relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération territoriale dans la perspective de l'émergence d'un droit commun », in Henri Labayle, *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, Bruylant, 2006, 267p. (p.151).
- Levrat Nicolas, « L'émergence des instruments juridiques de la coopération transfrontière au sein du Conseil de l'Europe », in Yves Lejeune (dir.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts*, Editions Bruylant, Bruxelles, 2005, 211p. (pp.17-36).
- Levrat Nicolas, « La coopération territoriale : adaptation de la coopération transfrontalière aux nouveaux territoires du projet européen », *RAE – LEA* 2006, pp.495-509.
- Leygues Jean Claude, « Vers un aménagement du territoire européen ? », *Revue Après demain*, Janvier-Février 1994, pp.51-54.
- Linazaroso J.-L., « La coopération transfrontalière dans les Communautés européennes : bilan et perspectives », *RMC* 1988, pp.140 et svt.
- Llovet (Font I), "El gobierno local, entre el Estado autonómico y la Unión europea: hacia el Pacto local", *Autonomías*, n°20/1995, p.115.

- Llovet (Font I), «El gobierno local, entre el Estado autonómico y la Unión europea: hacia el Pacto local», *Autonomies*, n°20/1995, p.115.
- Loughlin John et Daniel L. Seiler, « Le Comité des régions et la supranationalité en Europe », *Études internationales*, vol. 30, n° 4, 1999, p. 763-780.
- Loughlin John, « L'Europe des régions et la fédéralisation de l'Europe », p.18, (in) Jean PALARD (dir.) *L'Europe aux frontières*, PU, coll. GRALE, Paris, 1997, 168p.
- Loughlin John, « Quand l'Europe réforme le Royaume Uni », *Pouvoirs locaux* 2001 n°49, p.115.
- Louis J.V., « Quelques réflexions sur la répartition des compétences entre la Communauté européenne et ses Etats membres », *Rev. d'intégr. Europ.*, 1979, II, n°3, Canada.
- Lucas Anne-Claire, « Le SDEC, un instrument stratégique de l'aménagement du territoire communautaire ? », in Danielle Charles-Le Bihan, *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire de l'Union européenne*, Presses universitaires de Rennes, 2004, pp.67-85.
- Luciani Massimo, Passaglia Paolo, « Italie », Table ronde sur l'autonomie régionale et locale et constitutions, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Vol.II, 2006, pp. 229-284.
- Magagnotti Paolo, *Il principio de subsidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa* a cura di Paolo Magagnotti, testi con presentazioni di P. Raimondo Spiazzi, Edizioni Studio Domenicano, Bologne, 1992.
- Maillet Pierre, « La cohérence des politiques économiques dans une Europe différenciée : une exigence pour les nouvelles institutions », *RMCUE 1996*, pp.422-437.
- Mamontoff C., « Réflexions sur l'expérimentation du droit », *RDP 1998*, p.358
- Marcou Gérard, « L'administration publique en France et en Allemagne. Des systèmes différents des valeurs communes. », *RFAP 1996*, pp.357-373.
- Marcou Gérard, « L'évolution récente du fédéralisme allemand sous l'influence de l'intégration européenne et de l'unification », *RDP 1995*, pp. 883-919.
- Marcou Gérard, « La gouvernance : innovation conceptuelle ou artifice de présentation ? », in *La gouvernance territoriale, Annuaire des collectivités locales*, 2006, pp.19-31.
- Marcou Gérard, « La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ? », *AJD adm. Avril 2002*, pp. 305 à 325.
- Marcou Gérard, « Le principe de subsidiarité et la répartition des compétences », intervention au colloque de l'association française des juristes démocrates sur « Le déficit démocratique en Europe », octobre 1991.
- Marcou Gérard, « Les collectivités locales en Europe », in *Les collectivités locales et l'Europe*, La Documentation française, coll. *Regards sur l'actualité*, 2007, pp.53-66.
- Marcou Gérard, « Les collectivités locales et l'Europe », in *Les collectivités locales et l'Europe*, Regards sur l'actualité, n°331, mai 2007, La Documentation française, pp.53-66.
- Margellos Théophile M., « L'émergence de la région dans l'ordre juridique communautaire », in G. Vandersanden (dir.), *L'Europe et les régions. Aspects juridiques*, Université de Bruxelles, 1997, 185p. (pp.19-64).
- Marks Gary, « Structural Policy and multi level governance in the EC », in Cafruny A. & Rosenthal G. (eds), *The state of the european Community II : The Maastricht debate and beyond*, Boulder (CO), Lynne Rienner, 1993.

- Martinaux C., « Réseaux, service public et territoire européen », *L'événement européen*, février 1993, n°21, pp.107-118.
- Martinelli S., « La stratégie européenne en faveur de l'emploi », *RMUE* 1998, pp.55-75.
- Mattera A., « Le principe de la reconnaissance mutuelle : instrument de préservation des traditions et des diversités nationales, régionales et locales », *Revue du Marché Unique Européen*, 1998/2.
- Mattera A., « Subsidiarité, reconnaissance mutuelle et hiérarchie des normes européennes », *Revue du Marché Unique Européen*, n°2/1991, p247.
- Mattina Enzo, « Subsidiarité, démocratie et transparence », *Rev. Marché unique européen*, n° spécial consacré au principe de subsidiarité, 1992/4, pp. 203-214.
- Medhi Rostane, « L'autonomie institutionnelle et procédurale et le droit administratif », in Jean Bernard Auby et Jacqueline Dutheil de la Rochère, *Droit administratif européen*, Bruylant, 2007, 1122p. (pp.685-726).
- Mény Yves, De la démocratie en Europe, « Old concepts and new challenges », *Journal of Common Market, Studies*, 2002, vol.41, n°1, pp.1-13.
- Mertens de Wilmars J., « Du bon usage de la subsidiarité », *Rev. Marché unique européen*, n° spécial consacré au principe de subsidiarité, 1992/4, pp.293-202.
- Met-Domestici Alexandre, « Les parlements nationaux et le contrôle du respect du principe de subsidiarité », *RMCUE* n°525, février 2009, pp.88-96
- Meunier Sophie, « L'Union européenne, la mondialisation maîtrisée et l'épreuve du cycle de Doha », *Annuaire français des relations internationales*, 2007, vol.8, pp. 513-525.
- Meyer Heine Anne, « Pour une nouvelle gouvernance dans l'Union européenne : les contrats et les conventions d'objectifs ou la conceptualisation d'une association des collectivités territoriales à la mise en œuvre des normes communautaires », in Yves Luchaire (dir.), *Collectivités territoriales et gouvernance contractuelle*, Editions L'Harmattan, Paris, 2006, 218p. (pp.91/106).
- Michalon Thierry, « La république française, une fédération qui s'ignore ? », *RDP* 1982, pp.623 et s.
- Million Delsol Chantal, « La subsidiarité dans les idées politiques », in D'Onorio Joël-Benoît (dir.), *La subsidiarité, de la théorie à la pratique*, Actes du XIIe colloque national de la Confédération des Juristes catholiques de France, Paris, 20-21 novembre 1993, Téqui, 1995, pp. 41-59.
- Misho J. « Un rôle nouveau pour la Cour de Justice », *RMC*, n°342, décembre 1990, p.682.
- Monjal Pierre Yve, « Des précisions importante sur le droit communautaire applicable aux collectivités territoriales », *LPA*, 27 juillet 2006, n°149, pp.6-10.
- Montoro Chiner Maria Jesùs, « La ley alemana de ratificación de l'Acta Unica Europea de 19 de Diciembre de 1986 y la participación de los Länder en la formación de decisiones comunitarias » *Revista española de derecho administrativo*, , Enero/Marzo 1987, p.371.
- Moreau Defarges Philippe, « La fédération européenne est faite... ou presque », *Annuaire Français des Relations Internationales*, 2001, pp.187-197.
- Muller Pierre, « Présentation. Cinq défis pour l'analyse des politiques publiques », *RFSP* 46 (1), p. 102.
- Nabli Beligh, « Le principe de diversité culturelle et linguistique au sein d'une Union élargie », *RFDA janvier - février 2005*, pp. 177-186.

- Négrier Emmanuel, « Echanges politiques territorialisés et intégration européenne » in Emmanuel Négrier, B. Jouve (dir.), *Que gouvernent les Régions en Europe ?* Paris L'Harmattan, 1998, 336p.
- Némery Jean Claude, « L'interventionnisme économique des collectivités territoriales », in *Les collectivités locales dans l'Europe des douze : une puissance économique et financière ?*, RFAP, n°60, 1991, pp.539-562.
- Némery Jean Claude, « Les institutions territoriales françaises à l'épreuve de l'Europe », in Jean Clade Némery et S. Wachter, *Entre l'Europe et la décentralisation. Les institutions territoriales françaises*, Paris, DATAR, coll. *Monde en cours*, 1993, 173p. (pp.11-17).
- Neveu Catherine, «Présentation», in Catherine Neveu (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, Coll. « *Logiques Politiques* », 1999.
- Nitschke Peter, « L'identité subnationale dans le processus d'intégration européenne. Quelques observations théoriques sur la régionalisation dans l'UE », pp.253-262, (in) BITSCH Marie Thérèse (sous la direction), *Le fait régional et la construction européenne*, coll. *Organisations internationales et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 308p.
- Nogueira Lopez Alba, « Dévolution de compétences du niveau régional vers le niveau local », RFAP, n°121-122, pp.161-174.
- Oberdorff Henri, « Des incidences de l'UE et des CE sur le système administratif français », RDP 1995, pp.25-49.
- Oberdorff Henri, « L'influence du droit communautaire sur la fonction publique » in Jean Bernard Auby et Jacqueline Dutheil de la Rochère, *Droit administratif européen*, Bruylant, 2007, 1122p. (pp.1041-1061).
- Oddo Marine, « Une nouvelle réglementation des lobbies à Bruxelles », RMCUE, n°524, janvier 2009, pp.64-69.
- Ohnet Jean Marc, « Le comité des régions ou le « comité Théodule » ? », *Le Monde*, paru le 12 octobre 1992
- Olmi G., « La place de l'article 235 CEE dans le système des attributions de compétences à la Communauté », *Mélanges Dehousse*, Bruxelles, 1979, pp.279 et svt.
- Oraison André, « Quelques réflexions générales sur l'article 73 de la Constitution, corrigé et complété par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 », RFDA juillet / août 2003, pp. 684 à 693.
- Orsatelli Pierre, « Recherche et développement : l'Europe attend les collectivités », *Europe et territoires*, n° 12, mars/avril 2000.
- Palard Jacques, « Les fonctions de la politique régionale européenne : développement économique, cohésion sociale ou intégration politique ? », in Vincent HOFFMANN-MARTINOT, Francesco Kjellberg (dir.), *Décentraliser en France et en Norvège*, Paris, Pédone, 1997 : réflexion issue d'un séminaire organisé par le Centre d'étude et de recherche sur la vie locale (CERVL) les 3 et 4 novembre 1993 à Bordeaux.
- Palard Jacques, « Quel(s) bon(s) niveau(x) de représentation à côté des communes ? », *Projet*, n°265, 2001.
- Palard Jacques, « Vers l'Europe des régions ? » *Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation française, n° 806, 1998, pp.1-74.

- Palayret Jean Marie, « De la CECA au Comité des Régions : le Conseil des communes et des régions d'Europe un demi siècle de lobbying en faveur de l'Europe des régions », (in) Marie Thérèse Bitsch, *Le fait régional et la construction européenne*, coll. *Organisations internationales et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp.85-113.
- Pasquier R. « Quand l'Europe frappe à la porte des régions. Européanisation et mobilisations régionales en France et en Espagne », *Politique européenne*, n°7, 2002, pp.159-177.
- Pastorel Jean Paul, « Réflexions sur l'aménagement du territoire : vers l'intégration « interrégionale » européenne ? », *RFDA mars avril 2005*, pp. 269-278.
- Pérez Gonzáles Manuel, « La subjetividad internacional », (in) Díez de Velasco M. *Instituciones de derecho internacional público*, 13e edición, Ed. Tecnos, Madrid, 2001, p. 219.
- Pescatore C., « Démocratie et CE », *CDE 1974*, pp.501-514.
- Petit Yve, « Quelques réflexions sur la capacité d'intégration de l'Union européenne », *RMCUE* n°506, mars 2007, p.153.
- Peyroni Jean, Chargé de mission DATAR, « Les défis territoriaux de la présidence française » in *Pouvoirs Locaux*, n°47, IV/2000, p.20.
- PIE XI, « Quadragesimo Anno » in *Actes de S.S. Pie XI*, Tome 7, 1931, éd. Maison de la Bonne Presse.
- Piris Jean Claude, « L'Union européenne, vers une nouvelle forme de fédéralisme ? », *RTDE*, 2005, pp.243 et s.
- Pochet P., « L'emploi après le sommet de Dublin », *RMCUE 1997*, pp.86-91.
- Poggi Annamaria, « Les compétences administratives et réglementaires des régions italiennes », *RFAP*, n°121-122, 2007, pp.99-110.
- Pontheureau Marie Claire, « la question de la participation des collectivités territoriales françaises à l'élaboration du droit communautaire », *AJDA*, 7juin 2004, pp. 1125-1131.
- Pontier Jean Marie, « Charte européenne de l'autonomie locale : enfin ? », *AJDA* 2006, p.1577.
- Pontier Jean Marie, « L'expérimentation locale et les collectivités locales », *La Revue administrative*, n°320, 2001, pp.169-177.
- Pontier Jean Marie, « La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales », *AJDA* 29 septembre 2003, pp.1715-1723.
- Pontier Jean Marie, « *La subsidiarité en droit administratif* », *Revue de Droit Public* 1986, IV, pp. 1515 et svt.
- Priollaud François Xavier, « Les collectivités territoriales françaises dans l'Union européenne », in *Les collectivités locales et l'Europe*, La Documentation française, coll. *Regards sur l'actualité*, 2007, pp. 5-15.
- Quermonne Jean Louis, « De la gouvernance au gouvernement : l'Union européenne en quête de gouvernabilité », in *Être gouverné*, Etudes en l'honneur de Jean Leca, Presses Sciences Po, 2003, pp. 315-332
- Raffeneau Stéphane, « Les collectivités infra-étatiques dans le processus d'intégration européenne », *Droit Ecrit* n°3, 2001, pp.111-131.
- Rambour Muriel, « L'Europe, menace ou tremplin pour les régions ? », pp.235-252, (in) Bitsch Marie Thérèse (dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, coll. *Organisations internationales et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 308p.

- Rangeon François, « Peut-on parler d'un intérêt général local ? », in *La proximité en politique*, Ed. PUR, 2005, 305p. (p.47).
- Rannou-Boucher Hélène, « La société civile, un acteur dans l'aménagement du territoire européen ? » in Danielle Charles-Le Bihan (dir.), *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire de l'Union Européenne*, Presses universitaires de Rennes, 2004, 260p. (pp. 217-254).
- Raux Jean, « Le recours à l'article 235 en vue de la conclusion d'accords externes », *Mélanges P.H. Teitgen, Pédone*, 1984, pp.47 et svt.
- Raux Jean, « Quelle subsidiarité pour la PAC réformée ? », in FLAESCH MOUGIN Catherine (dir.) *Quel avenir pour la PAC ?*, Rennes, éditions Apogée, diffusion PUF 1996, pp.85-101.
- Reich C., « Qu'est ce que le déficit démocratique ? », *RMC 1991*, pp.14-18.
- Rideau Joël et Pérez Sophie, « La place des régions dans le système institutionnel de l'UE », in Jacques Bourrinet (dir.) *L'UE et les collectivités territoriales*, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales et Communautaires, Université AIX MARSEILLE III, Paris, Economica, 1997, 220p. (pp.7-43).
- RIDEAU Joël, « 15 Etats membres en quête d'union » in *Les Etats membres de l'UE. Adaptation, mutation, résistance*. Paris, LGDJ 1997, p.1 ets.
- RIDEAU Joël, « Compétences et subsidiarité dans l'Union Européenne et les Communautés Européennes », in *AEAP*, vol. XV, pp.615-661.
- Rideau Joël, « Le système institutionnel communautaire et les formes des Etats membres », in C. Bidégaray (éd.), *L'Etat autonome : forme nouvelle ou transitoire en Europe ?*, p.157 et suivant.
- Rihal Hervé, « Le statut constitutionnel des collectivités territoriales issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 : entre innovation et complexité », *RFAP* n°105/106, 2003, pp.219-234.
- Rinnert Anne, « Développement local et aménagement des territoires », in *Les collectivités locales en mutation*, Cahiers français n°293, Paris, La Documentation Française, 1999, pp.106-112.
- Robertson Ronald, "Glocalization : Time space and homogeneity-heterogeneity", in Mike Featherstone, Scott Lash and Ronald Robertson (ed.), *Global Modernities*, London, 1995, pp.25-44.
- Roca David, « La Catalogne: l'accès d'une entité infra-étatique aux juridictions communautaires », *RDP*, n°2-2008, pp.583-606.
- Roche Catherine, « Les collectivités territoriales et l'Union européenne », *AJDA* 2005, pp.1325-1333.
- P. Romus, « La création du FEDER : du début de la politique régionale européenne », *RMCUE* 1975, p.149.
- Rosa Jean Jacques, « L'Europe n'est pas une zone étatique optimale », *Annuaire Français des Relations Internationales*, 2001, pp.198-206.
- Rousseau Dominique, « Pour une constitution européenne », *Le débat*, n°108, janvier / février 2000, pp.54-73.
- Roussel Pierre et Chaussoy Claude, « La normalisation et les collectivités locales », *AJDA 1991*, pp.876-882.

- Rouyer Muriel, *Union Européenne, l'autre face de la démocratie*, synthèse n°30, fondation Robert Schuman, 4 février 2002.
- Rubio Nathalie, « Les collectivités territoriales et l'application du droit communautaire », in *Les collectivités locales et l'Europe*, La Documentation française, coll. *Regards sur l'actualité*, 2007, pp.17-30.
- Rusen Ergéc, « De quelques avatars des compétences internationales des communautés et régions belges » *RBDI*, 1984-85-1, pp.529-555.
- Saint Ouen François, « La notion d'Europe des régions chez Denis de Rougemont », in Bitsch Marie Thérèse (dir.), *Le fait régional et la construction communautaire*, Bruylant, 2003, 457p. (pp.45-56).
- Saunier Philippe, « Eléments de subsidiarité dans le droit international », in D'Onorio Joël-Benoît (dir.), *La subsidiarité, de la théorie à la pratique*, Actes du XIIe colloque national de la Confédération des Juristes catholiques de France, Paris, 20-21 novembre 1993, Téqui, 1995, pp.143-152.
- Saurel Stéphane, « Les territoires, acteurs de la subsidiarité européenne ? » *Pouvoirs Locaux* n° 59, IV, 2003, p.15.
- Sauron Jean Luc, « Comitologie, comment sortir de la confusion ? », *RMUE* 1999, pp.31-77.
- Sauron Jean Luc, « La mise en œuvre retardée du principe de subsidiarité », *RMCUE*, novembre/décembre 1998, pp. 645-656.
- Schmitter Philip, « Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance », in : *La démocratie dans tous ses états*, Bruylant, 2000, p.51 et svt.
- Schmitz Thomas, « Peuple européen », *Revue de Droit Public*, n°6-2003, pp.1709-1742.
- Schneider Catherine, « La réforme de la CPLRE, du Conseil de l'Europe ou l'irruption du principe de légitimité transposé aux collectivités infra étatiques dans le droit des organisations internationales », *AFDI* 1994, pp.597-617.
- Schoettl Jean Eric, « L'autonomie financière des collectivités territoriales devant le Conseil constitutionnel », *Les Petites Affiches* 13 août 2004, (162), pp.12-21.
- Schoettl Jean Eric, « Le Conseil constitutionnel et le statut de la Corse » *AJDA* 2002 p.100
- Schoettl Jean Eric, « Un nouveau statut pour la Polynésie française après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 », *RFDA* 2004 (2), pp.248-272.
- Schöndorf-Haubold Bettina, « L'émergence d'un droit commun de l'autonomie territoriale en Europe », *RFAP* n°121-122, 2007, pp.203-218 (p.215).
- Schwerer François, « La subsidiarité dans l'organisation européenne ou le détournement d'une valeur chrétienne », in D'ONORIO Joël-Benoît (dir.), *La subsidiarité, de la théorie à la pratique*, Actes du XIIe colloque national de la Confédération des Juristes catholiques de France, Paris, 20-21 novembre 1993, Téqui, 1995, pp.111-132.
- Smets I., « Les régions se mobilisent. Quel lobby régional à Bruxelles ? », in P.-H. Chaeyes, C. Gobin, I. Smets et P. Winand (dir.), *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne. Lobbying, Pluralism and European integration*, PUE, Paris, 1998, pp.303-327.
- Smith Andy, « Au-delà d'une Europe de lobbying. Le rapport Commission-régions », colloque de l'IPSA, *Le lobbying en Europe*, Bruxelles, mars 1997.
- Smith Andy, « La commission et les fonds structurels : vers un nouveau modèle d'action ? », *Revue française de science politique*, vol 46 (3), juin 1996.

- Smith Andy, « La subsidiarité, la cohésion et la Communauté européenne », in Alain Faure (dir.), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, 1997, 307p.,(p.298).
- Smith Andy et Quermonne Jean Louis, « Territoire et espace public dans l'Union européenne : les dimensions internes et externes (Partie 1) », *Cultures & Conflits*, 21-22, printemps-été 1996, [En ligne], mis en ligne le 15 mars 2006. URL : <http://conflits.revues.org/index269.html>. Consulté le 13 janvier 2010.
- Smouts Marie Claude, « La région comme nouvelle communauté imaginaire ? », in Patrick Le Galès, Christian Lequesne (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, 302p.
- Sorensen E., “on the concept of governance”, *ECPR sessions*, Bordeaux, avril 1995.
- Sousse Marcel, « Les aides publiques des collectivités territoriales », *RAE-LEA* 2006/3, pp.467-482 (473).
- Stephanou Constantine, « La nouvelle gouvernance européenne : bilan et perspectives », *CDE* 2006, pp. 581-627.
- Stewart M., « The politics of interdependence – Risk and Uncertainty in the City-Region », in B. Blanke, R. Smith (sous la direction de), *Cities in Transition*, London, Macmillan Press
- Storper Michael, « Territories, Flows and Hierarchies in the Global Economy » in COX Kevin (sous la direction de), *Spaces of Globalization. Reasserting the Power of the Local*, New-York, The Guilford Press, 1997.
- Strozzi Girolamo, « Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'intégration européenne : une énigme et beaucoup d'attente », *RTD eur.* 1994, pp.373-390.
- Subra de Bieusses Pierre, « Un Etat unitaire ultra fédéral, l'Espagne », *Pouvoirs*, n°124, 2008, pp.19-34.
- Suleiman Ezra, « Le retour du paternalisme », *Le Monde*, 26 juin 2002.
- Tambou Olivia, « Le traité de Bayonne : un succès relatif pour le développement de la coopération transfrontalière à l'échelle de la frontière franco-espagnole », *RBDI* 98/2 p.538-598.
- Tambou Olivia, « Les contrôles des acteurs locaux de la coopération transfrontalière », in Henri Comte et Nicolas Levrat (dir.), *Aux coutures de l'Europe*, L'Harmattan, 2006, 366p. (pp.315-334).
- Thouvenin J.-M., « Collectivités territoriales non étatiques et Union européenne », in *Les collectivités territoriales non étatiques dans le système juridique international*, Paris, Pédone, coll. *Société française pour le droit international*, 2002, 208p. (pp.185-195).
- Tizzano A. « Quelques observations sur le développement des compétences communautaires », *Pouvoirs*, 1989, n°48, p.81.
- Toth A.G., “Is subsidiarity justiciable ?” *Europ Law Review*, 1994, p.268.
- Toth A.G., “The principle of subsidiarity in the Maastricht treaty”, *C.M.L rev.* 1992, pp.1079-1105.
- Toulemon Robert, « Pour une Europe démocratique » in *L'Union européenne au-delà d'Amsterdam*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 1998.
- Touret Corinne, « L'accès des collectivités territoriales à la Cour de justice des Communautés européennes », in Jean Vergès (éd.), *L'Union européenne et les collectivités territoriales*, Economica, coll. *Coopération et développement*, 1997, 220p. (pp.45-66).

- Troper Michel, « L'Europe politique et le concept de souveraineté », in Olivier Beaud, *L'Europe en voie de constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p.117 et svt.
- Troper Michel, « Libre administration et théorie générale du droit, le concept de libre administration », in *La libre administration des collectivités locales*, p.162, J. Moreau et G. Darcy (dir.), Economica et Presses universitaires Aix Marseille.
- Vachia Jean Pierre, « Le contrôle des dépenses communautaires dans les Etats membres et le principe de subsidiarité », *RFDA 1992*, pp.447-457.
- Van Ginderachter J., « Un rôle politique pour les régions au sein de l'Union européenne », in Vandensanden George (dir.) *LEurope et les régions. Aspects juridiques*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997, pp.-169-175
- Vandamme François, « Politique sociale et principe de subsidiarité », *Journal des Tribunaux du travail*, n°427, 30 juin 1990.
- Vandelli Luciano, « Comparaison entre le pouvoir local italien et le système français », in H. Portelli (dir.), *La décentralisation française et l'Europe*, Pouvoirs locaux, 1993, 295p. (pp.26-32).
- Vandelli Luciano, « La fin de l'Etat Nation ? », *RFAP n°105/106*, 2003, pp.183-192.
- Vandensanden Georges, « Considérations sur le principe de subsidiarité » in *Présence du droit public et des droits de l'homme, Mélanges offerts à Jean VELU*, 1992, Bruylant.
- Vandensanden George, « Introduction », in George Vandensanden (dir.), *L'Europe et les régions*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997, 185p. (pp.9-18).
- Vandensanden George, « La place des régions dans le contentieux communautaire : le chaînon manquant » in *Mélanges en l'honneur du professeur J.-L. Louis*, Université de Bruxelles, 2003, pp.545-577.
- Vasseur Jean François, « L'incitation européenne à la coopération entre collectivités locales », in J.M. Barbier (dir.), *L'intercommunalité : bilan et perspectives*, éditions Lavoisier, 1997, pp.113-131.
- Vaucher Marc, « Réalité juridique de la notion de région communautaire », *RTDE 1994*, pp.525-550.
- Vedel George, « Le droit au logement et le principe de libre administration des collectivités locales », *Pouvoirs locaux*, n° 8, mars 1991, p. 18.
- Verdeaux Michel, « Les collectivités locales en mutation », in *Les collectivités locales face à l'Europe*, Cahiers Français n°293, Paris, La documentation Française, 1999, pp.33-40.
- Verpeaux Michel, « L'organisation décentralisée de la République » (loi constitutionnelle du 28 mars 2003), *RFDA juillet / août 2003*, pp.661 à 669.
- Verpeaux Michel, « La Charte de l'autonomie locale et la Constitution », *AJDA 2006*, pp.1865 et s.
- Vigne Daniel, « L'amenuisement de la souveraineté des Etats membres des Communautés Européennes et l'intégration régionale européenne », in *SD, n°2, 1994*, pp.49-78.
- Vignon Jérôme, « Gouvernance européenne : un livre blanc », *R.A.E-L.E.A*, 2001-2002, pp. 42-49.
- Vitalien C., « Les régions ultra-périphériques entre assimilation et différenciation », in *Les outre-mers entre décentralisation, intégration européenne et mondialisation*, *RFAP*, janvier-mars 2002, n°101, pp.115-126.

- Wathelet Melchior, « Propos liminaires », in Francis Delpérée (dir.), *Le principe de subsidiarité*, Bruxelles, éditions Bruylant, 2002, pp.17-45.
- Wilke M. & Wallace H., “Subsidiarity : approaches to power-shaving in the European Community”, *Royal Institute of International Affairs*, 1990, Discussions papers, p.5.
- Williams-Riquier Patrice, « La Charte européenne de l’autonomie : un instrument juridique international pour la décentralisation », *RFAP* n°121-122, 2007, p.191-202.
- Wismer Nicolas et Christine Ricci, « L’agglomération franco-valdo-genevoise », in Henri Comte, Levrat Nicolas (dir.), *Aux coutures de l’Europe : défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, Editions L’Harmattan, coll. *Logiques juridiques*, 2006, Paris, 366p.
- Wismer Nicolas, « Les obstacles à un droit commun de la coopération transfrontalière », in Henri Labayle, *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, Bruylant 2006, 267p.
- Wismer Nicolas, « Les modalités de l’Etat dans la coopération transfrontalière », in C. Fernandez de Casadevante Romani (dir.), *L’Etat et la coopération transfrontalière*, Bruxelles, Bruylant, coll. *RENTI*, 2007, 181p. (pp.85-102).
- Woehrling Jean Marie, « Les aspects juridiques de la coopération transfrontalière entre collectivités locales (vrais et faux problèmes) », *Revue d’Allemagne et des pays de langue allemande*, tome 33, n°2/3, avril-septembre 2001, p.144 et suivant.
- Zampini Florence, « A propos du droit au juge d’une entité infra-étatique, de la responsabilité de l’Etat et de la coopération loyale... », in *Mélanges en hommage à Guy Isaac*, « 50 ans de droit communautaire », Presses de l’Université/Sciences Sociales Toulouse, 2004, 983p. (pp.655-693).
- Zardi Alfonso, « Démocratie locale et régionale en Europe aujourd’hui : le rôle et l’action du Conseil de l’Europe », in Hélène Pauliat (dir.), *L’autonomie des collectivités territoriales en Europe. Une source potentielle de conflit ?*, éditions Pulim 2004, pp.55-67
- Ziller Jacques, « Intégration européenne et emploi dans l’administration locale », *AJDA* 1991, pp.855-860.
- Ziller Jacques, « Champ d’application du droit communautaire et de l’Union. Application territoriale », *J. Cl. Europe et Traité*, fasc. N°470.
- Ziller Jacques, « Le principe de subsidiarité », in Jean Bernard Auby et Jacqueline Dutheil de la Rochère (dir.), *Droit administratif européen*, Bruylant, 2007, 1122p. (pp.377-391).

Rapports, études, dossiers spéciaux

- Rapport *Tindemans*, commandé par le sommet de Paris du 9/10 décembre 1974.
- « Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne », CDE, 1974, n°5.
- *Vivre ensemble*, Rapport Guichard, 1976.
- *Rapport explicatif sur la Charte européenne de l’autonomie locale*, Ed. du Conseil de l’Europe, 1986,29p.

- Kucheida J-P, rapport d'information sur *l'aménagement du territoire*, AN, n°1353, 17 mai 1990.
- Colloque de Bruges 1990, *les relations entre compétences communautaires et nationales : un équilibre mouvant à la lumière du principe de subsidiarité*, rapport.
- Pellerin Christian (présidé par), *Comment préparer le territoire français à la compétition européenne ?*, rapport du groupe d'études et de mobilisation Europe 1993 sur les régions, Ed. Syros alternative, 1990, 253p.
- Bachy Jean Paul, *Les régions et la CE*, rapport d'information n°2399 enregistré à la présidence de l'Assemblée Nationale le 3 décembre 1991.
- *Considérations générales sur le droit communautaire*, Conseil d'Etat, Rapport public 1992, EDCE, n°44, La Documentation française, pp.243-261.
- Commissariat Général du Plan, *La France et l'Europe d'ici 2010*, de J-B Foucault (dir.), La Documentation Française 1993.
- *L'Etat en question : l'Etat, l'Europe et les collectivités locales*, Les cahiers français, n°271, pp.3-10. Extraits issus du rapport de la Commission « *Etat, administration et services publics de l'an 2000* » présidée par Christian Blanc, *Pour un Etat stratège, garant de l'intérêt général*, Travaux préparatoires du XI^e Plan, Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation Française, 1993, pp. 37-54.
- La Commission de la Décentralisation, *Poursuivre la décentralisation. Réflexions sur le bilan et les perspectives*, éditions Pouvoirs Locaux, Paris, 1994.
- Rapport *Hermans*, deuxième rapport de la commission institutionnelle sur la Constitution de l'Union européenne, 9 février 1994.
- Rapport Savy « *Régions et Territoires en Europe. Les effets territoriaux des politiques européennes vus par les régions* », présenté à la Commission V de l'ARE, réunie les 22/23 juin 1995 à Dalarna, Suède.
- Conseil d'Etat, *Le principe d'égalité*, Rapport public 1996, *Etudes et Documents*, n°48, La Documentation française.
- de La Malène Christian, *L'application du principe de subsidiarité*, Délégation du Sénat pour l'Union Européenne, les rapports du Sénat, n°46, 1996, www.senat.fr/rap/r96-46/r96-46_mono.html.
- Rapport n°123 remis par le Sénateur M. de la Malène fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, « Faut-il réformer le scrutin pour les élections européennes ? » du 5 décembre 1996
- *L'impact de la régionalisation sur l'autonomie locale*, Annuaire des Collectivités Locales, vol. 16, 1996, pp. 736 à 798.
- *Les politiques du Comité des Régions*, Bruxelles, décembre 1998, 25p.
- *Le contrôle et l'audit de l'action des collectivités locales*, Rapport du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR) préparé avec la collaboration du professeur Juan Santamaria Pastor et du professeur Jean-Claude Nemery, *Communes et Régions d'Europe*, n°66, Editions du Conseil de l'Europe, 1999.
- *SDEC. Schéma de développement de l'espace communautaire. vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*, Mai 1999.

- *La démocratie régionale et locale dans l'union Européenne*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés Européennes, 1999, 285p.
- Michel Mercier, Rapport d'information n°447, Tome 1 (1999-2000), « Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité », au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, 620p.
- « Refonder l'action publique locale », Rapport au Premier ministre, *La Documentation française*, coll. Rapports officiels, Paris, 2000, 192p.
- *Guide de la coopération décentralisée. Echanges et partenariats internationaux des collectivités locales*, Paris, La Documentation française, 2000.
- *La régionalisation en Europe : situation, perspectives d'évolution dans les Etats membres de l'Union européenne et dans les Etats d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion*, Rapport de Marcou Gérard pour le Parlement européen, avril 2000, *REGI 108 rév.1*, 160 pages.
- *Les fonds structurels européens en régions*, dossier à la *Revue Française des Finances Publiques*, n° 74, avril 2001, pp.7 à 125.
- *Les pouvoirs régionaux et locaux en Europe*, Etudes du CdR, *E-4/2002*, Bruxelles, avril 2002, 354p.
- Mitchell James, « Core Executive and devolution » Conference of Europeanist, 11-13 March 2004, 15pp.
- Gaillard Yann, Sutour Simon, *Quels fonds structurels après 2006 ?*, les rapports du Sénat, n°204 (2003/2004), délégation pour l'Union Européenne.
- Garrec René, rapport sur le projet de loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, *Sénat n° 27* du 23 octobre 2002, 241p.
- *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales*, études réunies par Michel Verpeaux, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°12, 2002, pp.135-204.
- *Rapport sur le rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne*, du 4 décembre 2002, rapporteur Giorgio Napolitano, *A5-0427/2002 PE*.
- Pascal Clément, rapport de l'Assemblée nationale n°376 relatif au projet de loi constitutionnelle adoptée par le Sénat portant sur l'organisation décentralisée de la République et la proposition de loi relative à l'exercice des libertés locales, novembre 2002.
- *Statut et financement des partis politiques européens*, étude du Parlement européen, 2003.
- « Décentralisation acte II : le rideau se lève », *Revue administrative n°329*, sept-oct 2002, pp.512 à 516
- Pouvoirs Locaux, dossier sur la décentralisation. Le défi de la cohésion sociale. La Documentation Française, septembre 2003.
- Rapport public 2003, *Considérations générales : la fonction publique*, Conseil d'Etat EDCE n° 54, La Documentation Française.
- *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, *Les études du Conseil d'Etat*, La Documentation Française, Paris 2004, 114p.
- Jurisclasseur Collectivités territoriales, Fasc. 23, Statut constitutionnel – exercice de la libre administration, 02/2004.
- Etude faite par *NORDREGIO*, pour la Commission européenne, *DG Régio*, rendu le 20 janvier 2004, « Zones de montagne en Europe : analyse des régions de Montagne dans les

Etats membres actuels, dans les nouveaux Etats membres et d'autres pays européens », consultable le 11 juillet 2008 sur : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/montagne/mount1_fr.pdf

- *Construire l'Europe politique. 50 propositions pour l'Europe de demain*, Dominique Strauss-Kahn Président de la Table Ronde « Un projet durable pour l'Europe de demain » établie à l'initiative du Président de la Commission européenne Romano Prodi, Avril 2004, rapporteur Olivier Ferrand.
- Rapport *Relever le défi. Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*, présenté par Wim Kok, novembre 2004.
- Troisième rapport sur la cohésion économique et social, *Office de Publication des Communautés européennes*, 2004.
- Rapport d'information de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, portant sur l'application du principe de subsidiarité ; rapport enregistré le 16 novembre 2004 et présenté par les députés Jérôme Lambert et Didier Quentin, 91p.
- Rapport Alain Lamassoure portant sur « Les relations transfrontalières des collectivités locales françaises », remis en mai 2005 au Ministre des Affaires Etrangères et à la Ministre déléguée aux affaires européennes.
- *La coopération avec les associations régionales et locales européennes*, rapport du Comité des régions, 5 juillet 2005.
- Jouen Marjorie, *L'adaptation de la politique de cohésion à l'Europe élargie et aux objectifs de Lisbonne et de Göteborg*, Rapport pour le Parlement européen, IP/B/REGI/ST/2004-008 (2005).
- *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, Conseil d'Etat, La Documentation française, coll. *Les études du Conseil d'Etat*, 2006, 127p.
- Rapport du Sénat sur le projet de loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre mer et le projet de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre mer, par Christian Cointat, Sénat, n°25, session 2006-2007.
- Rapport du Sénat sur le projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens, par Catherine Troendle, Sénat, n°161, session 2006-2007.
- Rapport d'information n° 307 (2006-2007) de M. Yves POZZO di BORGIO, fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, déposé le 10 mai 2007, « Union européenne - Russie : quelles relations ? ».
- Rapport de Jean Puech, Président de l'Observatoire sénatoriale de la décentralisation, *La Charte européenne de l'autonomie locale, une nouvelle chance pour la décentralisation à la française ?*, 2006, consultable sur <http://www.senat.fr/ct/ct07-01/ct07-01.pdf>
- *Quelle Europe en 2020 ?*, étude de *Notre Europe*, « études et recherche n°50 », mai 2006, 67p.
- *Groupement européen de coopération territoriale – GECT-*, étude du Comité des Régions, janvier 2007, CDR 117/2007 _ ETU.
- *L'administration française et l'Union européenne : quelles influences ? Quelles stratégies ?*, Rapport public 2007 du Conseil d'Etat, La Documentation française, coll. *Etudes et documents du Conseil d'Etat*, 432p.

- *Rapport Duff* (A6-0267/2007) sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 93/109/CE du Conseil, du 6 décembre 1993, en ce qui concerne certaines modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants. Adopté le 26 septembre 2007 (Textes adoptés, P6-TA(2007)0410).
- « Gouvernance territoriale », *Regards sur l'économie allemande* [En ligne], 84 | décembre 2007, document 4, mis en ligne le 22 avril 2008, Consulté le 12 mai 2008. URL : <http://rea.revues.org/index419.html>
- Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale, *Office des Publications des Communautés européennes*, mai 2007.
- Centre d'Analyse Stratégique, *Quelle dimension sociale pour le projet politique européen ? Contributions et pistes d'action*, La Documentation Française, 2007, 40p.
- *Rapport Il est temps de décider*, présenté par Edouard Balladur, 5 mars 2009.

LEGISLATIONS ET AUTRES SOURCES DOCUMENTAIRES

_ Droit de l'Union européenne

➤ *Les règlements et directives de l'Union européenne*

- Règlement (CE) n°724/75 du Conseil du 18 mars 1975, portant création d'un Fonds européen de développement régional, *JOCE* n°L 73 du 21 mars 1975, p.1.
- Règlement FEDER n°1787/84 du 19 juin 1984.
- Règlement (CE) n°2052/88 du Conseil du 19 décembre 1988 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la BEI et des autres instruments financiers existants, *JOCE* n°L 185, du 15 juillet 1988, p.9
- Règlement (CEE) n°1911/91 du Conseil du 26 juin 1991, relatif à l'application des dispositions du droit communautaire aux îles Canaries, modifié par le Règlement (CE) n°1105/2001 du Conseil du 30 mai 2001, *JOUE* n°L 151 du 7 juin 2001, pp.1-2.
- Règlement (CE) n° 2081/93 du Conseil du 20 juillet 1993 modifiant le règlement (CEE) n° 2052/88 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle.
- Règlement (CE) n°1260/1999, du Conseil du 21 juin 1999, *JO L161/1* du 26 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels.
- Règlement (CE) n°69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001, *JO L 10* du 13/01/2001.
- Règlement (CE) n°2195/2002 du Parlement européen et du Conseil du 5 novembre 2002 relatif au vocabulaire commun pour les marchés publics.

- Règlement (CE) n°1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS), *JOUE* n°L 154 du 21 juin 2003.
 - Règlement (CE) 1564/2005 de la Commission du 7 septembre 2005, *JO L* n°257 du 01/10/2005.
 - Règlement (CE) n° 1888/2005 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 modifiant le règlement (CE) n°1059/2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS) en raison de l'adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie à l'Union européenne.
 - Règlement (CE) n°2004/2003 du Parlement européen et du Conseil, adopté le 4 novembre 2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen.
 - Règlement (CE) n°1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au FEDER.
 - Règlement (CE) n°1082/2006 du Parlement européen et du Conseil de 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), *JO* n°L 210/19 du 31/07/2006.
 - Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006, *JOUE* n°L 210/25 du 31 juillet 2006.
 - Règlement (CE) 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006, *JO L* 379 du 28/12/2006.
 - Règlement (CE) n° 105/2007 de la Commission, du 1er février 2007 modifiant les annexes du règlement (CE) n°1059/2003 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS).
-
- Directive (CEE) 75/268 du 28 avril 1975 relative à la liste communautaire des zones agricoles défavorisées.
 - Directive 75/440/CEE du Conseil du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres.
 - Directive n°78/659/CEE en matière d'aptitudes des eaux douces à la vie piscicole.
 - Directive n°79/869/CEE relative aux méthodes de mesure et à la fréquence des échantillonnages et de l'analyse des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres.
 - Directive n°80/68/CEE sur la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par des substances dangereuses.
 - Directive n°80/778/CEE relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, complétée par la directive n°98/83 du 3 novembre 1998.
 - Directive 89/440/CEE du Conseil, du 18 juillet 1989, modifiant la directive 71/305/CEE portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux (*JO* n° L 210 du 21.7.1989).
 - Directive n°91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 concerne la collecte, le traitement et le rejet des eaux urbaines résiduaires ainsi que le traitement et le rejet des eaux usées provenant de certains secteurs industriels.

- Directive « nitrate » n°91/676/CEE.
- Directive 93/109/CE du 6 décembre 1993 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants.
- Directive 94/80/CE du 19 décembre 1994, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité, *JO L* 368 du 31.12.1994, p. 38–47.
- Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire de l'eau.
- Directive 2000/76/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2000 relative à l'incinération des déchets.
- Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, *JOUE L* 143/56 du 30 avril 2004.
- Directives n°2004/17/CE et 2004/18/CE du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.
- Directive n°2007/66/CE du Parlement européen et du Conseil –*dite* directive recours-, adoptée le 11 décembre 2007, *JO L* n° 335/31 du 20/12/2007.
- Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets.

➤ *Décisions et Résolutions et Rapports des institutions de l'Union européenne*

- Décision n°75/185/CEE du Conseil du 18 mars 1975, portant création d'un Comité de politique régionale, *JOCE* n°L 73, 21 mars 1975, p.47, modifié par la décision du Conseil du 6 février 1979, *JOCE* n°L 35, 9 février 1979, p.10.
- Résolution du PE du 13 avril 1984 sur le rôle des régions dans la construction d'une Europe démocratique et sur les résultats de la Conférence des régions, *JOCE* du 14/05/1984, n°C 127 p.240.
- Déclaration commune du Conseil, de la Commission et du Parlement européen du 18 juin 1984 sur la nécessité d'associer les régions au processus décisionnel de la Communauté, *JO C* n°72 du 18 mars 1985.
- Projet de *Charte communautaire sur la Régionalisation*, *JOCE C* n°326/296 du 19 décembre 1988.
- Résolution du Parlement européen du 18 novembre 1988 portant sur *une politique régionale communautaire et le rôle des régions*, *JOCE* n° C 326/296 du 19 décembre 1988.

- Décision n°88/487/CEE de la Commission du 24 juin 1988, JOCE n°L-247 du 6 septembre 1988, p.23.
- Résolution du PE, B3-0516/93 du 23 avril 1993 sur le Comité des Régions, *JOCE* n°C 150 du 31/05/1993, p.329.
- Résolution *Martin III*, 22 novembre 1990, *JOCE* n°C324, du 24 décembre 1990, p.219.
- Résolution du Parlement européen sur « La participation des régions à la construction communautaire et leur représentation : le Comité des Régions », 18 novembre 1993, A3-0325/93, *JOCE* du 6 décembre 1993, n°C 329, p.279.
- Communication au Conseil et au Parlement du 13/06/1995, COM(95)273 une stratégie européenne d'encouragement aux initiatives locales de développement et d'emploi.
- Résolution du Parlement européen sur le document de la Commission intitulé Europe 2000+ "Coopération en vue de l'aménagement du territoire européen" (COM(94) 354), *JO C* 183 du 17/07/1995, p.39.
- Décision 1999/468/CE du Conseil, du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, remplacée par la décision 2006/512/CE du Conseil du 17 juillet 2006, JOCE, L-200 du 22 juillet 2006.
- Résolution du Parlement européen portant sur la communication de la Commission "Une dimension septentrionale pour les politiques de l'Union" (COM(98)0589 - C4-0067/99) du 4 mai 1999, A4-0209/1999.
- Décision du Conseil dite « décision d'association outre mer » n°2001/822/CE du 27 novembre 2001 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne; Journal officiel n° L 314 du 30/11/2001 p. 0001 – 0077.
- Rapport du groupe de travail « Gouvernance à plusieurs niveaux : articulation et mise en réseaux des différents niveaux territoriaux », groupe 4C, rapporteur : J-C. Leygues, rapport effectué dans le cadre du livre blanc sur la gouvernance, Chantier n°1, *Accroître la qualité du débat public européen*, Mai 2001.
- Rapport sur *Les délimitations des compétences entre l'Union Européenne et les Etats Membres* du 16 mai 2002, rapporteur Alain Lamassoure, A5-0133/2002, PE.
- Recommandation 2002/413/CE du Parlement européen et du Conseil, 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe.
- Rapport VIGO, rapport final du groupe de travail I de la Convention sur l'avenir de l'Europe sur le principe de subsidiarité, 23 septembre 2002, CONV 286/02, 11p.
- Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer », *JO C* 321 du 31.12.2003.
- Décision 2004/100/CE du Conseil, du 26 janvier 2004, établissant un programme d'action communautaire pour la promotion de la citoyenneté européenne active.
- Décision 2005/600/CE du Conseil du 12 juillet 2005 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres.
- Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013, *JO C* 54 du 4.3.2006.
- Décision 2006/702/CE, du 6 octobre 2006, *JO* de l'UE L 291/11 du 21 octobre 2006.
- Décision de la Commission européenne le 31 octobre 2006, décision 2006/769/CE.
- Agenda territorial de l'Union européenne adopté à Leipzig les 24 et 25 mai 2007, <http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/users/jribot/public/JCM%20OREGI%202009/Territorial%20Agenda.FR.pdf>

- Décision n°1578/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 relative au programme statistique communautaire 2008/2012, JO L 344/15 du 28 décembre 2007.

➤ *Communications de la Commission*

- Communication de la Commission relative aux aides illégalement octroyées, *JOCE* n°C 318, 24 novembre 1983.
- Communication de la Commission du 5 janvier 1988, n°88/C72/02 relative à la libre circulation des travailleurs et à l'accès aux emplois dans l'administration publique des Etats membres, *JOCE* n°C72, 18 mars 1988.
- COM(1990) 544 final du 27 novembre 1990, *EUROPE 2000, les perspectives de développement du territoire communautaire*.
- COM(93)282 final du 16 juin 1993, *The Future of Community Initiatives under the Structural Funds - Green Paper*.
- COM(1994) 354 final, *EUROPE 2000+, coopération pour l'aménagement du territoire européen*.
- Rapport de la Commission sur le fonctionnement de l'Union européenne, SEC (95) 731 fin. du 10 mai 1995.
- Communication de la Commission relative aux aides de minimis, *JO C 68* du 06 mars 1996.
- COM(1998) 333, communication de la Commission au Conseil européen du 27 mai 1998 relative au partenariat d'intégration : une stratégie pour intégrer l'environnement dans les politiques de l'UE. pour le suivi, voir COM (2004) 394, *JO C 49* du 28 février 2006.
- COM (2001) 428 final du 25 juillet 2001, « Gouvernance Européenne – un livre blanc », *JOCE*, n°C 287, du 12 octobre 2001.
- COM(2002) 179 final du 16 avril 2002, communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions ; vers une stratégie thématique pour la protection des sols.
- COM (2002) 705 final du 11 décembre 2002, « Rapport de la Commission sur la gouvernance européenne », *non publiée au JO*.
- COM (2002)704 final du 11 septembre 2002 « Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue – Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées », *non publiée au JO*.
- COM(2002) 709 du 11 décembre 2002, «*Un cadre pour des contrats et des conventions tripartites d'objectifs entre la Communauté, les Etats et les autorités régionales et locales*».
- COM(2002) 275 final, du 05/06/2002, « Gouvernance européenne : « mieux légiférer ».
- COM (2003) 811 final du 19 décembre 2003, « Dialogue avec les associations de collectivités territoriales sur l'élaboration des politiques de l'Union européenne », *non publiée au JO*.
- COM (2004) 107 fin. *Un nouveau partenariat pour la cohésion – convergence, compétitivité, coopération. Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*.

- COM (2004) 492 final du 29 juillet 2004, « Proposition de règlement du Conseil portant dispositions générales sur le FEDER, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion », *non publiée au JO*.
- COM (2004) 496 final du 14 juillet 2004, « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT).
- COM(2005) 116 final, Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant, pour la période 2007-2013, le programme « Citoyens pour l'Europe » visant à promouvoir la citoyenneté européenne active.
- COM(2005) 299 du 5 juillet 2005 « Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi. Orientations stratégiques communautaires 2007/2013 ».
- COM(2005) 330 final du 20 juillet 2005, communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Actions communes pour la croissance et l'emploi : le programme communautaire de Lisbonne »
- COM (2005) 473 final du 6 octobre 2005 relative à l'opportunité d'établir des règles à l'échelle européenne pour des niveaux plus détaillés dans la nomenclature NUTS.
- COM (2006) 19 final du 25 janvier 2006, « Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions – Programme thématique « Les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement », *non publiée au JO*.
- COM(2006) 194 final du 3 mai 2006, « Initiative européenne en matière de transparence ».
- COM(2007) 127 final du 21 mars 2007, « Suivi du livre vert «Initiative européenne en matière de transparence».
- COM (2007) 803 final du 11 décembre 2007, rapport stratégique concernant la stratégie renouvelée de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, lancement du nouveau cycle (2008/2010).
- COM (2007) 804 final du 11 décembre 2007, communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social, au Comité des Régions, « Proposition de programme communautaire de Lisbonne 2008/2010 »
- COM(2006) 231 final du 22 septembre 2006, « Stratégie thématique en faveur de la protection des sols ».
- COM (2007) 740 final du 23 novembre 2007. Adaptation à la procédure de réglementation avec contrôle. Exposé des motifs commun aux propositions de modification des actes à adapter à la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, telle que modifiée par la décision 2006/512/CE du Conseil du 17 juillet 2006.
- COM (2008) 129 final du 7 mars 2008, proposition de règlement portant sur l'ouverture et le mode de gestion de contingents tarifaires communautaires autonomes lors de l'importation de certains produits de la pêche aux îles Canaries.
- COM (2008) 616 final, 6 octobre 2008, « Livre vert sur la cohésion territoriale: faire de la diversité territoriale un atout ».
- 37ème rapport de la Commission « Suivi accordé par la Commission aux avis du Comité des Régions adoptés lors de la session plénière du Comité des Régions d'octobre 2008 »,

<http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=folder&id=f31fdade-9fac-4462-a3ea-07fd71019b44&sm=f31fdade-9fac-4462-a3ea-07fd71019b44>

- COM(2009) 612 final du 28 octobre 2009, « Initiative européenne en matière de transparence: le registre des représentants d'intérêts, un an après ».

➤ *Les Avis et résolutions du Comité des Régions*

- Avis CdR n°136/95 du 20 avril 1995 sur la révision du Traité sur l'UE et du traité instituant la Communauté européenne, *JOCE* n° C 100, du 2 avril 1996, p.1
- Avis du Comité des Régions sur la communication de la Commission européenne concernant « La coopération pour l'aménagement du territoire européen 2000+ », *JOCE* C 100 du 02/04/1996 p.65.
- Avis Comité des Régions 302/98 fin, 11 mars 1999, « Vers une véritable culture de la subsidiarité ! Un appel du comité des régions », *JOCE* du 14 juillet 1999, n° C 198, p.73.
- Avis CdR n°51/99 du 15 septembre 1999 portant sur « l'application de la législation de l'UE par les régions et les collectivités locales », *JOCE* C 374/25 du 23 décembre 1999.
- Avis CdR n°52/99 du 15 septembre 1999 sur « les aspects institutionnels de l'élargissement par rapport au Comité des Régions ».
- Avis du Comité des Régions sur la « citoyenneté européenne », 2000/C 156/03 du 17 février 2000.
- Avis CdR n°53/99 du 17 février 2000 sur la « CIG 2000 », *JOCE* C 156, du 6 juin 2000, p.6.
- Résolution du CdR n°144/2000 final du 20 septembre 2000 « Pour un cadre constitutionnel européen ».
- Résolution CdR n°104/2001 final du 14 novembre 2001 sur la « Préparation du Conseil européen de Laeken et la poursuite du développement de l'Union européenne dans le cadre de la prochaine Conférence intergouvernementale de 2004 ».
- Avis CdR n° 466/2001 sur le projet de rapport du PE sur la délimitation des compétences entre l'UE et les Etats membres, *JOCE* du 12/08/2002, n°C 192 p.131.
- Avis CdR n°181/2000 du 13 mars 2002, « Stratégie pour la promotion de la coopération transfrontalière et interrégionale dans une Europe élargie, un document fondamental et d'orientation pour l'avenir », *JOUE* n° C 192/37 du 12 août 2002.
- Avis du Comité des Régions, 10 octobre 2002, *La voie vers une Constitution pour les citoyens européens*.
- Avis CdR n°237/2002 du 21 novembre 2002 sur le rôle des pouvoirs locaux et régionaux dans la construction communautaire.
- Avis CdR n°19/2003 sur « le suivi du livre blanc sur la gouvernance européenne », *JOCE* C 256/24, du 23 octobre 2003.
- Avis CdR n°62/2004 du 18 novembre 2004, *JOUE* C-71/46 du 22 mars 2005.
- Avis d'initiative du Comité des Régions, « Pour un livre vert : vers une politique de la montagne de l'Union européenne : une vision européenne des massifs montagneux », 2008/C257/07, du 19 juin 2008, *JO* C-257/36 du 9/10/2008.

- Avis CdR portant sur le livre vert sur la cohésion territoriale, *JOUE* n°C 120, du 28 mai 2009, pp.23-28.
- Avis CdR n°89/2009 fin. du 17 juin 2009, *Livre blanc du Comité des régions sur la gouvernance à multi-niveaux*, rapporteurs : Luc Van Den Brande et Michel Delebarre.
- Avis CdR n°25/2010, *Rapport de consultation sur le livre blanc sur la gouvernance multi niveaux*.

_ Droit du Conseil de l'Europe

- « Charte européenne des libertés communales » adoptée par les Etats généraux des Communes d'Europe, tenus à Versailles, du 16 au 18 octobre 1953, et consultable sur le site du Conseil des Communes et Régions d'Europe : http://www.ccre.org/docs/charte_libertes_communales.pdf
- Convention cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités locales ou autorités territoriales, 21 mai 1980 (STE n°106) (Convention de *Madrid*).
- Protocole additionnel à la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, STE n°159.
- Résolution 126 (1981) sur les principes de l'autonomie locale seizième session du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe.
- Recommandation (84) 2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur la Charte européenne de l'aménagement du territoire.
- Résolution 226 (1991) de la CPLRE sur les solidarités régionales et 227 (1991) de la CPLRE sur les relations extérieures des collectivités territoriales.
- Recommandation 34 (1997) sur le projet de Charte européenne de l'autonomie régionale.
- Projet de rapport explicatif du « *Projet de charte européenne de l'autonomie régionale* », Quatrième session (Strasbourg, 3-5 juin 1997), Strasbourg, Editions CPLRE.
- Le rapport explicatif sur la Charte de l'autonomie locale, STE n°122. <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/html/122.htm>
- La démocratie locale et régionale en France - Moreno Bucci (Italie) et Jean-Claude Cauwenberghe (Belgique) - *Conseil de l'Europe*, Strasbourg, 10 mai 2000.
- Mémoire « La place des régions dans la nouvelle gouvernance » Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe (CRPM) juillet 2001.
- Limites de la fiscalité locale, péréquation financière et méthodes de calcul des dotations, *Communes et Régions d'Europe*, n°65.
- *Rapport abrégé*, Conseil de l'Europe, Comité d'experts sur la coopération transfrontalière (LR-CT), 7^{ème} réunion, Strasbourg, 13-14 septembre 2005, LR-CT (2005) 19, 13p.
- Projet de Recommandation présenté par J-C Van Cauwenberghe sur la Charte européenne de la démocratie européenne, discussion et adoption par le Congrès le 28 mai 2008, 2ème séance, CG(15)6REC.

_ Droit français

- Loi n°72-619 du 5 juillet 1972 relatif à la coopération entre régions ayant une frontière commune.
- Loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen ; modifiée par la loi n°94-104 du 5 février 1994 qui étend le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes aux ressortissants des Etats membres de l'UE résidant sur le territoire français dans les mêmes conditions que les citoyens français ; modifiée par la loi n°2000-295 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre les mandats de député européen et de parlementaire national ; modifiée par la loi n°2000-493 du 6 juin 2000 instaurant la parité Homme/Femme aux mandats électoraux et les fonctions législatives ; enfin, la loi n°2003-327 du 11 avril 2003 qui régionalise le mode de scrutin des élections au Parlement européen.
- Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, JO du 3 mars 1982, complétée par les lois du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, du 31 décembre 1982 définissant les statuts particuliers de Paris, Lyon et Marseille, et des 7 janvier 1983 et 22 juillet 1983 relatives à la répartition des compétences entre les collectivités locales et l'État.
- Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, JO du 10 janvier 1985.
- Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire et le développement du territoire.
- Loi constitutionnelle n°98-610 du 20 juillet 1998 sur le statut de la Nouvelle Calédonie, suivie de la loi organique n°99-209 et une loi ordinaire n°99-210 du 19 mars 1999.
- Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003, JO du 29 mars 2003.
- Loi organique n°2004-192 suivie le même jour d'une loi ordinaire n°2004-193 du 27 février 2004 portant organisation du statut de la Polynésie
- Loi n°2006/823 du 10 juillet 2006 autorisant l'approbation de la Charte
- Loi organique n°2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre mer.
- Loi n°2007-298 du 5 mars 2007 a autorisé l'approbation de ce protocole : JO n°56 du 7 mars 2007, p.4322.

TABLE DE LA JURISPRUDENCE CITEE

Jurisprudence européenne

➤ Arrêts de la Cour de justice

- CJCE, 17 décembre 1959, *Sté des fonderies de Pont à Mousson C/ Haute autorité de la CECA*, aff. 14/59, rec. 445.
- CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, rec. 3.
- CJCE, 15 juillet 1963, *Plaumann c/ Commission*, aff. 25/62, rec.197.
- CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ ENEL*, aff. 6/64, rec. 1141.
- CJCE, 5 mai 1970, *Commission c/ Belgique*, aff. 77/69, rec. 237.
- CJCE, 26 octobre 1971, *Mackprangc/ Commission*, aff. 15/71, rec. 797.
- CJCE, 15 décembre 1971, *International Fruit Company e.a.* aff. 51-54/71, rec. 1107.
- CJCE, 7 février 1973, *Commission c/ Italie*, aff. 39/72, rec. 101.
- CJCE, 12 juillet 1973, *Commission c/ Allemagne*, aff. 70/72, rec. 813.
- CJCE, 16 janvier 1974, *Rheinmühlen-Düsseldorf*, aff. 166/73, rec. 33.
- CJCE, 14 mai 1974, *Nold KG c/ Commission*, aff. 4/73, point 14, rec. 491.
- CJCE, 22 mars 1977, *Steinike c/ Weinlig*, aff. 78/76, rec. 595.
- CJCE, 25 octobre 1977, *Metro SABA c/ Commission*, aff. 26/76, rec. 1875.
- CJCE, 28 mars 1978, *Granaria c/ Commission*, aff. 90/78, rec. 1081.
- CJCE, 10 octobre 1978, aff. 148/77 *Hansen*, rec. 1978 p. 1787.
- CJCE, 29 octobre 1980, *Roquette contre Conseil*, aff. 138/79, rec. p.3333.
- CJCE, 17 décembre 1980, *Commission c/ Belgique*, aff. 149/79, rec. 3881.
- CJCE, 19 janvier 1982, *Becker*, aff. 8/81, rec.53.
- CJCE, 26 mai 1982, *Commission c/ Belgique*, aff. 149/79, rec. 1845.
- CJCE, 27 mars 1984, *Commission c/ Italie*, aff. 169/82, rec. 1603.
- CJCE, 10 avril 1984, *Von Colson et Kaman*, aff. 14/83, rec. 1891.
- CJCE, 11 juillet 1984, *Commune de Differdange et autres c/ Commission*, aff.222/83, rec. 2889.
- CJCE, 14 octobre 1984, *Allemagne c/ Commission*, aff. 248/84, rec. 4013.
- CJCE, 13 février 1985, *Gravier c/ Ville de Liège*, aff. 293/83, rec. 593.
- CJCE, 18 juin 1985, *Steinhauser c/ Ville de Biarritz*, aff. 197/84, rec. 1819.
- CJCE, 28 janvier 1986, *COFAZ e.a. c/ Commission*, aff. 169/84, rec. 391.
- CJCE, 26 février 1986, *Marshall*, aff. 152/84, rec. 723.
- CJCE, 23 avril 1986, *Parti écologiste Les Verts*, aff. 294/86, rec.1339.
- CJCE, 15 mai 1986, *Johnston*, aff. 222/84, rec. 1651.
- CJCE, 3 juin 1986, *Commission c/ France*, aff. 307/84, rec. 1725.
- CJCE, 10 juillet 1986, *DEFI c/ Commission*, aff. 282/85, rec. 2469.
- CJCE, 18 septembre 1986, *Commission c/ Allemagne*, aff. 116/82, rec. 2519.
- CJCE, 6 juin 1987, *Commission c/ Italie*, aff. 225/85, rec.2625.
- CJCE, 8 mars 1988, *Exécutif régional wallon et Glaverbel c/ Commission*, aff. Jointes 62 et 72/87, rec.1573.

- CJCE, ordonnance, 22 septembre 1987, *F. Bolognese c/ H. Scharf et Commission*, aff. 292/84 TO, rec. 3563.
- CJCE, 14 octobre 1987, *Allemagne / Commission*, aff. 248/84, rec. 4013.
- CJCE, 20 septembre 1988, *Gebroedus bentjes BV c/ Etat des Pays Bas*, aff. 31/87, rec. 1988.
- CJCE, 22 septembre 1988, *France c/ Parlement*, aff. 358/85 et 51/86, rec. 2149.
- CJCE, 14 février 1989, *Star Fruit Company SA c/ Commission*, aff. 247/87, rec. 291.
- CJCE, 30 mai 1989, *Allué e.a. c/Università degli studi Venezia*, aff. 33/88, rec. 1591.
- CJCE, 22 juin 1989, *Fratelli Constanzo*, aff. 103/88, rec. 1861.
- CJCE, 28 novembre 1989, *Groener*, aff. 379/87, rec. 3967.
- CJCE, ordonnance, 6 décembre 1989, *Panhellinia Osmopondia Idioktiton Frontestirion Xenon Glosson e.a. c/ Grèce et Commission*, aff. C-147/86 TO, rec. I-1403.
- CJCE, 14 février 1990, *France c/ Commission*, aff. 301/87, rec. 307.
- CJCE, 12 juin 1990, *Allemagne c/ Commission*, aff. C-8/88, rec. I-2321.
- CJCE, 12 juillet 1990, *Foster*, aff. C-188/89, rec. I-3313.
- CJCE, 6 décembre 1990, *Wirtschaftsvereinigung Eisen c/ Commission*, aff. C-180/88, rec. I-4413.
- CJCE, 28 février 1991, *Commission c/ RFA*, aff. C-131/88, rec. I-825.
- CJCE, 13 novembre 1991, *France c/ Commission*, aff. C-303/90, rec. I-5315.
- CJCE, 19 novembre 1991, *Francovitich et Bonifaci*, aff. Jointes C-6/90 et C-9/90, rec. I-5357.
- CJCE, 27 novembre 1991, *Bleis c/ Ministère de l'Education nationale*, aff. C-4/91, rec. I-5627.
- CJCE, 13 décembre 1991, *Commission c/ Italie*, aff. C- 33/90, rec. I-5987.
- CJCE, 28 janvier 1992, *Bachmann*, aff. C-204/90, rec. I-249.
- CJCE, 7 avril 1992, *Commission c/ République Hellénique*, aff. C-45/91, rec. I-2509.
- CJCE, 16 février 1993, *ENU c/ Commission*, aff. C-107/91, rec. I-599.
- CJCE, 19 mai 1993, *Corbeau*, aff. C-320/91, rec. I-877.
- CJCE, 29 juin 1993, *Gouvernement de Gibraltar c/ Conseil*, aff. C-298/89, rec. I- 3605.
- CJCE, 2 Aout 1993, *Commission c/ Espagne*, aff. C-355/90, rec. I-6015.
- CJCE, 9 février 1994, *Haim*, aff. C-319/92, rec. I-425.
- CJCE, 27 avril 1994, *Commune d'Almelo*, aff. C-393/92, rec. I-1477.
- CJCE, 15 décembre 1995, *Bosman*, aff. C-415/93, rec. I-4921.
- CJCE, 5 mars 1996, *Factortame*, aff. Jointes C-46/93 et C-48/93, rec. I-1029.
- CJCE, 25 avril 1996, *Commission c/ Belgique*, aff. C-87/94, rec. I-2043.
- CJCE, 23 mai 1996, *John O'Flynn c/ Adjudication Officer*, aff. C-237/94, rec. I-2617.
- CJCE, 2 juillet 1996, *Commission c/ Luxembourg*, aff. C-473/93, rec. I-3207 ; *Commission c/ Belgique*, aff. C-173/94, rec. I-3265 ; *Commission c/ Grèce*, aff. C-290/94, rec. I-3285.
- CJCE, 10 septembre 1996, *Commission c/ Belgique*, aff. C-11/95, rec. I-4115.
- CJCE, 12 novembre 1996, *Royaume Uni c/ Conseil*, aff. C-84/94, rec. I-5755.
- CJCE, ordonnance, 21 mars 1997, *Région Wallone c/ Commission*, aff. C-95/97, rec. I-1787.
- CJCE, 13 mai 1997, *Allemagne c/ Parlement et Conseil*, aff. C-233/94, rec. I-2405.
- CJCE, ordonnance, 17 juin 1997, *National power & powerGen*, aff. C-151/97 P(I) et C-157/97 P(I), rec. I-3491.
- CJCE, 17 juillet 1997, *Leur-Boem*, aff. C-28/95, rec. I-4161.

- CJCE, ordonnance, 1^{er} octobre 1997, *Regione Toscana c/ Commission*, aff. C-180/97, rec. I-5246.
- CJCE, 19 mai 1999, *Italie c/ Commission*, aff. C-6/97, rec. I-2981.
- CJCE, 17 juin 1999, *Piaggio*, aff. C-295/97, rec. I-3735.
- CJCE, 8 juillet 1999, *Bobadilla*, aff. C-234/97, rec. I-4795.
- CJCE, 21 Septembre 1999, *Wijsenbeek*, Aff. C-378/97, rec. I-6207
- CJCE, 5 octobre 1999, *Pays Bas c/ Commission*, aff. C-84/96, rec. I-6547.
- CJCE, 18 novembre 1999, *Teckal*, aff. C-107/98, rec. I-8121.
- CJCE, 25 novembre 1999, *Commission c/ France*, aff. C-96/98, rec. I-8531.
- CJCE, 13 janvier 2000, *TK-Heimdienst Saas GmbH*, aff. C-254/98, rec. I-160.
- CJCE, 27 juin 2000, *Commission c/ Portugal*, aff. C-404/97, rec. I-4897.
- CJCE, 4 juillet 2000, *Haim*, aff. C-424/97, rec. I-5148.
- CJCE, 4 juillet 2000, *Commission c/ République Hellénique*, aff. C-387/97, rec. I-5047.
- CJCE, 5 octobre 2000, *Commission c/ France*, aff. C-337/98, rec. I-8377
- CJCE, 7 décembre 2000, *Teleaustria & Telefonadress*, aff. C-324/98, rec. I-10745.
- CJCE, 22 mars 2001, *Commission c/ France*, aff. C-261/99, rec. I-2537.
- CJCE, 20 septembre 2001, *Grzelcyk*, aff. C-184/99, Rec. p. 1-6193.
- CJCE, 9 octobre 2001, *Pays Bas c/ Parlement et Conseil*, aff. C-377/98, rec. I-7079.
- CJCE, 22 novembre 2001, *Nederlandse Antillen c/ Conseil*, aff. C-452/98, rec. I-8973.
- CJCE, 2 mai 2002, *Commission c/ France*, aff. C-292/99, rec. I-4097.
- CJCE, 13 juin 2002, *Pays Bas c/ Commission*, aff. C-382/99, rec. I-5163.
- CJCE, 18 juin 2002, *Commission c/ France*, aff. C-60/01, rec. I-5679.
- CJCE, 2 juillet 2002, *Commission c/ Espagne*, aff. C-499/99, rec. I-6031.
- CJCE, 17 septembre 2002, *Baumbast et R*, C-413/99, Rec. p. I-7091.
- CJCE, 10 décembre 2002, *British american Tobacco (investments) c/ Imperial Tobacco Ltd*, aff. C-491/01, rec. I-11453.
- CJCE, 10 avril 2003, *Commission c/ France*, aff. C-114/02, rec. I-3783.
- CJCE, 10 avril 2003, *Commission c/ Nederlandse Antillen*, aff. C-452/98, rec. I-897.
- CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark - Regierungspräsidium Magdeburg*, aff. C-280/00, rec. I-7747.
- CJCE, 9 septembre 2003, *Isabelle Burbaud*, aff. C-285/01, rec. I-5463.
- CJCE, 30 septembre 2003, *Colegio de Oficiales de la Marina mercante española*, aff. C-405/01, rec. I-10391; *Anker e.a.*, aff. C-47/02, rec. I-10447.
- CJCE, 10 juin 2004, *Commission c/ Italie*, aff. C-87/02, rec. I-5975.
- CJCE, 7 septembre 2004, *Trojani*, C-456/02, Rec. p. I-7573.
- CJCE, 7 octobre 2004, *SIntesi SPA c/ Autorita per la vigilanza sui lavori pubblici*, C-247/02, rec. I-9215.
- CJCE, 14 octobre 2004, *Commission c/ France*, aff. C-340/02, rec. I-9845.
- CJCE, 15 décembre 2004, *Commission c/ France*, aff. C-172/04, non publié.
- CJCE, 13 janvier 2005, *Dragaggi e.a.*, aff. C-117/03, rec. I-167.
- CJCE, 15 mars 2005, *Bidar*, C-209/03, Rec. p. I-2119.
- CJCE, 12 juillet 2005, *Alliance for natural health e.a. c/ Secretary State for Health*, aff. Jointes C-154 et 155/04, rec. I-6451.

- CJCE, 6 octobre 2005, *Scott c/ Commission*, aff. C-276/03, rec. I-8437.
- CJCE, 13 octobre 2005, *Parking Brixen c/ Gemeinde Brixen*, aff. C-458/03, rec. I-8585.
- CJCE, ordonnance, 6 avril 2006, *An Post c/ Deutsch*, aff. C-130/06 P, rec. I-53.
- CJCE, 2 mai 2006, *Regione Siciliana c/ Commission*, aff. C-417/04, rec. I-3881.
- CJCE, 6 septembre 2006, *Portugal c/ Commission*, aff. C-88/03, rec. I-7115.
- CJCE, 25 janvier 2008, ordonnance, *provincia di Ascoli Piceno, Comune di Monte Urano*, aff. C-464/07 P, rec. I-53.
- CJCE, 7 juin 2007, *Commission contre Pays Bas*, C-50/06, rec. I-4483.
- CJCE, 13 septembre 2007, *Commission c/ Italie*, aff. C-260/04, rec. I-7083.
- CJCE, 29 janvier 2008, *Promusicae*, aff. C-275/06, non encore publié.
- CJCE, 11 mars 2008, *Commission c/ France*, aff. C-89/07, rec. I-45.
- CJCE, 1^{er} avril 2008, *Gouvernement de la Communauté française, gouvernement de la Communauté wallonne c/ Gouvernement de la Communauté flamande*, aff. C-212/06, rec. I-1683
- CJCE, 11 septembre 2008, *Commission c/ Italie*, aff. C-447/07, rec. I-125.
- CJCE, 11 septembre 2008, *UGT-Rioja*, aff. C-428/06 à C-434/06, rec. I-6747.
- CJCE, 20 novembre 2008, *Commission c/ Espagne*, aff. C-94/08, rec. I-160.
- CJCE, 2 mars 2009, *Commission c/ Provincia di Imperia*, aff. C-183/08 P.
- CJCE, 16 juillet 2009, *Futura Immobiliare e.a./Comune di Casoria*, aff. C-254/08, non encore publié.
- CJCE, 6 octobre 2009, *Commission c/ Suède*, aff. C- 438/07, non encore publié.
- CJCE, 8 juin 2010, *Vodafone e.a.*, aff. C-58/08, non encore publié.

➤ *Arrêts du Tribunal de première instance de l'UE*

- TPICE, 23 janvier 1991, ordonnance, *Prodifarma c/ Commission*, aff. T-3/90, rec. II-11.
- TPICE, 24 janvier 1995, *Tremblay e.a. c/ Commission*, aff. T-5/93, rec. II-185.
- TPICE, 21 février 1995, *SPO e.a. c/ Commission*, aff. T-29/92, rec. II-289.
- TPICE, 30 avril 1998, *Vlaams gewest c/ Commission*, aff. T-214/95, rec. II-717.
- TPICE, 15 juin 1999, *Regione autonoma Friuli Venezia Giulia c/ Commission*, aff. T- 288/97, rec. II- 1871.
- TPICE, 15 décembre 1999, *Freistaat Sachsen c/ Commission*, aff. T-132/96, rec. II-3663.
- TPICE, 10 février 2000, *Nederlandse Antillen c/ Commission*, aff. Jointes T-32 et 41/98, rec. II-223.
- TPICE, 6 mars 2002, *Diputación Foral de Alava e.a./ Commission*, aff. T-127/99, T-129/99 et T-148/99, rec. II-1275.
- TPICE, 23 octobre 2002, *Territorio historico de Guipuzcoa, de alava, de Vizcaya c/ Commission*, aff. T-269, 271 et 272/99, rec. II- 4217.
- TPICE, 23 octobre 2002, *Diputación Foral de Álava e.a. / Commission*, aff. T-346/99, T-347/99 et T-348/99, rec. II-4259.
- TPICE, ordonnance, 4 février 2004, *Coöperatieve Aan- en Verkoopvereniging Ulestraten, Schimmert en Hulsberg e.a. c/ Commission*, aff. T-14/00, rec. II-497.
- TPICE, 16 septembre 2004, *Valmont c/ Commission*, aff. T-274/01, rec. II-3145.

- TPICE, 5 octobre 2005, *Land Oberrösterreich c/ Commission*, aff. T-366/03 et T-235/04, rec. II-4005
- TPICE, 18 octobre 2005, *Regione Siciliana c/ Commission*, aff. T-60/03, rec. II-4139.
- TPICE, 12 septembre 2007, *Apache Footwear et Apache II Footwear c/ Conseil*, aff. T-1/07, en cours.
- TPICE, 29 novembre 2007, *Scott S.A. c/ Commission*, aff. T-366/00, rec. II-797.

Jurisprudences nationales

➤ France

- Conseil constitutionnel, 23 mai 1979, décision n°79-104 DC, *Territoire de Nouvelle Calédonie*, rec. 27.
- Conseil constitutionnel, 18 novembre 1982, décision n°82-146 DC, *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales*, rec. 66 .
- Conseil constitutionnel, 2 décembre 1982, décision n°82-147 DC, *Loi portant adaptation de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion*, rec. 70.
- Conseil constitutionnel, 19 juillet 1983, décision n°83-160 DC, *Loi portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et dépendances*, rec. 43.
- Conseil constitutionnel, 20 janvier 1984, décision n° 83-168 DC, *Fonction publique territoriale*, rec. 38.
- Conseil constitutionnel, 25 juillet 1984, décision n°84-174 DC, *Loi relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion*, rec. 48.
- Conseil constitutionnel, 8 août 1985, décision n°85-196 DC, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, rec. 63.
- Conseil constitutionnel, 19 janvier 1988, décision n°87-241 DC, *Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie*, rec. 31.
- Conseil constitutionnel, 5 janvier 1988, décision n° 88-231 DC, *Loi organique modifiant le second alinéa de l'article LO 145 du code électoral* rec. 7.
- Conseil constitutionnel, 6 décembre 1990, décision n°90-280, *Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux*, rec. 84.
- Conseil constitutionnel, 24 juillet 1991, décision n°91-298 DC, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, rec. 82.
- Conseil constitutionnel, 20 janvier 1993, décision n° 92-316 DC, *Prévention de la corruption*, rec. 14.
- Conseil constitutionnel, 28 juillet 1993, décision n°93-322 DC, *Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*, rec. 204.
- Conseil constitutionnel, 13 janvier 1994, décision n°93-329 DC, *loi relative aux conditions d'aide aux investissements des établissements d'enseignement privé par les collectivités territoriales*, rec. 9.

- Conseil constitutionnel, 26 janvier 1995, décision n°94-358 DC, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, rec.183.
- Conseil constitutionnel, 29 décembre 1998, décision n°98-405 DC, *Loi de finances pour 1999*, rec. 326.
- Conseil constitutionnel, 14 janvier 1999, décision n° 98-407 DC, *Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux*, rec. 21.
- Conseil constitutionnel, 15 mars 1999, décision n°99-409 DC, *Loi relative à la Nouvelle-Calédonie*, rec. 63.
- Conseil constitutionnel, 15 mars 1999, décision n°99-410 DC, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, rec. 51.
- Conseil constitutionnel, 12 juillet 2000, décision n°2000-432 DC, *Loi de finances rectificative pour 2000*, rec. 104.
- Conseil constitutionnel, 7 décembre 2000, décision n°2000-435 DC, *Loi d'orientation pour l'outre mer*, rec. 164.
- Conseil constitutionnel, 7 décembre 2000, décision n°2000-436 DC, *Loi SRU*, rec. 176.
- Conseil constitutionnel, 28 décembre 2000, décision n°2000-442 DC, *Loi de finances pour 2001*, rec. 211.
- Conseil constitutionnel, 17 janvier 2002, décision n°2001-454 DC, *Loi relative à la Corse*, rec. 70.
- Conseil constitutionnel, 12 février 2004, décision n°2004-490 DC, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, rec. 41.
- Conseil constitutionnel, 29 juillet 2004, décision n°2004-500 DC, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, rec.116.
- Conseil constitutionnel, 30 novembre 2006, décision n°2006-543 DC, *Loi relative au secteur de l'énergie*, rec. 120.
- Conseil constitutionnel, 22 février 2007, décision n°2007-548 DC, *loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'intérêt national de la Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de la défense*, rec. 76.

- Conseil d'Etat, sect. 13 décembre 2006, req. n°279323.
- Conseil d'Etat, ass. 16 juillet 2007, *Société tropic travaux signalisation*, req. n°291545.
- Conseil d'Etat, sect. 6 mars 2009, *S.N.I.I.M.*, req. n°309922.
- Avis du Conseil d'Etat, 24 juin 1993
- Avis Conseil d'Etat, 11 octobre 2002

➤ *Allemagne*

- Tribunal constitutionnel fédéral, BVerfGE 79, 127.

➤ *Espagne*

- Tribunal constitutionnel, STC 4/1981
- Tribunal constitutionnel, STC 6/1981

INDEX

- **Aides d'Etat, 170 et s.**
 - _ Diversité des aides, 170.
 - _ Obligation de notification, 171.
 - _ Récupération des aides, 173.
 - _ Règle des minimis, 172.
 - _ Substitution, 174.
- **Allemagne, 80-81, 97-100, 276 et s. , 336-338.**
 - _ Autonomie, 97 et s.
 - _ Fédéralisme coopératif, 80-81.
 - _ Participation des Länder au Conseil de l'UE, 276-279.
- **Aménagement du territoire, 507 et s.**
 - _ Agenda territorial, 532 et s.
 - _ Cohésion territoriale, 529 et s.
 - _ Compétence, 522 et s.
 - _ Ingénierie du territoire européen, 526
 - _ Impact des PIC, 509 et s.
 - _ Projets pilotes, 512 et s.
- **Belgique, 80, 279-281**
- **Charte communautaire de la régionalisation, 70-78**
- **Citoyenneté européenne, 620 et s.**
 - _ Citoyenneté locale, 623-624
 - _ Droit de vote, 504
 - _ Elections européennes, 638-644
 - _ Elections municipales, 633-638
 - _ Programme « L'Europe pour les citoyens », 628-630
- **Cohérence, 362, 479**
 - _ Cohérence territorialisée, 576, 579
- **Cohésion territoriale, 529 et s.**
 - _ GECT, 379-382
- **Auto-administration, 98 et s.**
- **Autonomie institutionnelle et procédurale, 133 et s.**
 - _ Encadrement du principe, 139-143
 - _ Libre organisation des Etats membres, 137
 - _ Obligations générales de mise en œuvre du droit de l'UE, 143-145
 - _ Triple autonomie, 142
- **Autonomie locale, 47-125, 500 et s.**
 - _ Autonomie fonctionnelle, 98-99
 - _ Charte européenne des libertés communales, 49-50
 - _ Charte européenne sur l'autonomie locale, 24, 48-70
 - _ Constitutionnalisation du principe d'autonomie, 95 et s.
 - _ Définition, 52-53
 - _ Emergence d'un droit commun de l'autonomie locale, 500 et s.
 - _ Libre administration, 107 et s.
 - _ Protection, 55-70
- **Collectivités locales, 163 et s., 221 et s., 307 et s.**
 - _ Autonomie (Voir Autonomie locale)
 - _ Collectivités territoriales françaises, 106 et s.
 - _ Compétences, 334
 - _ Coopérations transfrontalières, 311 et s.
 - _ Définition, 24
 - _ Diversité, 331
 - _ Droit de l'Union européenne, 164 et s.
 - _ Gouvernance, 561 et s.
 - _ Intérêt pour agir, 200
 - _ Mise en réseaux, 287 et s.
 - _ Participation au processus décisionnel européen, 267 et s.
 - _ Pouvoir réglementaire, 114
 - _ Recours juridictionnel, 191 et s.
 - _ Responsabilité, 145
 - _ Représentation au Comité des Régions, 225 et s.

- _ Règlement GECT, 357
- **Glocalisation, 631-654**
- _ Définition, 604
- **Gouvernabilité, 572**
- _ Gouvernamentalité négociée, 587
- **Gouvernance**
- _ Collectivités locales, 561 et s.
- _ Concept, 539
- _ Contractualisation, 581
- _ Définition européenne, 545
- _ Dialogue territorial, 564
- _ Libre blanc du CdR, 554, 574, 583, 599
- _ Multi level governance, 543-601
- _ Pacte territorial, 583
- _ Partenariat, 550 et s.
- _ Proximité, 556 et s.
- _ Subsidiarité, 559 et s., 591 et s.
- **Interact Pro monte, 515 et s.**
- _ Stratégies intégrées des massifs de montagne, 519
- **INTERREG, 354**
- _ Réforme de la politique de cohésion, 531
- **Italie, 101, 285**
- _ Régionalisation, 81-82
- **Lobby, lobbying, 287 et s.**
- _ Bureau représentation à Bruxelles, 293
- _ Code de conduite, 304
- _ Lobbying des régions, 297
- _ Représentation collective, 289-293
- _ Représentation individuelle, 293-297
- **Marchés publics, 165**
- **NUTS, 417-437**
- _ Cadre juridique, 425
- _ Codification, 429
- _ Mutabilité de la nomenclature, 432
- _ Niveau UAL, 421
- _ Obligations des Etats membres, 434
- _ Respect des découpages administratifs, 418
- _ Seuils démographiques, 428
- **Parlements nationaux, 257, 260**
- **Partenariat, 363, 485**
- _ Collectivités locales, 569 et s.
- _ Gouvernance, 549 et s.
- **Politique régionale, voir FEDER**
- **Programme d'initiatives communautaires, 509 et s.**
- **Proximité, 556 et s.**
- **Recours juridictionnels, 191 et s.**
- _ Demande d'intervention, 203
- _ Droit de plainte, 202
- _ Intérêt pour agir des collectivités locales, 197
- _ Recours du Comité des Régions, 255
- _ Recours en manquement, 192
- _ Renvoi préjudiciel, 207
- _ Tierce opposition, 203
- **Région**
- _ Charte communautaire de la régionalisation, 22
- _ Notion, 21
- _ Régions en retard de développement, 402
- _ Régions de montagne, 415
- _ Régions septentrionales, 409
- _ Régions ultra-périphériques, 411
- **Royaume Uni, 85**
- _ Dévolution, 86
- **SDEC, 524**
- _ Agenda territorial, 532
- _ Aménagement du territoire, 526
- **Solidarité**
- _ Principe de solidarité, 457

- _ *Solidarité territoriale*, 457
- _ *Concurrence*, 465

- **Subsidiarité, 133, 149**

- _ *Comité des Régions*, 249, 254
- _ *Démocratie*, 156
- _ *Gouvernance*, 591
- _ *Justiciabilité du principe*, 251
- _ *Parlements nationaux*, 257, 260
- _ *Partenariat*, 559
- _ *Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité*, 262

- _ *Traités de l'UE*, 151,153, 160

- **Territoire, 389 et s.**

- _ *Droit du territoire de l'UE*, 473 et s.
- _ *Intégrité territoires nationaux*, 442
- _ *Indivisibilité*, 111, 128
- _ *Territoire de l'UE*, 439 et s.
- _ *Territoires dans l'UE*, 397 et s.
- _ *Voir Aménagement du territoire*
- _ *Voir Cohésion territoriale, SDEC, etc.*

TABLE DES MATIERES

RESUME ET MOTS-CLES – ABSTRACT AND KEYWORDS.....	6
SOMMAIRE	10
LISTE DES ABREVIATIONS.....	12
INTRODUCTION	16
PARTIE I. LA CONJUGAISON DE L’EUROPE ET DU LOCAL	34
TITRE I. EUROPE ET LOCAL, LA RENCONTRE DE DEUX SYSTEMES DYNAMIQUES.....	38
Chapitre I. Entre l’Europe et l’Etat, un niveau local en voie d’affirmation	42
Section I. L’autonomie locale, un principe « conventionnalisé »	46
§ 1. La Charte européenne de l’autonomie locale, synthèse des revendications des collectivités locales de l’Europe.....	47
A. La diffusion progressive de l’autonomie locale dans les Etats européens.....	47
1. La genèse de la Charte européenne de l’autonomie locale	48
a. Une inspiration portée par la Charte européenne des libertés communales	48
b. Des textes successifs qui édifient la future Charte européenne de l’autonomie locale.....	49
2. La Charte européenne de l’autonomie locale, un cadre juridique de référence européen.....	51
a. Une définition souple de l’autonomie locale	51
b. L’énoncé de règles fondamentales	52
B. Une protection <i>a minima</i> de l’autonomie locale	54
1. Les conditions d’exercice de l’autonomie locale.....	55
a. La liberté de faire	55
b. Les moyens de faire	58
c. Le droit à un recours juridictionnel	60
2. Les faiblesses du texte.....	61
a. Un système d’adhésion « à la carte ».....	62
b. Un système de contrôle en retrait	64
§ 2. La Charte communautaire de la Régionalisation, analyse d’un échec annoncé	69
A. De la création d’un Fonds régional au projet de Charte communautaire de la Régionalisation	70
1. L’appréhension économique des réalités locales dans l’Union européenne	70
a. De la création du FEDER... ..	70
b. ... A la définition d’une politique régionale de plus en plus ambitieuse	72
2. Le projet de Charte communautaire de la Régionalisation	74
a. La régionalisation encouragée dans la CE	74
b. Une Charte victime de son audace	76
B. Un échec compensé par la diffusion de la régionalisation dans le système de l’Union européenne.....	78
1. Le rôle contingent de l’Union européenne dans les modifications de l’organisation territoriale de l’Union à 15	78
a. L’exemple des Etats fédéraux de l’Union européenne.....	79
b. L’exemple des Etats régionaux de l’Union européenne	80
c. L’exemple d’Etats dits centralisateurs : la France et le Royaume Uni.....	83
2. Des obligations de modification de leur organisation territoriale pour les Etats candidats	87
a. Les perspectives d’adhésion à l’Union européenne, relance d’un mouvement de régionalisation dans les pays candidats	88

b. Les financements de l'Union européenne, catalyseur des réformes portant sur les organisations territoriales des Etats candidats.....	90
Section II. La constitutionnalisation progressive du principe de l'autonomie locale dans les Etats membres de l'Union européenne	94
§ 1. L'autonomie facilitée dans les Etats d'organisation fédérale et régionale	96
A. L'inscription du principe d'autonomie locale en Allemagne	96
1. Une autonomie dite fonctionnelle	96
2. Les conséquences pratiques du droit à l'auto-administration	98
B. L'autonomie dans les Etats Régionaux	99
1. L'Italie, un Etat régional inachevé	100
2. L'Espagne, l'autre Etat régional.....	102
§ 2. L'autonomie locale à la conquête des Etats centralisés, l'exemple du cas français.....	105
A. De la libre administration des collectivités territoriales françaises	106
1. La constitutionnalisation du principe de libre administration.....	107
a. La mise en lumière du principe de libre administration.....	107
b. L'encadrement du principe de libre administration	109
2. Les apports de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003.....	111
a. La décentralisation élevée au rang constitutionnel	111
b. La consécration d'un pouvoir réglementaire	113
B. Les entorses constitutionnelles au principe d'unité de l'Etat	115
1. L'expérimentation locale.....	116
a. Les expérimentations sous surveillance stricte	116
b. La consécration constitutionnelle de l'expérimentation	119
2. La différenciation appliquée aux collectivités ultramarines françaises.....	121
a. Les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution française	122
b. Les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution	124
Chapitre II. Entre l'UE et le local, l'Etat écran	128
Section I. Entre le principe d'autonomie institutionnelle et le principe de subsidiarité, l'Etat Ecran	132
§ 1. Les collectivités locales à travers le prisme des Etats.....	133
A. L'indifférence traditionnelle du droit de l'Union européenne à l'égard de l'organisation intérieure des Etats membres.....	134
1. Une ingérence européenne impossible	134
a. Une indifférence générale à l'égard des structures étatiques	135
b. Le principe d'autonomie de l'organisation des Etats membres	136
2. Un encadrement européen étroit du principe d'autonomie institutionnelle	138
a. Un principe d'autonomie inopérant en cas de non-respect des obligations communautaires	138
b. L'encadrement de l'autonomie des entités infra-étatiques des Etats membres	140
B. Des collectivités locales respectueuses par ricochet des obligations de l'Union européenne.....	142
1. Une obligation générale de mise en œuvre du droit de l'Union européenne.....	142
2. Les prémices d'une responsabilité des collectivités locales en cas de violation du droit de l'Union européenne.....	144
§ 2. L'impact du principe de subsidiarité	148
A. L'instrumentalisation du principe de subsidiarité dans le système de l'Union européenne.....	149
1. Le passage d'une vie cachée à une vie publique.....	150

a. Les empreintes de la subsidiarité dans les traités originaires	150
b. La concrétisation de la subsidiarité dans les traités de l'Union européenne	152
2. Etoffer le principe de subsidiarité dans le système de l'Union européenne	153
a. Une conception communautaire originellement évasive	154
b. La subsidiarité combinée à la démocratie	155
B. Une subsidiarité renouvelée dans le système de l'Union européenne	157
1. La subsidiarité, technique de gouvernement de l'Union européenne ?	157
2. Les apports des conférences intergouvernementales de 2004 et 2007	159
Section II. Un écran étatique mis à mal ?	162
les collectivités locales, des quasi-sujets du droit de l'Union Européenne	162
§ 1. Le droit de l'Union européenne supporté par les collectivités locales	163
A. La diffusion du droit de l'Union européenne dans les champs d'activité économique des collectivités locales	164
1. Les règles et principes de la concurrence applicables aux contrats et marchés des collectivités locales	164
2. Les aides publiques locales et le droit de la concurrence de l'Union européenne	169
B. L'environnement, un tribut parfois considérable pour le budget local	174
1. Les incidences financières de la politique de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement	175
2. Le risque sérieux de sanction pour violation du droit européen de l'environnement	179
C. La fonction publique territoriale rattrapée par le droit de l'Union européenne	183
1. Des agents territoriaux assimilés aux travailleurs communautaires	184
2. Une exemption de plus en plus encadrée	186
§ 2. Le droit limité au juge des collectivités locales	190
A. La distinction Etat / collectivités locales devant les juridictions de l'Union européenne	191
1. Le recours en manquement, un recours réservé aux requérants privilégiés	192
a. Une interprétation fonctionnelle de la notion d'Etat	192
b. L'exclusion des collectivités locales des recours en manquement	194
2. Les collectivités locales, des requérantes ordinaires	196
a. Les collectivités locales assimilées au statut contentieux des « personnes privées »	196
b. La réalité de l'intérêt à agir des collectivités locales devant le juge de l'Union européenne	199
B. L'insuffisance des solutions palliatives et les propositions pour l'avenir	200
1. Des solutions palliatives honorables mais insuffisantes	201
a. Le droit de plainte devant la Commission européenne	201
b. Les demandes d'intervention et la tierce opposition	202
c. Le renvoi préjudiciel	206
2. La recherche de solutions réalistes en adéquation avec le système de l'Union européenne	208
a. L'hypothétique qualité pour agir	209
b. Le renvoi aux ordres juridiques nationaux	211
TITRE II. LE LOCAL, UN NIVEAU INTEGRE DANS L'UNION EUROPEENNE	216
Chapitre I. L'intégration verticale des Collectivités locales dans l'Union européenne	220
Section I. Le Comité des Régions, organe imparfait et/ou organe en puissance ?	224

§ 1. Le Comité des Régions, un organe paradoxal de l'Union européenne	225
A. Le Comité des Régions, un organe en quête de légitimité	225
1. La délicate représentativité des collectivités locales au sein du Comité des Régions	226
a. Le Comité des Régions, une réplique inadéquate du Conseil économique et social	226
b. La domination de logiques étatiques dans la désignation des membres du Comité des Régions	227
2. Des corrections timides dans le sens d'une plus grande démocratisation du Comité des Régions	229
a. Réduire les emprises étatiques	230
b. Le Comité des Régions, un fonctionnement vraiment démocratique ?	231
B. Le Comité des Régions, un organe en quête d'affirmation dans le système de l'Union européenne	233
1. La portée inattendue des avis du Comité des Régions	234
a. l'extension des champs de consultation du Comité des Régions	234
b. Une légitimation fonctionnelle du Comité des Régions	237
2. Une place essentielle mais non substantielle	239
a. Une progression délicate dans le système de l'Union européenne	240
b. Des ambitions institutionnelles contrariées	244
c. L'acquisition de droits juridictionnels	246
§ 2. Le Comité des Régions, un gardien de la subsidiarité parmi d'autres	248
A. Remédier aux faiblesses de la protection juridictionnelle du principe de subsidiarité dans l'Union européenne	249
1. Une justiciabilité difficile de la subsidiarité dans l'Union européenne	250
a. Des conditions de saisine et de recevabilité difficiles	250
b. Une protection efficace ?	251
2. La protection du principe de subsidiarité assurée par le Comité des Régions	253
a. La concrétisation des prétentions de gardien de la subsidiarité du Comité des Régions	253
b. Le recours en violation du principe de subsidiarité devant la Cour de justice de l'Union européenne	254
B. Les Parlements nationaux, nouveaux venus dans le contrôle <i>ex ante</i> du respect du principe de subsidiarité	256
1. Le contrôle communautaire <i>ex ante</i> du respect du principe de subsidiarité	257
a. L'existence d'un code de bonne conduite interinstitutionnel	257
b. Les Parlements nationaux absents de la procédure de contrôle <i>ex ante</i> de la subsidiarité	259
2. Le nouveau protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité introduit par le traité de Lisbonne	261
a. La procédure dite de « carton jaune »	262
b. La procédure dite de « carton orange »	263
Section II. La difficile participation des collectivités locales au processus décisionnel de l'Union européenne	266
§ 1. Une participation contingente des niveaux locaux sous contrôle des Etats	267
A. Une représentation à géométrie variable au sein du Conseil de l'Union	268
1. Le silence des traités de l'Union européenne	268
a. Des traités originellement laconiques	269
b. Les modifications substantielles apportées à l'ex-article 146	270
2. Une participation en tant que représentant de l'Etat membre	272

a. Une participation aléatoire au Conseil de l'Union	272
b. Prévenir les risques de dilution du système de l'Union européenne	273
B. Procédures et pratiques révélées dans certains Etats membre de l'Union européenne	274
1. Une participation facilitée dans les Etats fédéraux	274
a. L'exemple de l'Allemagne	275
b. L'exemple de la Belgique	278
2. Des concertations étroites sans mode de participation directe des représentants régionaux au Conseil de l'Union	280
a. L'Espagne, un modèle en perpétuel mutation	280
b. L'Italie, l'autre modèle régional	284
§ 2. Le développement de canaux informels de participation des collectivités locales au processus décisionnel de l'Union européenne	286
A. Les formes de représentation informelle des collectivités locales dans le système de l'Union européenne	287
1. Les représentations collectives des collectivités locales	288
a. La représentation « généraliste » des collectivités locales	288
b. La représentation « catégorielle » des collectivités locales	290
2. La représentation individuelle des collectivités locales	292
a. Le Bureau de représentation à Bruxelles, un moyen de représentation libre des collectivités locales ?	292
b. L'absence de statut spécifique des bureaux de représentation à Bruxelles	294
B. Le lobbying des régions à Bruxelles, quelle influence réelle ?	296
1. L'influence réelle des canaux de représentation des collectivités locales	297
a. La démonstration de l'expertise des collectivités locales	297
b. L'instauration d'un dialogue entre les associations de collectivités locales et les institutions européennes	299
2. L'existence d'un contrôle européen du <i>lobbying</i> des régions ?	301
a. Une conception communautaire souple du « lobby »	301
b. L'émergence d'un code de conduite propre aux Lobbies	303
Chapitre II. L'intégration horizontale des collectivités locales dans l'Union européenne	306
Section I. Les collectivités locales instigatrices et actrices de la coopération transfrontalière en Europe	310
§ 1. Les coopérations transfrontalières et les collectivités locales, un processus sinueux	312
A. Un difficile accès des collectivités locales aux coopérations transfrontalières	313
1. Les efforts de clarification des coopérations entre collectivités locales dans l'Union européenne	313
a. Le flou lexical	313
b. Les coopérations territoriales dans le système de l'Union européenne	315
2. La difficile reconnaissance d'une extension internationale d'une compétence locale : l'exemple de la France	318
a. Les réticences étatiques à reconnaître un droit des coopérations des collectivités territoriales françaises	319
b. L'adoption tardif d'un cadre national restrictif des coopérations extérieures des collectivités territoriales françaises	320
B. L'absence d'un cadre européen uniforme et efficace	322
1. Les coopérations transfrontalières encouragées par le Conseil de l'Europe	322

a. La Convention cadre de Madrid	323
b. Le protocole additionnel à la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités locales	324
2. L'emprise étatique sur les coopérations transfrontalières	326
a. La multiplication des accords cadres de coopération transfrontalière	326
b. La fragmentation des cadres juridiques des coopérations transfrontalières en Europe.....	327
§ 2. La mise en doute de l'émergence d'un cadre juridique uniforme des coopérations transfrontalières en Europe	329
A. la diversité des entités locales, obstacle à l'uniformité d'un droit européen des coopérations transfrontalières	330
1. La diversité intrinsèque des collectivités locales, obstacle à la coopération	330
a. Le mille feuille des collectivités locales en Europe	330
b. Les collectivités locales, reflet de l'identité nationale	332
2. Des collectivités locales de même rang aux compétences divergentes	333
a. Des coopérations plus aisées entre collectivités de base et de second niveau	333
b. Des coopérations plus complexes entre collectivités d'échelon « régional ».....	335
B. L'impossible passage d'un patchwork de droits à un droit des coopérations transfrontalières uniforme	337
1. La difficile acceptation du renvoi aux droits nationaux.....	338
a. Les dangers de la prévalence d'un droit national dans les coopérations transfrontalières	338
b. L'intégration de facto de la coopération transfrontalière dans le champ commun d'exercice des compétences des collectivités locales.	339
2. L'impossible adoption d'un droit matériel européen uniforme	342
a. La perspective d'un avant-projet de loi uniforme	342
b. Les limites inéluctables condamnant de fait cet avant-projet	343
Section II. L'émergence d'un droit des coopérations transfrontalières dans l'Union européenne ?	348
§ 1. L'adoption du GECT, progrès dans l'émergence d'un cadre des coopérations transfrontalières dans l'Union européenne ?	350
A. Le changement de stratégie de l'Union européenne à l'égard des coopérations des collectivités locales	351
1. La récupération des enjeux de la coopération transfrontalière dans l'Union européenne.....	351
a. Changement de stratégie et de logique à l'égard des coopérations transfrontalières	351
b. Quand la coopération transfrontalière devient un objectif prioritaire de la politique régionale	352
2. L'introduction audacieuse du GECT dans l'ordre de l'Union européenne.....	356
a. L'absence de compétence communautaire en la matière	356
b. Un instrument fondé sur les bases juridiques de la politique de cohésion	358
B. Le GECT, un instrument décevant ?.....	359
1. Un instrument en rupture avec les pratiques de coopération issues des années 80.....	359
a. Le retour de l'Etat, acteur de la coopération territoriale	360
b. Garantir la cohérence du système de l'Union européenne.....	361
2. Le GECT, une structure peu convaincante	363
a. L'emprise des Etats membres dans la création des GECT.....	363
b. Le recours facultatif au GECT	365

§ 2. Le GECT, un instrument d'intégration territoriale de l'Union européenne	366
A. Le GECT, un instrument de gestion	366
1. Le GECT « Interreg – Programme Grande région ».....	367
a. Un territoire stratégique empreint de difficultés communes	367
b. Le GECT de la Grande-Région, un laboratoire d'expérimentation	369
2. Le GECT « <i>Cerdanya Cross Border Hospital</i> », un GECT porteur d'infrastructures transfrontalières	371
a. La mise en œuvre d'un projet de santé aux ambitions européennes	371
b. La mise en place d'un réseau de santé transfrontalier	373
B. Le GECT, un instrument d'intégration des territoires.....	374
1. Le GECT, un instrument porteur de projet de territoire	375
a. Le GECT, manifestation d'une volonté politique	375
b. La valorisation d'un territoire.....	377
2. Le GECT, un instrument de la cohésion territoriale	378
a. Le GECT, matérialisation de la cohésion territoriale.....	379
b. Les perspectives d'une révision prochaine du règlement (CE) n°1082/2006	380
Conclusion de la première partie	382
PARTIE II. LE LOCAL AU SERVICE DE L'UNION EUROPEENNE.....	384
TITRE I. LE LOCAL, MATRICE D'UN TERRITOIRE DE L'UNION EUROPEENNE	388
Chapitre I. Systématiser un territoire de l'Union européenne	392
Section I. Un territoire pluriel de l'Union européenne	396
§ 1. Cartographie des régions de l'Union européenne	397
A. Des références imprécises et confuses aux régions en retard de développement	398
1. Des traités communautaires volontairement laconiques	398
2. Quelles sont les régions en retard de développement ?	401
B. Les catégories de régions retenues dans l'Union européenne	403
1. Des régions souffrant de handicaps socio-économiques.....	404
2. Des régions souffrant de handicaps géographiques et naturels	407
a. Les régions septentrionales.....	408
b. Les régions ultrapériphériques	410
c. Les régions de montagne	414
§ 2. La nomenclature des unités territoriales statistiques – NUTS	416
A. L'établissement d'un zonage européen, palliatif à la diversité institutionnelle des Etats membres.....	417
1. Une nomenclature respectueuse des découpages institutionnels nationaux	417
a. Quadriller le territoire de l'Union européenne.....	417
b. Deux nouveaux niveaux de la nomenclature NUTS ?.....	420
2. L'intégration de la nomenclature NUTS dans la législation de l'Union européenne.....	421
B. Un zonage européen institutionnalisé	424
1. Un cadre juridique unique fixé le 26 mai 2003	424
a. La classification hiérarchique à trois niveaux conservée	425
b. Une identification en fonction de seuils démographiques	427
c. Les codifications inhérentes à la nomenclature NUTS	428
2. Des modifications toujours en étroite association avec les Etats	430
a. La mutabilité de la nomenclature NUTS	431
b. Les obligations des Etats membres dans la fourniture de séries statistiques	433
Section II. Un territoire de l'Union européenne en quête de légitimité	438

§ 1. Définir un territoire de l'Union européenne en dépit des résistances étatiques.....	439
A. Le refus des Etats membres de voir consacrer un territoire de l'Union européenne.....	440
1. Une atteinte notoire à l'intégrité des territoires nationaux.....	441
2. La crainte de voir émerger des pouvoirs locaux de décision.....	443
B. Des territoires nationaux intégrés dans un territoire de l'Union européenne.....	445
1. Une intégration tacite.....	446
2. Le territoire, objet des politiques de l'Union européenne.....	447
§ 2. Construire un territoire de l'Union européenne solidaire.....	451
A. La conceptualisation d'un territoire de l'Union européenne à partir de ses inégalités.....	452
1. La reconnaissance d'un principe d'égalité des territoires.....	452
2. L'émergence d'une solidarité territoriale dans l'Union européenne.....	456
B. Un territoire imprégné des objectifs de l'Union européenne.....	458
1. L'équité territoriale, conciliation des logiques territoriale et égalitaire.....	459
a. Conceptualisation du principe d'équité territoriale.....	459
b. Des politiques de l'Union européenne empreintes d'équité territoriale.....	460
2. La mise en balance des objectifs de solidarité et de concurrence dans l'Union européenne.....	463
Chapitre II. Systématiser un droit du territoire de l'Union européenne.....	468
Section I. Construire un droit du territoire de l'Union européenne.....	472
§ 1. La politique régionale de l'Union européenne fondée sur un droit du territoire européen émergent.....	473
A. Les Etats membres, frein à la reconnaissance d'un droit du territoire de l'Union européenne ?.....	474
1. La réappropriation des Etats membres des fins de la politique régionale.....	475
2. La mise en cohérence des ordres nationaux avec les orientations européennes catalysant un droit du territoire de l'Union européenne.....	478
B. les collectivités locales reconnues dans la construction d'un droit du territoire de l'Union européenne.....	482
1. Des acteurs locaux <i>partenaires</i> dans l'élaboration et la conduite des PO.....	482
2. Des stratégies régionales encadrées.....	486
a. La prise en compte de l'expertise des acteurs de terrain.....	486
b. L'encadrement national et européen des stratégies impulsées par les collectivités locales.....	488
c. Une approche territoriale sacrifiée ?.....	489
§ 2. Vers un droit local européen ?.....	491
A. La différenciation des territoires au service de l'unité du territoire de l'Union européenne.....	493
1. La différenciation, dérogation au principe d'égalité territoriale.....	494
2. La différenciation territoriale constitutionnalisées.....	497
B. Un droit local européen en construction.....	499
1. Emergence d'un droit commun de l'autonomie locale en Europe.....	499
2. L'impact limité des principes directeurs de l'autonomie locale dans l'Union européenne.....	502
Section II. Vers un droit européen de l'aménagement du territoire de l'Union européenne.....	506
§ 1. Des actions éparses organisant les prémices à un aménagement du territoire de l'Union européenne.....	507

A. Une organisation du territoire sous l'influence directe de l'Union européenne	508
1. Les Programmes d'Initiative Communautaire (PIC) et leur impact en terme d'aménagement du territoire de l'Union européenne	508
2. Les actions novatrices pilotées par la Commission européenne à travers le FEDER.....	511
B. La mise en réseau des acteurs locaux au service de l'aménagement du territoire de l'Union européenne : l'exemple de la montagne	513
1. Le projet <i>Interact Pro Monte</i> et la constitution d'un réseau d'acteurs de la montagne	514
2. Vers une politique de la montagne européenne ou une stratégie intégrée des massifs de montagne ?	518
§ 2. Vers une compétence de l'Union européenne sur l'aménagement de son territoire ?.....	521
A. L'aménagement dissimulé et sans titre de compétence du territoire de l'Union européenne.....	522
1. Le SDEC ou le « non document de l'Union européenne »	523
2. Les balbutiements d'une « ingénierie du territoire européen »	525
B. L'approfondissement de la cohésion territoriale, support de l'aménagement du territoire européen.....	528
1. Le rendez-vous manqué de la réforme de la politique de cohésion version 2007 ?	529
2. Les perspectives de l'Agenda territorial pour la cohésion du territoire de l'Union européenne.....	531
TITRE II. LE LOCAL, MATRICE D'UNE ACTION PUBLIQUE EUROPEENNE RENOVEE ?	536
Chapitre I. L'ancrage des niveaux locaux dans la gouvernance multi- niveaux.....	542
Section I. La gouvernance multi-niveaux ou la poursuite de l'intégration européenne fondée sur le partenariat	548
§ 1. Généraliser le partenariat dans l'Union européenne	549
A. Le partenariat, fondement de la gouvernance à multi-niveaux	550
1. L'émergence du dialogue partenarial dans l'Union européenne.....	551
2. Comment rénover le partenariat dans la gouvernance à multi niveaux ?.....	553
B. Le partenariat, vecteur d'une nouvelle démocratie participative dans l'Union européenne.....	555
1. La proximité du citoyen européen assurée par le partenariat.....	555
2. Le partenariat, cadre d'une subsidiarité conjuguée.....	558
§ 2. Les collectivités locales actrices à part entière de la gouvernance multi-niveaux.....	560
A. Les collectivités locales, actrices clés aux extrémités du processus politique européen.....	561
1. Les collectivités locales, des niveaux plus légitimes ?	562
2. Un dialogue territorial au service d'une bonne gouvernance.....	563
B. Les collectivités locales, des partenaires privilégiées ?	566
1. Les collectivités locales, des partenaires de second rang.....	566
2. Les collectivités locales bénéficiaires du partenariat	568
Section II. La Gouvernance à multi-niveaux ou la solution tangible à une meilleure gouvernabilité de l'Union européenne ?.....	572
§ 1. La gouvernance à multi-niveaux, l'art de « mieux légiférer »	574
A. Répondre à un objectif de cohérence de plus en plus territorialisée	575

1. La cohérence, vecteur d'efficacité de l'action de l'Union européenne	576
2. L'avènement d'une cohérence territorialisée.....	578
B. Le glissement vers une gouvernamentalité négociée de l'Union européenne	583
1. Le concept émergent de gouvernamentalité applicable dans l'Union européenne.....	585
2. Une gouvernamentalité négociée au service de l'Union européenne.....	586
§ 2. La gouvernance multi-niveaux, l'art d'accommoder les paradoxes.....	588
A. Le mariage inattendu de la gouvernance a multi-niveaux à la subsidiarité	590
1. Deux modèles de gouvernance contradictoires : la subsidiarité contre la gouvernance multi-niveaux	590
2. L'attraction conceptuelle de deux modèles de gouvernance divergents	592
B. L'instrumentalisation de la gouvernance multi-niveaux au service de l'Union européenne.....	594
1. L'affranchissement des contraintes institutionnelles	595
2. L'institutionnalisation de la gouvernance multi-niveaux et le renforcement du système institutionnel de l'Union européenne.....	597
Chapitre II. Vers une configuration de plus en plus « glocalisée » de l'Union européenne.....	602
Section I Penser global, agir local	606
§ 1. L'Union européenne ou le cumul des incompréhensions	607
A. L'UE aux prises avec la mondialisation	609
1. Qu'est-ce-que la mondialisation ?.....	609
2. L'UE ou l'avènement d'un modèle européen de gouvernance ?	611
B. L'UE en rupture avec sa base	614
1. Le mythe de <i>l'impérialisme bruxellois</i>	614
2. Revoir la méthode d'intégration européenne.....	616
§ 2. La diffusion du local à travers l'Union européenne.....	619
A. le local, nouvelle assise à la citoyenneté européenne	619
1. Passer au-delà d'une citoyenneté européenne globalisante	620
2. Rénover la citoyenneté à travers le prisme du local	622
B. Le local, un ferment actif de la démocratie européenne.....	624
1. Comment ancrer la démocratie dans l'UE ?	625
2. Le local, vecteur d'une future conscience européenne	627
Section II. Esquisses de la <i>glocalisation</i> dans l'Union européenne	630
§ 1. Le local, espace d'enjeux citoyens européens	631
A. L'intégration locale des ressortissants de l'Union européenne	632
1. Les échelons communaux, des niveaux d'intégration des ressortissants de l'Union européenne.....	632
2. Le déroulement traditionnel des élections municipales bouleversé dans l'UE	634
B. L'intégration transnationale des citoyens européens	636
1. Les élections européennes et la sollicitation des collectivités locales de base	637
2. La volatilité des modes de scrutin : l'essai de la régionalisation du scrutin européen en France	639
§ 2. Le local, un espace d'enjeux économiques européens et mondiaux	643
A. Les niveaux locaux connectés à l'espace monde	645
1. La mise en connexion des niveaux locaux à l'espace mondial	645
2. Inspirer des stratégies intéressant de plus en plus les niveaux locaux	647
B. Les niveaux locaux au service de la compétitivité européenne	649
1. Les territoires locaux, des espaces de conquêtes économiques	650

2. Générer un idéal européen dans le jeu de la compétition mondiale	651
Conclusion de la Deuxième partie.....	654
CONCLUSION GENERALE	656
ANNEXES	662
BIBLIOGRAPHIE	672
TABLE DE LA JURISPRUDENCE CITEE.....	716
INDEX.....	724
TABLE DES MATIERES	730