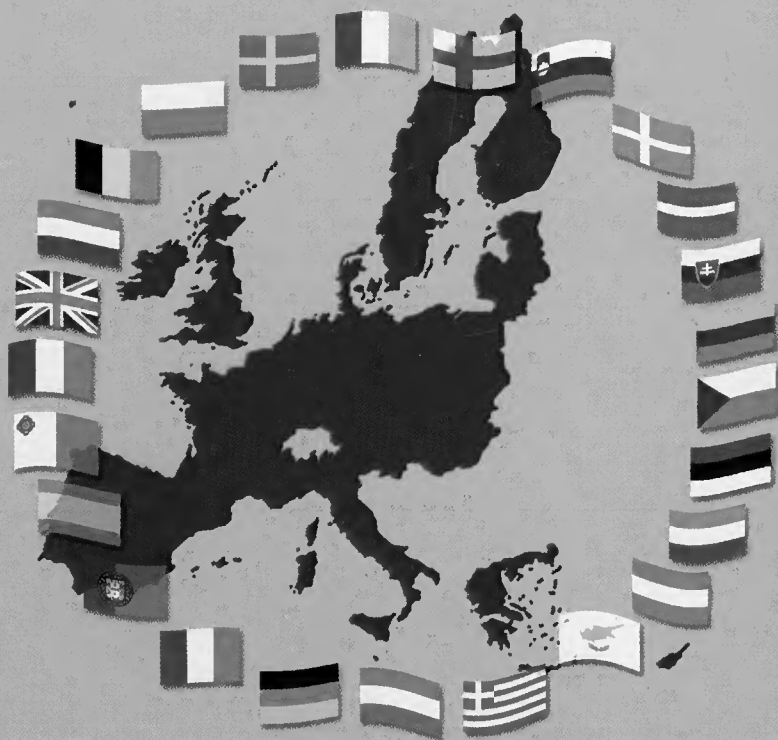


UNION EUROPEENNE



Comité des Régions

Procédures des États membres pour
la participation des pouvoirs régionaux
et locaux au processus européen
d'élaboration des politiques



PROCÉDURES DES ÉTATS MEMBRES POUR LA
PARTICIPATION DES POUVOIRS RÉGIONAUX
ET LOCAUX AU PROCESSUS EUROPÉEN
D'ÉLABORATION DES POLITIQUES

Études du CdR E-1/2005
Bruxelles, janvier 2005

Préface

Des avancées significatives ont été constatées ces dernières années en vue de promouvoir l'implication des pouvoirs régionaux et locaux dans le processus décisionnel de l'Union européenne. Les États membres présentent un éventail à la fois large et diversifié en ce qui concerne le régimes juridiques internes et les approches pratiques de la participation des entités infra-nationales au processus européen de prise de décision.

Dans certains d'entre eux un débat politique vigoureux - et souvent laborieux - a conduit à une constitutionnalisation des procédures en la matière. Dans d'autres États l'implication locale et régionale a été acquise par un simple instrument législatif. Enfin, dans une troisième catégorie d'États membres ne prévalent que des pratiques informelles, en attente de consolidation, car les discussions en cours n'ont pas encore dégagé une option consensuelle.

La présente étude démontre que sans un débat approfondi et l'émergence d'une position commune soumise à l'accord de l'État central, les pouvoirs locaux et régionaux ne peuvent être en mesure de participer pleinement à l'élaboration du droit communautaire.

Cette étude apporte une contribution précieuse au débat politique interne du Comité des régions. Elle offre à ses membres un outil qui peut les aider à acquérir une vue d'ensemble des modalités de participation des autorités régionales et locales à la prise de décision communautaire. De plus, elle décrit la situation actuelle avec ses réalisations constatées et ses chantiers qui exigeront encore de longs efforts.

Toutefois, bien qu'à peine achevée, cette étude nécessite déjà une mise à jour suite à l'élargissement de l'Union à dix nouveaux États membres. Nous profiterons donc, de l'occasion dans une phase ultérieure, pour l'actualiser, compte tenu de la dynamique qui caractérise, à travers toute l'Union, les mécanismes internes des pays qui la constituent.



Peter STRAUB
Président du Comité des régions

Cette étude a été réalisée par l'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" (ISSIRFA), Italie. Elle ne reflète pas la position officielle du Comité des régions.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur Internet via le serveur Europa (<http://europa.eu.int>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2005

ISBN 92-895-0353-X

© Communautés européennes, 2005
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Belgium

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

TABLE DES MATIÈRES

page

<i>Liste des sigles</i>	
AVANT-PROPOS	1
PREMIÈRE PARTIE	5
ANALYSE COMPARÉE DES INSTRUMENTS DE PARTICIPATION	
CHAPITRE I	7
LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS RÉGIONALES ET LOCALES À LA PHASE ASCENDANTE DU PROCESSUS EUROPÉEN D'ÉLABORATION DES POLITIQUES – VOLET EUROPÉEN	
<i>Antonio D'Atena</i>	
1. <i>La "cécité régionale" du système européen à ses débuts</i>	8
2. <i>Les processus de régionalisation dans les États membres</i>	9
3. <i>Les premières ouvertures européennes en faveur des régions et des collectivités locales</i>	10
4. <i>Les traités de Maastricht, Nice et Amsterdam</i>	11
5. <i>Le traité établissant une Constitution pour l'Europe</i>	13
6. <i>La participation de ministres régionaux au Conseil des ministres</i>	14
6.1 <i>Les voies choisies par trois États fédéraux (Autriche, Allemagne, Belgique)</i>	14
6.1.1 <i>Les procédures de désignation</i>	15
6.1.2 <i>La coordination entre le gouvernement central et les ministres régionaux</i>	16
6.2 <i>La voie choisie par le Royaume-Uni</i>	17
6.3 <i>La situation espagnole</i>	18
7. <i>Le Comité des régions</i>	18
7.1 <i>Les prescriptions contenues dans le traité instituant la Communauté européenne</i>	19
7.2 <i>Représentation individuelle et représentation collective</i>	20
7.3 <i>Les options retenues par les États membres</i>	21
7.3.1 <i>Les aspects de forme: présence ou absence d'une base normative</i>	21
7.3.2 <i>Les aspects de fond: le dosage des composantes</i>	22
7.3.2.1 <i>Délégations à représentation majoritairement régionale</i>	23
7.3.2.2 <i>Délégations à représentation majoritairement locale</i>	25
7.3.2.3 <i>Délégations à représentation exclusivement locale</i>	27
7.3.3 <i>Les aspects de procédure: modalités de sélection des membres</i>	27

7.3.3.1	<i>Tableau de synthèse des différentes options nationales</i>	28
8.	<i>Le principe de subsidiarité</i>	31
8.1	<i>Les prescriptions des procédures</i>	32
9.	<i>La présence régionale dans les représentations permanentes et les délégations nationales coassociées aux processus décisionnels communautaires</i>	35
10.	<i>Les associations</i>	39
11.	<i>Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles</i>	42

CHAPITRE II 45

LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS RÉGIONALES ET LOCALES À LA PHASE ASCENDANTE DU PROCESSUS EUROPÉEN D'ÉLABORATION DES POLITIQUES – VOLET NATIONAL

Laura Ronchetti et Vincenzo Santantonio

1.	<i>L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires</i>	45
1.1	<i>L'obligation d'informer</i>	46
1.2	<i>Les modalités de l'information</i>	49
1.3	<i>La collecte des informations à l'initiative des pouvoirs régionaux et locaux</i>	52
2.	<i>Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales au stade interne des processus décisionnels européens</i>	53
2.1	<i>La chambre haute</i>	53
2.1.1.	<i>Niveau de formalisation</i>	54
2.1.2.	<i>Composition</i>	56
2.1.3.	<i>Quelques caractéristiques</i>	58
2.2	<i>Les organes interrégionaux ad hoc</i>	59
2.3	<i>Les organes mixtes État-régions</i>	60
2.4	<i>La technique des relations bilatérales</i>	64
2.5	<i>La consultation des associations représentatives des collectivités locales</i>	66
2.5.1	<i>La consultation: profils d'ensemble</i>	67
2.5.2	<i>Le rôle des associations</i>	68
2.5.3	<i>Les modalités de la consultation</i>	69

CHAPITRE III 72

RÉPARTITION DES COMPÉTENCES POUR LA MISE EN OEUVRE DES ACTES COMMUNAUTAIRES

Stefania Mabellini

1.	<i>La mise en oeuvre des actes communautaires dans les États dont les entités décentralisées sont dépourvues de compétences législatives.</i>	72
1.1	<i>La mise en oeuvre des actes communautaires au Royaume-Uni</i>	74
2.	<i>La mise en oeuvre des actes communautaires dans les États dont les entités décentralisées possèdent des compétences législatives garanties par la Constitution</i>	75
2.1	<i>Les États membres dans lesquels l'application de la législation communautaire doit s'effectuer dans le respect des compétences des entités subétatiques</i>	76
2.2	<i>Le cas du Portugal</i>	78

CHAPITRE IV 80

LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DESTINÉS À ÉVITER L'INFRACTION DE L'ÉTAT VIS-À-VIS DE L'UNION DU FAIT DES RÉGIONS ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Stefania Mabellini

1.	<i>Outils visant à garantir l'exécution en cas de carence de l'entité subétatique</i>	80
1.1	<i>Les systèmes autorisant l'intervention de l'État central sur condamnation prononcée par une juridiction supranationale</i>	81
1.1.1	<i>Le système adopté par la Belgique</i>	81
1.1.2	<i>Le système adopté par l'Autriche</i>	82
1.2	<i>Les systèmes autorisant l'intervention de l'État central sur condamnation prononcée par une juridiction nationale: le cas de l'Allemagne</i>	83
1.3	<i>Les instruments prévus par le système juridique pour garantir l'exécution en cas de carence des collectivités autonomes, sans obligation de reconnaissance par une juridiction</i>	84
1.3.1	<i>Le système adopté par le Portugal et l'Italie</i>	85
1.3.2	<i>Les aspects problématiques du système adopté en Espagne</i>	86
1.3.3	<i>Les aspects problématiques du système adopté par les Pays-Bas</i>	88
2.	<i>Le pouvoir d'annulation des actes des collectivités subétatiques</i>	88

2.1	<i>Le pouvoir d'annulation des actes des collectivités subétatiques à la suite d'un contrôle effectués par les organes administratifs ou juridictionnels de l'État (Danemark, Finlande, Suède et France)</i>	88
2.2	<i>Le pouvoir d'annulation des actes des collectivités subétatiques à la suite d'un contrôle d'une juridiction constitutionnelle (Espagne, Portugal et Italie)</i>	90
2.3	<i>Le modèle adopté par le Royaume-Uni</i>	91

CHAPITRE V 93
LA PROTECTION JURIDICTIONNELLE DES COMPÉTENCES AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE - DROITS DE REQUÊTE VIS-À-VIS DE L'ÉTAT

Stefania Mabellini

1.	<i>La protection juridictionnelle des entités subétatiques: types généraux</i>	93
2.	<i>Les solutions élaborées dans les États membres</i>	94

CHAPITRE VI 97
LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

Antonio Ferrara

1.	<i>Définition succincte</i>	97
2.	<i>La reconnaissance législative: formulation explicite ou déduction implicite</i>	98
2.1	<i>Les énoncés constitutionnels explicites</i>	98
2.2	<i>La subsidiarité comme principe constitutionnel implicite</i>	100
2.3	<i>Le cas du Royaume-Uni</i>	102
2.4	<i>Le principe de subsidiarité dans les structures dépourvues de collectivités régionales autonomes</i>	103
3.	<i>La justiciabilité</i>	103

DEUXIÈME PARTIE 107
PARTICIPATION DANS CHAQUE ÉTAT MEMBRE DES POUVOIRS RÉGIONAUX ET LOCAUX AU PROCESSUS EUROPÉEN D'ÉLABORATION DES POLITIQUES

ALLEMAGNE 109

Antonio Ferrara

1.	<i>Phase ascendante</i>	110
1.1	<i>Volet européen</i>	110
1.1.1	<i>La participation des ministres régionaux au Conseil des ministres</i>	110
1.1.1.1	<i>Le choix des représentants régionaux</i>	110
1.1.1.2	<i>Les mécanismes de coordination entre les représentants régionaux et le gouvernement de l'État central</i>	111
1.1.2	<i>La participation au Comité des régions</i>	111
1.1.3	<i>Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles</i>	111
1.1.4	<i>La participation régionale aux représentations nationales</i>	112
1.2	<i>Volet national</i>	112
1.2.1	<i>L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires</i>	112
1.2.2	<i>Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales</i>	113
1.2.2.1	<i>Les aspects organisationnels</i>	113
1.2.2.2	<i>Les aspects procéduraux</i>	114
2.	<i>Phase descendante</i>	116
2.1	<i>La répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires</i>	116
2.2	<i>Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales</i>	116
3.	<i>La protection juridictionnelle des compétences au niveau communautaire - Le droit de requête vis-à-vis de l'État</i>	117
4.	<i>Le principe de subsidiarité</i>	117

AUTRICHE 120

Antonio Ferrara

1.	<i>Phase ascendante</i>	121
1.1	<i>Volet européen</i>	121
1.1.1	<i>La participation des ministres régionaux au Conseil des ministres</i>	121

1.1.2	<i>La participation au Comité des régions</i>	121
1.1.3	<i>Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles</i>	122
1.1.4	<i>La participation régionale aux représentations nationales</i>	122
1.2	Volet national	123
1.2.1	<i>L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires</i>	123
1.2.2	<i>Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales</i>	124
1.2.2.1	<i>Les aspects organisationnels</i>	124
1.2.2.2	<i>Les aspects procéduraux</i>	126
2.	Phase descendante	128
2.1	<i>La répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires</i>	128
2.2	<i>Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales</i>	128
3.	La protection juridictionnelle des compétences au niveau communautaire - Le droit de requête vis-à-vis de l'État	129
4.	Le principe de subsidiarité	129

BELGIQUE

	<i>Letizia Rita Sciumbata</i>	130
1.	Phase ascendante	131
1.1	Volet européen	131
1.1.1	<i>La participation des ministres régionaux au Conseil des ministres</i>	131
1.1.2	<i>La participation au Comité des régions</i>	134
1.1.3	<i>Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles</i>	135
1.1.4	<i>Les autres acteurs (associations)</i>	136
1.2	Volet national	136
1.2.1	<i>Les mécanismes d'information et d'implication des collectivités régionales et locales</i>	136
2.	Phase descendante	138
2.1	<i>La répartition des compétences pour l'exécution et la mise en œuvre des actes communautaires</i>	138
3.	Le principe de subsidiarité	138

DANEMARK

	<i>Laura Ronchetti</i>	140
1.	Phase ascendante	141

1.1	Volet européen	141
1.1.1	<i>La participation au Comité des régions</i>	141
1.1.2	<i>Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles</i>	142
1.1.3	<i>La participation régionale aux représentations nationales</i>	144
1.1.4	<i>Le paysage associatif et la coopération interrégionale dans le cadre européen</i>	145
1.2	Volet national	146
1.2.1	<i>L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires</i>	146
1.2.2	<i>Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales</i>	149
2.	Phase descendante	150
2.1	<i>La répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires</i>	150
2.2	<i>Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales</i>	151
3.	Le principe de subsidiarité	152

ESPAGNE

	<i>Sofia Mannozi</i>	155
1.	Phase ascendante	156
1.1	Volet européen	156
1.1.1	<i>La participation des ministres régionaux au Conseil des ministres</i>	156
1.1.2	<i>La participation au Comité des régions</i>	157
1.1.3	<i>Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles</i>	158
1.1.4	<i>La participation régionale à la représentation nationale</i>	159
1.1.5	<i>La participation aux travaux de la Commission</i>	160
1.1.6	<i>Le paysage associatif et la coopération interrégionale dans le cadre européen</i>	160
1.2	Volet national	162
1.2.1	<i>Les instruments de participation des collectivités régionales et locales aux processus législatifs</i>	162
1.2.1.1	<i>Les aspects organisationnels</i>	162
1.2.1.2	<i>Les aspects procéduraux</i>	168
2.	Phase descendante	170
2.1	<i>La répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires</i>	170

2.2	<i>Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales</i>	172
2.2.1	<i>Les prérogatives substitutives (et l'adoption de législations provisoires)</i>	172
2.2.2	<i>L'annulation d'actes</i>	174
3.	La protection juridictionnelle des compétences au niveau communautaire - Le droit de requête vis-à-vis de l'État	174
4.	Le principe de subsidiarité	175

FINLANDE 178

Laura Ronchetti

1.	Phase ascendante	179
1.1	<i>Volet européen</i>	179
1.1.1	<i>La participation au Comité des régions</i>	179
1.1.2	<i>Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles</i>	181
1.1.3	<i>La participation régionale aux représentations nationales</i>	182
1.1.4	<i>Le paysage associatif et la coopération interrégionale dans le cadre européen</i>	182
1.2	<i>Volet national</i>	184
1.2.1	<i>L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires</i>	184
1.2.2	<i>Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales</i>	186
2.	Phase descendante	187
2.1	<i>La répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires</i>	187
2.2	<i>Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales</i>	188
3.	Le principe de subsidiarité	188

FRANCE 189

Charlotte Bontemps

1.	Phase ascendante	190
1.1.	<i>Volet européen</i>	190
1.1.1	<i>La participation au Conseil de l'UE et aux institutions européennes</i>	190
1.1.2	<i>La participation au Comité des régions</i>	192
1.1.3	<i>Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles</i>	193
1.1.4	<i>Le paysage associatif et la coopération interrégionale dans le cadre européen</i>	193

1.2	<i>Volet national</i>	195
1.2.1	<i>L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires</i>	195
1.2.2	<i>Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales</i>	195
2.	Phase descendante	196
2.1	<i>La répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires</i>	196
2.2	<i>Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales</i>	201
2.2.1	<i>Les prérogatives substitutives (et l'adoption de législations provisoires)</i>	201
2.2.2	<i>L'annulation d'actes et les responsabilités des collectivités territoriales</i>	201
3.	La protection juridictionnelle des compétences au niveau communautaire - Le droit de requête vis-à-vis de l'État	204
4.	Le principe de subsidiarité	205

GRÈCE 206

Sofia Mannozi

1.	Phase ascendante	207
1.1	<i>Volet européen</i>	207
1.1.1	<i>La participation au Comité des régions</i>	207
1.1.1.1	<i>Les représentants des collectivités locales</i>	207
1.1.1.2	<i>La désignation des représentants</i>	208
1.1.2	<i>Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles</i>	209
1.1.3	<i>Le paysage associatif et la coopération interrégionale dans le cadre européen</i>	210
1.2	<i>Volet national</i>	211
1.2.1	<i>L'information et l'implication des collectivités locales et régionales</i>	211
1.2.2	<i>Le rôle du Parlement</i>	216
1.2.3	<i>La consultation des associations représentatives des collectivités territoriales</i>	217
2.	Phase descendante	218
2.1	<i>La participation des collectivités des collectivités subétatiques à la définition de la réglementation interne de mise en œuvre</i>	218
2.2	<i>Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des collectivités locales</i>	221

3.	<i>La protection juridictionnelle des compétences locales au niveau communautaire - Le droit de requête vis-à-vis de l'État en vue du dépôt d'un recours devant la Cour de justice au titre de l'article 230, deuxième alinéa, du traité instituant la Communauté européenne</i>	221
4.	<i>Le principe de subsidiarité</i>	222

IRLANDE

Stefania Mabellini

1.	Phase ascendante	225
1.1	<i>Volet européen</i>	225
1.1.1	<i>La participation au Comité des régions</i>	225
1.1.1.1	<i>La désignation des représentants</i>	225
1.1.2	<i>Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles</i>	226
1.2	<i>Volet national</i>	226
1.2.1	<i>L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires</i>	226
2.	Phase descendante	228
2.1	<i>La répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires</i>	228
2.2	<i>Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales</i>	229
3.	La protection juridictionnelle des compétences au niveau communautaire - Le droit de requête vis-à-vis de l'État	229
4.	Le principe de subsidiarité	229

ITALIE

Stefania Mabellini

1.	Phase ascendante	232
1.1	<i>Volet européen</i>	232
1.1.1	<i>La participation des ministres régionaux au Conseil des ministres</i>	232
1.1.2	<i>La participation au Comité des régions</i>	232
1.1.2.1	<i>Désignation des représentants</i>	232
1.1.2.1.1	<i>Les représentants régionaux</i>	233
1.1.2.1.2	<i>Les représentants locaux</i>	234
1.1.3	<i>Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles</i>	234
1.1.4	<i>La participation régionale aux représentations nationales</i>	235
1.2	<i>Volet national</i>	236

1.2.1	<i>L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires</i>	236
1.2.2	<i>Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales</i>	237
1.2.2.1	<i>Les aspects organisationnels</i>	237
2.	Phase descendante	238
2.1	<i>La répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires</i>	238
2.2	<i>Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales</i>	240
3.	La protection juridictionnelle des compétences au niveau communautaire - Le droit de requête vis-à-vis de l'État	241
4.	Le principe de subsidiarité	241

LUXEMBOURG

Letizia Rita Sciumbata

1.	Phase ascendante	244
1.1	<i>Volet européen</i>	244
1.1.1	<i>La participation au Comité des régions</i>	244
1.2	<i>Volet national</i>	244
1.2.1	<i>Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales</i>	244
1.2.1.1	<i>Les aspects procédurux</i>	245
2.	Phase descendante	246
2.1	<i>La répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires</i>	246

PAYS-BAS

Letizia Rita Sciumbata

1.	Phase ascendante	248
1.1	<i>Volet européen</i>	248
1.1.1	<i>La participation au Comité des régions</i>	248
1.1.2	<i>Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles</i>	248
1.2	<i>Volet national</i>	248
1.2.1	<i>L'information et l'implication des collectivités régionales et locales pour la phase ascendante des procédures communautaires</i>	248
2.	Phase descendante	250

PORTUGAL	251		
<i>Sofia Manozzi</i>			
1. Phase ascendante	252		
1.1 Volet européen	253		
1.1.1 La participation des ministres régionaux au Conseil des ministres	253		
1.1.2 La participation à la représentation permanente	253		
1.1.3 La participation aux groupes de travail et comités	254		
1.1.4 La participation au Comité des régions	254		
1.1.5 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles	256		
1.1.6 Le paysage associatif et la coopération interrégionale dans le cadre européen	258		
1.2 Volet national	260		
1.2.1 La participation au niveau parlementaire et gouvernemental	260		
1.2.2 La Commission interministérielle des affaires communautaires (CIAC)	261		
2. Phase descendante	263		
2.1 La répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires	263		
2.2 Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales	264		
3. Le principe de subsidiarité	266		
ROYAUME-UNI	268		
<i>Vincenzo Santantonio</i>			
1. Phase ascendante	269		
1.1 Volet européen	269		
1.1.1 La participation des ministres régionaux au Conseil des ministres	269		
1.1.1.1 Le choix des représentants régionaux	271		
1.1.1.2 Les mécanismes de coordination entre les représentants régionaux et le gouvernement de l'État central	272		
1.1.2 La participation au Comité des régions	275		
1.1.3 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles	276		
1.1.4 La participation régionale aux représentations nationales	277		
1.2 Volet national	278		
1.2.1 L'information et l'implication des collectivités régionales et locales pour la phase ascendante des procédures communautaires	279		
2. Phase descendante	279		
2.1 Transposition des directives communautaires	279		
		2.2 Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales	280
		SUÈDE	281
		<i>Laura Ronchetti</i>	
		1. Phase ascendante	282
		1.1 Volet européen	282
		1.1.1 La participation au Comité des régions	282
		1.1.2 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles	284
		1.1.3 La participation régionale aux représentations nationales	285
		1.1.4 Le paysage associatif et la coopération interrégionale dans le cadre européen	285
		1.2 Volet national	286
		1.2.1 L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires	286
		1.2.2 Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales	287
		2. Phase descendante	288
		2.1 La répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires	288
		2.2 Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales	289
		3. Le principe de subsidiarité	290
		TROISIÈME PARTIE	292
		OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS FINALES	
		<i>Stefania Mabellini</i>	
		1. Objet de l'exercice	294
		2. La participation des ministres régionaux aux séances du Conseil	295
		2.1 Les mécanismes élaborés en Autriche et en Allemagne	295
		2.2 Le modèle belge	296
		3. Le Comité des régions et ses délégations constitutives	298
		3.1 Le socle légal	298
		3.2 La composition des délégations	298
		4. La participation régionale aux délégations nationales et aux représentations permanentes	299
		5. L'information et l'implication des collectivités régionales et locales au stade interne des processus décisionnels européens	300

6.	<i>La répartition des compétences pour l'exécution et la mise en œuvre des actes communautaires</i>	302
7.	<i>Les instruments juridiques destinés à prévenir ou sanctionner l'infraction des régions vis-à-vis de l'Union</i>	303
8.	<i>La protection juridictionnelle des compétences régionales et locales en cas de violation du fait des actes communautaires</i>	305
9.	<i>Le principe de subsidiarité</i>	306

QUATRIÈME PARTIE 309
BIBLIOGRAPHIE

LISTE DES SIGLES

AEM	Association des élus de montagne
AFCCRE	Association française du Conseil des communes et des régions d'Europe
AMF	Association des maires de France
AMRIE	Alliance of Maritime Regional Interests in Europe (Alliance des intérêts maritimes régionaux en Europe)
ANCI	Associazione nazionale dei Comuni Italiani (Association nationale des communes italiennes)
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses (Association nationale des communes portugaises)
APCG	Association des Présidents de conseils généraux (France)
APCR	Association des Présidents de conseils régionaux (France)
ARE	Assemblée des régions d'Europe
AREV	Assemblée des régions européennes viticoles
ARF	Amtsårdsforeningen i Danmark (Association des comtés danois)
ARFE	Association des régions frontalières européennes
ARIE	Association des régions industrielles européennes
AVCB	Association de la ville et des communes de la région de Bruxelles-Capitale
AVCL	Association des villes et des communes luxembourgeoises
BSSSC	voir CSREMB
CALRE	Conférence des assemblées législatives régionales européennes
CARCE	Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (Conférence pour les affaires liées aux Communautés européennes, Espagne)
CCDR	Comissões de coordenação e desenvolvimento regional (Commissions de coordination et de développement régional, Portugal)
CCR	Comissões de coordenação regional (Commissions de coordination régionale, Portugal)
CCRE	Conseil des communes et régions d'Europe
CdR	Comité des régions
CE	Communauté européenne
CEEP	Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général
CGLU	Città e governi locali uniti (Villes et pouvoirs locaux unis, Italie)

CIAC	Comissão Interministerial dos Assuntos Comunitários (Commission interministérielle des affaires communautaires, Portugal)	FCO	Ministère des affaires étrangères et du Commonwealth (Royaume-Uni)
CICE	Comissão Interministerial das Comunidades Europeias (Commission interministérielle des Communautés européennes, Portugal)	FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias (Fédération espagnole des communes et des provinces)
CiU	Convergència i Unió (Convergence et unité, Parti nationaliste catalan)	GAM	Grande Área Metropolitana (Grande zone métropolitaine, Portugal)
COMURB	Comunidade urbana (Communauté urbaine, Portugal)	GG	Grundgesetz (Loi fondamentale, Allemagne)
Cordiale	Conférence des régions de la Diagonale européenne	GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (Règlement intérieur commun des ministères fédéraux, Allemagne)
COREPER	Comité des représentants permanents	IKL	Integrationskonferenz der Länder (Conférence d'intégration des Länder, Autriche)
COSAC	Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires	IPO	Interprovinciaal Overleg (Concertation interprovinciale, Pays-Bas)
CoSLA	Convention of Scottish Local Authorities (Convention des pouvoirs locaux écossais)	JMC	Joint Ministerial Committee (Comité ministériel conjoint, Royaume-Uni)
CPLRE	Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe	KEDKE	Kentriki Enosi dimon kê kinotiton Elladas (Union générale des villes et communes de Grèce)
CRP	Constituição República Portuguesa (Constitution de la République portugaise)	KL	Kommunernes Landsforening (Association nationale des communes, Danemark)
CRPM	Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe	LAD-	
CSREMB	Coopération subrégionale des États de la mer Baltique	Konferenz	Landesamtsdirektorenkonferenz (Conférence des directeurs généraux de l'administration de land, Autriche)
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (France)	LGA	Local Government Association (Association des pouvoirs locaux, Angleterre et Pays de Galles)
DGCL	Direction générale des collectivités locales (France)	LGIB	Local Government International Bureau (Bureau international des pouvoirs locaux, Angleterre et Pays de Galles)
DGNs	Departmental Guidance Notes (lignes directrices sectorielles, Royaume-Uni)	LHK	Landeshauptmännerkonferenz (Conférence des chefs de gouvernement de land, Autriche)
DLT	Deutscher Landkreistag (Assemblée des arrondissements ruraux allemands)	ND	Nea dimokratia (Nouvelle démocratie, Grèce)
DoCA	Department of Constitutional Affairs (Département des affaires constitutionnelles, Royaume-Uni)	NDP	National Plan of Development (Plan national de développement, Irlande)
DOM	Départements français d'outre-mer	NILGA	Northern Ireland Local Government Association (Association des pouvoirs locaux d'Irlande du Nord)
DPCM	Décret du Président du Conseil des ministres (Italie)	PASEGES	Panellinia sinomospondia enoseon georgikon sinetêrison (Confédération panhellénique des unions de coopératives agricoles, Grèce)
DST	Deutscher Städtetag (Assemblée des villes allemandes)	PASOK	Panellinio sosialistiko kinima (Mouvement socialiste panhellénique, Grèce)
DSiGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund (Fédération des villes et communes allemandes)	PIM	Programmes intégrés méditerranéens
EETAA	Elliniki etêria topikis anaptixis kê aftodiikisis (Société grecque pour le développement et l'autonomie locales)	PP	Partido Popular (Parti populaire, Espagne)
ENAE	Enosi nomarchiakon aftodiikiseon Elladas (Union des autorités préfectorales de Grèce)	PSOE	Partido Socialista Obrero Español (Parti socialiste ouvrier espagnol)
EPTA	Idiko programma topikis aftodiikisis (Programme spécial en faveur de l'autonomie locale, Grèce)		
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (Loi sur la collaboration de la Fédération et des Länder pour les affaires de l'Union européenne)		

PTOM	Pays et territoires d'outre-mer
REGLEG	Conférence des Présidents des régions à pouvoir législatif
RETI	Régions européennes de technologie industrielle (voir également ARIE)
ROM	Régions d'outre mer (France)
RUP	Régions ultrapériphériques
SDH	South Denmark House - Sønderjyllands Amts Bruxelles-kontor (Bureau à Bruxelles du comté du Jutland méridional, Danemark)
SEAL	Secretário de Estado da Administração Local (Secrétaire d'État pour l'administration locale, Portugal)
SIL	Ständiger Integrationsausschuß der Länder (Commission permanente d'intégration des länder autrichiens)
SYVICOL	Syndicat des villes et communes luxembourgeoises
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TEDK	Topiki enosi dimon kê kinotiton (Union locale des villes et communes, Grèce)
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
UKRep	UK Permanent Representation (représentation permanente du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne)
UPI	Unione delle Province d'Italia (Union des provinces d'Italie)
UVCB	Union des villes et communes belges
UVCW	Union des villes et communes de Wallonie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (Association des communes néerlandaises)
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (Association des villes et communes flamandes)
WLGA	Welsh Local Government Association (Association des pouvoirs locaux du Pays de Galles)

AVANT-PROPOS

La présente étude, élaborée par l'Institut d'étude des régimes régionaux et fédéraux et des autonomies "Massimo Severo Giannini" (ISSIRFA-CNR) porte sur la participation des pouvoirs régionaux et locaux au processus européen d'élaboration des politiques et couvre les quinze États membres qui, au moment où elle a été commandée (15 décembre 2003), faisaient partie de l'UE. Les données ont été mises à jour jusqu'au mois de décembre 2004. De ce fait, le traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé le 29 octobre 2004 à Rome, y a été également pris en compte.

L'étude ne traite pas uniquement de la "phase ascendante" des procédés décisionnels communautaires, c'est-à-dire de celle qui se termine par l'adoption d'un acte définitif par l'Union européenne. On a en effet estimé que l'analyse devait s'étendre également à la "phase descendante", c'est-à-dire à la démarche de mise en œuvre et d'exécution des actes communautaires, dès lors qu'ils ont été adoptés (un processus qui se déroule entièrement au sein du système juridique interne de chaque État). On a jugé que ce développement de l'étude était nécessaire pour une raison fondamentale: ces deux phases sont étroitement liées entre elles, car comme chacun sait, la participation des collectivités régionales et locales aux processus décisionnels communautaires découle de ce que l'"aval", en vue duquel les actes de l'Union sont adoptés, implique justement, et au premier chef, ces mêmes collectivités.

Leur co-implication dans le processus communautaire d'élaboration des politiques répond essentiellement à trois fonctions: en premier lieu, elle fait profiter les décideurs d'un savoir-faire qu'ils ne pourraient obtenir par ailleurs (permettant ainsi aux collectivités territoriales, représentées par ces acteurs, de faire entendre leurs exigences); d'autre part, en rapprochant de ces impératifs le contenu des décisions, elle renforce chez ces mêmes acteurs la propension à les exécuter et à les mettre en œuvre; enfin, elle constitue un moyen de compenser la perte de compétences que subissent ces acteurs à cause du processus d'intégration européenne.

En ce qui concerne la phase ascendante, l'étude distingue les deux volets dont elle se compose: le volet européen proprement dit et le volet national.

Pour le premier, l'étude analyse les modalités et les limites de la participation des ministres régionaux aux séances du Comité des régions, la participation des régions aux représentations permanentes auprès de l'UE et aux délégations nationales

impliquées dans les processus décisionnels européens, l'institutionnalisation progressive des associations représentatives des pouvoirs régionaux et locaux, ainsi que le rôle des bureaux de représentation et de liaison. Le principe de subsidiarité fait l'objet d'une attention particulière, à la lumière des innovations apportées par le traité établissant une Constitution pour l'Europe, qui a offert aux collectivités régionales et locales une reconnaissance explicite dont elles étaient auparavant dépourvues et les a par ailleurs coassociées aux processus de décision. Par ailleurs, il faut également porter au crédit du traité l'octroi d'un droit de recours auprès de la Cour de justice, pour dénoncer les violations du principe de subsidiarité dans les cas où elles découlent d'actes législatifs pour lesquels il est prescrit qu'il soit consulté.

En ce qui concerne précisément le volet interne de la phase ascendante, l'étude se penche, d'une part, sur les modalités selon lesquelles s'effectue l'information des collectivités territoriales concernant les processus décisionnels européens et, d'autre part, sur les mécanismes, formels ou non, qui, avec une intensité plus ou moins grande, mettent ces entités en mesure de participer à l'élaboration des positions nationales (ou, tout au moins, d'exercer sur elles une influence).

Pour la phase descendante, les domaines thématiques pris en compte dans la présente étude sont au nombre de quatre: les systèmes de répartition des compétences entre le centre et la périphérie en matière d'exécution et de mise en œuvre des actes communautaires que l'on retrouve dans les différents systèmes juridiques nationaux; le large éventail d'instruments juridiques mis au point par les États membres pour prévenir les infractions vis-à-vis de l'Union que peuvent commettre les collectivités locales et régionales (ou, en tout cas, pour y remédier); les moyens dont disposent les entités subétatiques s'agissant d'influer sur la proposition de dépôt de recours devant la Cour de justice par les États dont elles font partie; les transpositions que trouve le principe de subsidiarité dans les différents droits positifs nationaux.

L'étude se compose de deux parties et d'un chapitre de conclusions.

La première partie analyse les solutions choisies par chaque État membre dans une perspective comparatiste. Cette confrontation est complétée par l'étude de la législation et des phénomènes relevant exclusivement du système juridique européen, comme le principe de subsidiarité ou le rôle qui, depuis la publication du livre blanc sur la gouvernance européenne, est reconnu aux associations représentatives des pouvoirs régionaux et locaux.

La seconde partie est consacrée aux quinze États membres pris en considération, qui font chacun l'objet d'un chapitre. On s'est délibérément abstenu d'y décrire l'organisation des pouvoirs territoriaux de chaque pays, dans la mesure où il en a été traité dans d'autres études publiées par le Comité des régions. Cette structuration n'est évoquée que dans les passages où il est apparu indispensable de la faire pour une compréhension correcte des développements du texte.

Le chapitre conclusif, enfin, contient des évaluations de synthèse sur les différents modèles qui émergent de l'étude et formule des appréciations critiques, notamment dans la perspective de l'identification des "meilleures pratiques" que le livre blanc sur la gouvernance européenne demande au Comité des régions.

* * *

Les recherches destinées à la présente étude ont été réalisées sous la direction scientifique d'Antonio D'Atena, directeur de l'ISSIRFA-CNR et professeur à l'Université de Rome Tor Vergata, et avec l'appui d'un comité scientifique composé de MM. Luis Maria Diez Picazo, professeur à l'Institut de l'entreprise de Madrid, Michel Leroy, professeur à l'Université libre de Bruxelles, Jorge Miranda, professeur à l'Université de Lisbonne, et Heinz Schaeffer, professeur à l'Université de Salzbourg, et de M^{me} Dian Schefold, professeur à l'Université de Brême.

La collecte et le traitement des données ont été effectués par une équipe constituée de M^{me} Charlotte Bontemps, Université de Paris La Sorbonne, M. Antonio Ferrara (ISSIRFA-CNR), M^{mes} Stefania Mabellini, Université de Rome Tor Vergata, Sofia Mannozi, ISSIRFA-CNR et Laura Ronchetti, ISSIRFA-CNR, M. Vincenzo Santantonio, ISSIRFA-CNR, et M^{me} Letizia Rita Sciumbata, ISSIRFA-CNR. La coordination technique et organisationnelle a été assurée par M^{me} Valeria Castelli, ISSIRFA-CNR, qui a également réalisé des traductions en français et à partir de cette langue, tandis que le secrétariat éditorial a été géré par M^{me} Milena Guglielmi, ISSIRFA-CNR.

Pour la récolte des informations, une contribution fondamentale a été apportée par les associations, institutions, acteurs et chercheurs qui, en répondant aux questions qui leur étaient posées, ont fourni des éléments essentiels de savoir. Nous souhaitons remercier tout particulièrement pour leur concours MM. André Bardford, assesseur à

la coopération extérieure du cabinet du Président du gouvernement des îles Açores, Mark Callanan, de l'Institut d'administration publique d'Irlande, Fabrizio Clementi, du Centre d'études et de documentation pour les collectivités locales (CESDAL), et Spyridon Flogaïtis, collaborateur du Centre européen de droit public d'Athènes, M^{me} Gabriela Forchtner de la Fédération des villes autrichiennes, MM. Michael Goldsmith, professeur à l'Université de Salford, et Andreas Greiter, membre du cabinet du bourgmestre d'Innsbruck, M^{mes} Erja Horttanainen, responsable des questions européennes de l'Association finlandaise des pouvoirs locaux et régionaux et Brigid Laffan, directrice du l'Institut européen "Jean Monnet" de Dublin et professeur à l'University College de cette ville, M. Johan Ötengren, directeur du secrétariat international de la Fédération des communes suédoises et de la Fédération des conseils de comté, M^{me} Silvia Ruga de l'Association italienne du Conseil des communes et régions d'Europe, et MM. Otto Schmuck, directeur du département Europe de la représentation du land de Rhénanie-Palatinat auprès de la Fédération et de l'Union européenne, Henk van Leeuwen, de la Coordination interprovinciale (IPO) des Pays-Bas). Par ailleurs, nous remercions tout particulièrement les délégations du Comité des régions qui ont donné suite aux questionnaires qui leur ont été envoyés, à savoir celles de l'Autriche, de l'Allemagne et du Portugal.

Bien qu'elle soit en grande partie le fruit d'une réflexion collective et de l'interaction entre les différents chercheurs impliqués dans la recherche, la présente étude se présente sous la forme de contributions rédigées individuellement.

Antonio D'Atena

PREMIÈRE PARTIE

ANALYSE COMPARÉE DES INSTRUMENTS DE PARTICIPATION

CHAPITRE I

CHAPITRE I – LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS RÉGIONALES ET LOCALES À LA PHASE ASCENDANTE DU PROCESSUS EUROPÉEN D'ÉLABORATION DES POLITIQUES – VOLET EUROPÉEN

1. La "cécité régionale" du système européen à ses débuts – 2. Les processus de régionalisation dans les États membres – 3. Les premières ouvertures européennes en faveur des régions et des collectivités locales – 4. Les traités de Maastricht, Nice et Amsterdam – 5. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe - 6. La participation de ministres régionaux au Conseil des ministres – 6.1. Les voies choisies par trois États fédéraux (Autriche, Allemagne, Belgique) - 6.1.1 Les procédures de désignation. - 6.1.2 La coordination entre le gouvernement central et les ministres régionaux. - 6.2 La voie choisie par le Royaume-Uni. - 6.3 La situation espagnole – 7. Le Comité des régions. - 7.1 Les prescriptions contenues dans le traité instituant la Communauté européenne - 7.2 Représentation individuelle et représentation collective. - 7.3 Les options retenues par les États membres. - 7.3.1 Les aspects de forme: présence ou absence d'une base normative. - 7.3.2 Les aspects de fond: le dosage des composantes. - 7.3.2.1 Délégations à représentation majoritairement régionale. - 7.3.2.2 Délégations à représentation majoritairement locale. - 7.3.2.3 Délégations à représentation exclusivement locale. - 7.3.3 Les aspects de procédure: modalités de sélection des membres. -7.3.3.1 Tableau de synthèse des différentes options nationales. – 8. Le principe de subsidiarité. - 8.1 Les prescriptions des procédures. – 9. La présence régionale dans les représentations permanentes auprès de l'UE et les délégations nationales coassociées aux processus décisionnels communautaires. – 10. Les associations. – 11. Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles.

1. La "cécité régionale" du système européen à ses débuts

Pour reprendre l'heureuse métaphore d'un auteur allemand (H.P. Ipsen), le système juridique européen souffrait, lors de son institution, de "cécité régionale" (*Landesblindheit*): il ne parvenait pas à "voir" les articulations territoriales internes des États membres. Autrement dit, en termes cette fois non imagés, cette organisation mettait en place ses procédures et organes propres en prenant uniquement en considération les niveaux centraux de gouvernement et ce, il convient de le noter, même lorsque les États membres présentaient une structure fédérale ou régionale (comme c'était respectivement le cas, à l'époque, de l'Allemagne et de l'Italie).

C'est la raison pour laquelle, au cours de la phase initiale de l'expérience communautaire, les *länder* allemands et les régions d'Italie (ou, plus précisément, les régions à autonomie spéciale, les seules existant à l'époque) sont les entités qui ont eu le plus à pâtir du processus d'intégration. Elles ont subi en effet, de même d'ailleurs que les États auxquelles elles se rattachaient, un processus d'eupéanisation de nombre de leurs compétences, transférées au niveau communautaire, alors qu'à la différence des États, elles n'ont pas pu compenser la perte subie par une participation, directe ou indirecte, aux processus décisionnels communautaires. Par ailleurs, ces mêmes entités ont également perdu, pour ce qui a trait aux matières eupéanisées, les pouvoirs d'interaction que leur reconnaissaient les systèmes juridiques nationaux vis-à-vis de leurs États centraux respectifs. À cet égard, il suffit de songer aux pouvoirs du Conseil fédéral (*Bundesrat*) allemand dans le cadre de la procédure législative fédérale. En effet, il est clair que si les normes ne sont plus adoptées par la Fédération mais par l'Union européenne, le Conseil fédéral est mis sur la touche, tant et si bien que les *länder* perdent du terrain en termes d'influence sur le processus décisionnel. Des considérations analogues sur certains points peuvent être formulées en ce qui concerne l'initiative législative souveraine reconnue aux régions d'Italie par la Constitution nationale.

Enfin, on ne peut ignorer la perte de garanties qu'ont subie les régions, car si un recours à la Cour constitutionnelle était prévu pour les actes de l'État qui leur portaient grief, les régions, tout comme les *länder*, n'ont pas eu accès à la juridiction communautaire pour s'y défendre.

2. Les processus de régionalisation dans les États membres

L'indifférence initiale de la communauté vis-à-vis des collectivités de type régional est vraisemblablement à mettre en rapport avec la structure constitutionnelle des États membres au début du processus d'intégration.

Il est en effet bien connu que lors de la signature des traités constitutifs, la plupart des États fondateurs était organisé sur un mode centralisé, suivant le modèle français, la seule exception étant, comme nous l'avons dit précédemment, l'Allemagne et, tout au moins partiellement, l'Italie qui n'avait déployé qu'à moitié la régionalisation, dans la mesure où les seules collectivités régionales réellement existantes étaient les cinq régions à autonomie spéciale prévues par l'art. 116 de sa Constitution.

Le tableau s'est profondément modifié à partir des années 1970.

En 1970, l'Italie a parachevé sa régionalisation en instituant dans les faits les 15 régions de statut autonome ordinaire dont la création, prévue par la Constitution de 1947, était restée lettre morte pendant vingt ans. Par ailleurs, au cours de la même décennie, un processus de régionalisation s'est également développé en Belgique, où il a pris la forme de l'instauration de trois régions et de trois communautés dénommées à l'époque "culturelles", avec l'attribution à ces entités de diverses compétences.

Au cours de la décennie suivante, le 1^{er} janvier 1985 plus précisément, l'édifice communautaire a accueilli deux autres États qui s'étaient dotés entre-temps de structures régionales: l'Espagne et le Portugal, pays dont la phase de transition vers la démocratie a coïncidé avec des processus de passage à une régionalisation plus ou moins marquée. En Espagne la régionalisation a été totale: en vertu de la Constitution de 1978, 17 communautés autonomes y ont été instituées, couvrant géographiquement l'ensemble du territoire national. Au Portugal, en revanche, la régionalisation n'a été que partielle, puisque la Constitution de 1976 n'a attribué le statut de région autonome qu'aux seuls territoires insulaires des Açores et de Madère.

Au cours des années 1990, trois autres événements institutionnels ont renforcé la composante fédérale et régionale de l'ensemble européen: a) la transition de la Belgique vers une structure fédérale, sanctionnée par la réforme constitutionnelle de 1993, b) l'entrée au sein de la Communauté européenne d'un second État doté d'une solide tradition fédérale, l'Autriche (1^{er} janvier 1994); c) la création d'entités

régionales dotées de pouvoirs législatifs au sein même du Royaume-Uni (Pays de Galles, Écosse et Irlande du Nord).

3. *Les premières ouvertures européennes en faveur des régions et des collectivités locales*

Cette situation en mouvement a trouvé un pendant dans les premières ouvertures communautaires en faveur des entités subétatiques.

Sur ce point, il faut avant tout rappeler la déclaration commune adoptée par le Parlement, le Conseil et la Commission le 19 juin 1984 et dans laquelle on peut lire que les trois institutions conviennent de l'intérêt, dans le respect des compétences internes des États membres et des dispositions du droit communautaire, d'une relation plus efficace entre la Commission des Communautés européennes et les autorités régionales, ou, le cas échéant, locales. Cela permettra une meilleure prise en compte des intérêts régionaux lors de l'élaboration de programmes de développement régional.

Par la suite, un autre signe qui peut être relevé de l'attention accrue portée aux entités territoriales subétatiques réside dans l'institution par la Commission, en 1988, du Conseil consultatif des collectivités locales et régionales (décision 487 du 24 juin 1988), composé de 42 membres, titulaires d'un mandat électoral au niveau régional ou local et articulé en deux sections appelées à exposer respectivement les intérêts des régions et ceux des collectivités territoriales plus petites.

Enfin, la résolution du Parlement européen sur la politique régionale de la Communauté et sur le rôle des régions du 18 novembre 1988, que l'on désigne sous le nom de "Charte communautaire de la régionalisation" (JO C 329 du 19 décembre 1988), poursuit sur cette lancée, puisqu'elle ne se borne pas à encourager l'institutionnalisation d'entités de type régional par les États membres (ou, en tout cas, leur préservation, lorsqu'elles sont déjà en place; voir l'art. 2) mais en expose également les caractéristiques essentielles à ses yeux, à savoir qu'elles soient dotées de la personnalité juridique (art. 3, paragraphe 3), exercent des compétences législatives (art. 11) et possèdent une assemblée représentative issue d'élections directes et un gouvernement bénéficiant d'une légitimité démocratique. (art. 6, 7 et 9).

4. *Les traités de Maastricht, Nice et Amsterdam*

Il faudra néanmoins attendre le traité de Maastricht pour que les entités subétatiques obtiennent une première reconnaissance dans le cadre d'un traité. Sur ce point, on lui doit l'introduction de trois innovations très importantes.

La première consiste à accorder aux représentants des entités subétatiques l'accès au Conseil des ministres. Plus précisément, en dépassant l'approche communautaire initiale qui réservait la représentation des États membres à des responsables des gouvernements centraux concernés, le traité de Maastricht a modifié l'art. 146 (actuellement 203) du traité instituant la Communauté européenne et a aboli la référence aux gouvernements nationaux. Le nouvel énoncé permet ainsi aux États membres de se faire représenter lors des séances du Conseil par des responsables issus des gouvernements régionaux.

La deuxième nouveauté porte sur la création du Comité des régions, auquel sont appelés à participer les "représentants des collectivités régionales et locales" (art. 198A, actuellement art. 263, du traité instituant la Communauté européenne).

La troisième avancée est constituée par l'énonciation du principe de subsidiarité. Les textes normatifs à prendre en compte à cet égard sont les suivants: l'art. 3B (art. 5 du traité instituant la Communauté européenne) qui, par ailleurs, ne tient pas compte de manière explicite des entités subétatiques présentes dans les États membres et l'art. A, deuxième alinéa (actuel art. 1 du traité sur l'Union européenne), qui, reprenant un énoncé contenu dans le préambule, mentionne parmi les objectifs poursuivis par le traité "la création 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".

Ce cadre a été partiellement modifié par les traités d'Amsterdam et de Nice. D'autres modifications, nous le verrons, ont été apportées ultérieurement par le traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé le 29 octobre 2004 à Rome.

Le principal apport du traité d'Amsterdam consiste à avoir inscrit le principe de subsidiarité dans les procédures, grâce au protocole qui lui a été annexé et qui est spécifiquement consacré à ce sujet.

Par ailleurs, le traité d'Amsterdam a renforcé la position du Comité des régions:

- en lui reconnaissant le pouvoir d'adopter en toute autonomie son règlement intérieur, alors que, précédemment, en vertu du traité de Maastricht, il devait être soumis à l'approbation du Conseil,
- en prévoyant qu'il puisse être consulté par le Parlement européen et non plus seulement par la Commission et le Conseil, comme c'était le cas avec le traité de Maastricht,
- en augmentant le nombre de situations où la saisine du Comité est obligatoire.

Quant au traité de Nice, il faut souligner deux innovations qu'il apporte dans la structure du Comité.

La première porte sur la base de la légitimation des membres: afin d'assurer un lien institutionnel entre le Comité et les collectivités qu'il représente, le traité de Nice prévoit que ses membres doivent être titulaires d'un mandat électoral au niveau régional (ou local) ou responsables devant une assemblée élue de niveau correspondant. En entérinant un système semblable à celui qui avait été retenu pour l'ancien Conseil consultatif des collectivités régionales et locales, il a ainsi répondu à un impératif auquel l'échelon régional et local est très sensible.

La seconde nouveauté porte sur la procédure de désignation des membres de l'assemblée. Le traité de Nice prévoit, en l'occurrence de renforcer le poids de la proposition (formulée par chaque État membre) par rapport à la désignation proprement dite (qui relève de la compétence du Conseil), en disposant que cette dernière doit être adoptée conformément à la première.

La portée de ces innovations n'échappera à personne: s'il est vrai qu'elles se ramènent à une codification de pratiques existantes, leur inscription dans le cadre d'un traité n'en est pas moins lourde de sens, car elle donne un caractère juridiquement contraignant à des situations qui, auparavant, résultaient de décisions contingentes et toujours susceptibles d'être modifiées, en tout cas sur un plan théorique.

5. *Le traité établissant une Constitution pour l'Europe*

La trajectoire esquissée par le traité de Maastricht et poursuivie par ceux d'Amsterdam et de Nice, a franchi de nouvelles étapes avec le traité établissant une Constitution pour l'Europe, c'est-à-dire le traité constitutionnel qui a été signé le 29 octobre 2004 à Rome.

Reprenant un jalon posé dans le préambule du traité de Nice, ce nouveau texte reconnaît de manière plus poussée l'articulation territoriale des pouvoirs à l'intérieur des États membres.

En plus du préambule du traité précité ⁽¹⁾, qui a été intégré dans la deuxième partie du texte constitutionnel, il convient également de mentionner à cet égard, l'article I-15 qui, faisant droit à une revendication présentée, entre autres, par le Comité des régions, dispose que "l'Union respecte l'égalité des États membres devant la Constitution 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'importance que revêtent les identités régionales notamment en rapport aux identités culturelles des peuples de l'Union, est confirmée par ailleurs par l'art. III-121 qui dispose que lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique communautaire dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports, du marché intérieur, de la recherche et développement technologique et de l'espace, l'Union et les États membres doivent, entre autres, respecter "les dispositions législatives ou administratives et les usages des États membres, notamment en matière de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux".

Cela dit, il faut préciser qu'en ce qui concerne la participation des pouvoirs régionaux et locaux aux processus décisionnels communautaires, les innovations les plus marquantes du traité constitutionnel ont trait, d'une part, au renforcement du rôle du Comité des régions, et d'autre part, comme nous le verrons aux paragraphes 8 et 8.1

⁽¹⁾ Le passage concerné s'énonce comme suit: "L'Union contribue à la préservation et au développement de ces valeurs communes dans le respect de la diversité des cultures et des traditions des peuples de l'Europe, ainsi que de l'identité nationale des États membres et de l'organisation de leurs pouvoirs publics au niveau national, régional et local" (souligné par l'auteur).

du présent chapitre, à la nouvelle réglementation du principe de subsidiarité et, surtout, aux garanties procédurales dont il est assorti.

6. *La participation des ministres régionaux au Conseil des ministres*

Si l'on passe à une analyse plus détaillée des instruments de participation qui ont été offerts aux collectivités régionales et locales à partir du traité de Maastricht, les thèmes à examiner successivement sont les suivants: l'ouverture du Conseil de l'UE aux ministres issus de ces collectivités, le Comité des régions et le principe de subsidiarité.

En ce qui concerne l'outil de participation cité en premier, il faut noter que la possibilité pour les États membres de se faire représenter au sein du Conseil par des ministres n'appartenant pas au niveau central du gouvernement ne s'applique pas aux pouvoirs locaux. Il convient également d'ajouter que seul un nombre relativement réduit de collectivités régionales bénéficie de cette faculté. En effet, la faculté dont disposent les pays de l'Union d'être représenté au Conseil par des ministres issus du niveau régional n'est exploitée que par trois États fédéraux (Autriche, Allemagne et Belgique) et par deux États dotés de régimes d'autonomie régionale (Royaume-Uni et Espagne). Pour les autres pays de l'Union, fussent-ils pourvus d'entités régionales autonomes sanctionnées par la Constitution (c'est le cas, par exemple, de l'Italie), la représentation de l'État au sein du Conseil demeure une prérogative exclusive du gouvernement central.

6.1 *Les voies choisies par trois États fédéraux (Autriche, Allemagne, Belgique)*

Si l'on aborde pour commencer le cas des États fédéraux, on peut affirmer, en guise de synthèse, que les systèmes juridiques des ces États se fondent sur la répartition interne des compétences pour déterminer les cas où des ministres régionaux prendront part aux séances du Conseil.

Les prescriptions constitutionnelles de l'Allemagne et de l'Autriche prévoient cette possibilité lorsque sont traitées des matières relevant respectivement de la compétence législative exclusive (*ausschliessliche Gesetzgebung*) des Länder allemands (cf. art. 23, paragraphe 6, de la Loi fondamentale) ou des matières soumises également à la compétence législative, sans autre précision, des Länder autrichiens (cf. art. 23 d,

paragraphe 3, de la Constitution fédérale autrichienne). On ajoutera que dans l'hypothèse qu'elles prennent en compte (compétence législative exclusive des Länder), les dispositions constitutionnelles allemandes font obligation à la Fédération de confier au ministre du niveau subétatique l'exercice des droits revenant à l'État en sa qualité de membre de l'Union européenne, alors que la réglementation autrichienne ne prévoit pour le gouvernement fédéral qu'une simple possibilité d'agir ainsi, en lui octroyant la faculté de confier à un représentant des Länder le soin de participer au processus décisionnel communautaire au sein du Conseil.

La voie choisie par la Belgique est plus structurée. Dans le système juridique de ce pays, la participation du ministre régional ou de communauté au Conseil des ministres de l'UE repose également sur la répartition interne des compétences. Le dispositif, néanmoins, prévoit des solutions différenciées en fonction du type de compétences qui interviennent dans chaque cas.

Pour les matières qui ressortissent une compétence exclusive, la représentation revient au ministre qui en est le détenteur, en l'occurrence au ministre fédéral, si elle relève de la Fédération, et au ministre communautaire ou régional si elle appartient aux communautés ou aux régions.

Lorsque la répartition est moins tranchée, la situation devient plus complexe. Dans ce cas, il est prévu que des ministres des gouvernements des deux niveaux concernés prennent part aux séances du Conseil, mais avec des fonctions bien contrastées, le représentant (ministre siégeant) étant celui du gouvernement investi de la compétence concernée à titre principal, tandis que le ministre délégué par le gouvernement exerçant la compétence à titre accessoire joue le rôle de conseiller (ministre-asseur). Il faut d'autre part noter que lorsqu'il assume la fonction de ministre-asseur, le ministre d'un gouvernement subétatique se fait parfois remplacer par un fonctionnaire.

6.1.1 *Les procédures de désignation*

Tous les systèmes juridiques étudiés prévoient une participation des entités subétatiques aux procédures de désignation des ministres participant aux réunions du Conseil.

En Autriche et en Allemagne, cette participation s'exprime dans la désignation du ministre concerné, respectivement, par les länder (art. 23 d, paragraphe 3, de la Constitution fédérale autrichienne) et, par l'organe fédéral qui constitue le relais institutionnel des länder, c'est-à-dire le Conseil fédéral (*Bundesrat*) (art. 23, paragraphe 6, de la Loi fondamentale).

La voie choisie par la Belgique est différente: dans l'architecture institutionnelle de ce pays, la désignation du ministre subétatique appelé à représenter l'État au sein du Conseil des ministres est confiée à un collège dont la composition est mixte; en l'occurrence, il s'agit de la Conférence interministérielle de la politique étrangère, qui est présidée par le ministre des affaires étrangères et se compose de ministres fédéraux et de membres des exécutifs régionaux et communautaires). En ce qui concerne ce même pays, il convient enfin de souligner que le principe de la rotation semestrielle (à chaque changement de présidence de l'Union) est d'application entre les représentants des entités fédérées.

6.1.2 La coordination entre le gouvernement central et les ministres régionaux

Une des questions les plus délicates posées par la participation des ministres régionaux aux séances du Conseil des ministres de l'UE est celle de la coordination avec leurs gouvernements centraux respectifs.

Sur ce point, ce sont les prescriptions belges qui sont les plus structurées de toutes. Elles représentent une réglementation qui dont les caractéristiques fondamentales résident dans l'établissement de procédures et dans la coopération.

En vertu de ces règles:

a) la position de la Belgique est arrêtée dans le cadre de réunions de coordination européenne qui sont organisées, avant chaque session du Conseil, par le service P11 (Intégration européenne et coordination) de la direction des affaires européennes du ministre fédéral des affaires étrangères: lors de ces rencontres, auxquelles participent des représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements des régions et des communes, les décisions sont adoptées à l'unanimité;

b) au sein du Conseil, le représentant de la Belgique est habilité à prendre position pour les seules matières sur lesquelles une coordination préalable a été menée (d'après

la conception la plus répandue, il doit s'abstenir de prendre position lorsqu'un accord n'a pas été conclu);

c) lorsqu'une décision doit être modifiée au cours des négociations ou qu'elle doit être prise en urgence, le représentant susmentionné est tenu de se mettre en contact avec tous les niveaux impliqués ou, en cas d'impossibilité ou de désaccord persistant, est appelé à exprimer la position de la Belgique "ad referendum", sous réserve de notifier son attitude définitive à la Présidence dans un délai de trois jours.

Les dispositions adoptées par l'Autriche et l'Allemagne sont moins élaborées.

En Autriche, il est prévu que le ministre du land appelé à représenter l'État au sein du Conseil des ministres intervienne en accord avec le ministre fédéral compétent (art. 23 d, paragraphe 3, de la Constitution fédérale).

En Allemagne, l'art. 23, paragraphe 6, de la Loi fondamentale prescrit que le ministre du land intervient en collaboration et en accord avec le gouvernement fédéral de manière à préserver la responsabilité de la Fédération vis-à-vis de l'État dans son ensemble (*Gesamtstaat*).

6.2 La voie choisie par le Royaume-Uni

Comme nous l'avons déjà indiqué, un État non fédéral, le Royaume-Uni, prévoit que les ministres des niveaux subétatiques participent aux séances du Conseil des ministres.

Les ministres des trois régions décentralisées (Écosse, Pays de Galles et Irlande du Nord) sont habilités à prendre part aux séances du Conseil de l'UE. Le pacte sur la coordination des questions de politique européenne (*Concordat on coordination of European Union policy issues*), conclu en 1999, prévoit plus spécifiquement que le chef de la délégation peut les autoriser à parler au nom du Royaume-Uni. Comme le précise le même texte, les ministres agissent alors "avec tout le poids du Royaume-Uni derrière eux", en vertu de l'accord qui aura été conclu auparavant sur les positions à adopter au sein du Conseil.

6.3 *La situation espagnole*

On a vu que l'Espagne figure également parmi les États régionaux qui admettent la participation des entités subétatiques au Conseil des ministres. Cette possibilité résulte d'un accord très récent, passé le 9 décembre 2004 entre l'État et les communautés autonomes.

Cette disposition couronne un processus entamé au cours des années 1990 et qui a connu bien des rebondissements.

7. *Le Comité des régions*

Si l'on examine à présent le Comité des régions, il convient avant tout de noter qu'il garantit aux pouvoirs des niveaux territoriaux internes des États membres une implication dans les processus décisionnels européens plus importante que celle ouverte par leur participation éventuelle (et on l'a vu, très limitée) aux séances du Conseil des ministres. Le Comité constitue certes une enceinte de type consultatif alors que le Conseil est un organe décisionnel essentiel. Néanmoins, alors qu'au sein du Conseil des ministres, les représentants régionaux qui peuvent être présents sont tenus, ainsi qu'il a été expliqué, d'intervenir en étroite coordination avec le gouvernement central, dans la mesure où il sont appelés à représenter l'État dans son ensemble, au sein du Comité des régions, ils pourront exprimer les exigences de l'échelon territorial dont il sont issus, voire celles de la collectivité particulière à laquelle ils se rattachent. On ajoutera par ailleurs que le Comité des régions ne représente pas seulement les pouvoirs des niveaux subétatiques mais également ceux des niveaux locaux (lesquels sont exclus, a-t-on dit, de la participation aux séances du Conseil des ministres). En outre, il n'est pas possible de ne pas voir que les avis du Comité sont assez bien suivis et que cet état de chose atteste qu'il exerce une influence tout sauf négligeable sur les processus décisionnels de l'Union. Enfin, il faut rappeler une nouveauté très importante prévue par le traité constitutionnel et le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité qui y est annexé: l'octroi au Comité du droit de former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne pour dénoncer une violation du principe de subsidiarité dans des actes législatifs européens pour l'adoption desquels la Constitution requiert une consultation du Comité (art. 8 du protocole susmentionné).

Renonçant ici à établir des profils analytiques comme une autre étude du Comité des régions s'emploie à le faire et tout en renvoyant le lecteur, pour les points de détail, aux développements proposés dans la deuxième partie de la présente recherche à propos de chaque État membre, nous concentrerons notre attention sur les délégations nationales en analysant successivement les prescriptions contenues dans le traité instituant la Communauté européenne, les diverses techniques de représentation pouvant être utilisées et les solutions adoptées par chaque État membre.

7.1 *Les prescriptions contenues dans le traité instituant la Communauté européenne*

Sur ce premier point, il faut souligner qu'en ce qui concerne la composition des délégations nationales du Comité des régions, le traité évite délibérément de formuler des injonctions globales et totalement exhaustives, puisqu'il confie aux États membres le soin de prendre une série de décisions importantes. De cette manière, il tient compte de la diversité des systèmes institutionnels que l'on peut trouver dans les États en matière de répartition territoriale des pouvoirs et, par ailleurs respecte la marge d'autonomie qui, dans une matière de ce type, doit être reconnue aux États.

Plus précisément, on peut rappeler que le traité instituant la Communauté européenne fixe la taille de chaque délégation nationale et détermine les qualités personnelles requises des membres, en prévoyant expressément, comme nous l'avons dit précédemment, qu'ils doivent être "soit titulaires d'un mandat électoral au sein d'une collectivité régionale ou locale, soit politiquement responsables devant une assemblée élue" ⁽²⁾. Le traité n'impose toutefois pas aux États de solutions ou de dosages déterminés entre les niveaux de gouvernement appelés à être représentés au sein de leur délégation respective, pas plus qu'il ne le fait en ce qui concerne le type de technique représentative à utiliser. Ces décisions sont entièrement laissées à l'appréciation des États membres. Ces derniers, en vertu de l'art. 263, paragraphe 4, tel que modifié par le traité de Nice, sont invités à formuler des propositions contraignantes ("conformément" auxquelles le Conseil doit adopter la liste des membres et des suppléants).

⁽²⁾ Cette dernière formulation est maintenue dans l'art. 1-32, paragraphe 2, du traité constitutionnel, lequel, à la différence du traité instituant la Communauté européenne, ne donne toutefois pas d'indication sur le nombre et la répartition nationale des membres du Comité mais se limite à fixer un plafond (de 350 membres) et renvoie, pour la définition de sa composition à une décision adoptée à l'unanimité par le Conseil, sur proposition de la Commission (art. III-386).

7.2 Représentation individuelle et représentation collective

En ce qui concerne les techniques de représentation pouvant être utilisées, la variable la plus significative porte sur le caractère individuel ou collectif des représentations qui s'expriment au sein de chaque délégation nationale. La représentativité du premier type s'applique aux membres désignés par une seule collectivité (régionale ou locale), tandis que le second type concerne ceux qui ont été choisis par une catégorie donnée d'entités subétatiques.

La portée de cette distinction n'échappera à personne.

Il est vrai, certes, qu'aux termes du traité, les membres du Comité "ne doivent être liés par aucun mandat impératif", dans la mesure où ils sont tenus d'exercer leurs fonctions "en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté" (art. 263, dernier paragraphe, du traité instituant la Communauté européenne). Néanmoins, il est tout aussi incontestable que s'ils ont été désignés par une collectivité en particulier, ils seront en mesure d'en exprimer les revendications de manière plus aboutie que s'ils étaient appelés à représenter tout un ensemble de collectivités du même type.

En ce qui concerne cet aspect, deux remarques s'imposent.

Tout d'abord, on fera observer que les seules collectivités techniquement en mesure de bénéficier d'une représentation individuelle sont celles de type régional. Vu leur nombre très élevé dans chaque État, les collectivités locales ne peuvent en effet être représentées que sur un mode collectif. Ce constat n'exclut pas que telle ou telle commune puisse avoir son représentant propre au sein du Comité (c'est le cas, par exemple, de la ville de Copenhague). En revanche, il n'est pas possible que chacune des collectivités de ce type dispose d'un délégué.

La deuxième remarque consiste à souligner que, du fait des choix effectués concrètement par les États, les seuls cas où une représentation individuelle est garantie aux collectivités régionales se retrouvent dans les trois États fédéraux de l'Union et dans certains États possédant des régions dotées de pouvoirs législatifs qui sont sanctionnés par une Constitution très structurée.

7.3 Les options retenues par les États membres

Si l'on examine à présent les options retenues par les États pour composer leurs délégations respectives au sein du Comité des régions, il convient de traiter tour à tour des questions de forme, des aspects de fond et enfin, des aspects de procédure.

7.3.1 Les aspects de forme: présence ou absence d'une base normative

D'un point de vue formel, l'élément qui retient en premier l'attention concerne la présence ou l'absence d'une base légale. En effet, si dans certains systèmes de droit, la répartition des membres d'une délégation entre les différents niveaux territoriaux de gouvernement ainsi que les procédures de leur désignation elles-mêmes sont régies par la loi ou par d'autres sources juridiques, d'autres régimes se caractérisent par une absence totale de règles juridiques écrites en la matière.

Que de telles prescriptions légales soient ou non disponibles dépend, généralement, de la structure institutionnelle des États membres. Alors qu'elles existent généralement dans les États fédéraux et dans les pays à régionalisme affirmé, ceux qui ne sont pas régionalisés (ou plus exactement, qui sont dépourvus de régions dotées de pouvoirs législatifs) ne possèdent pas, d'une manière générale, de législation spécifique.

Ce cadre général souffre néanmoins un certain nombre d'exceptions.

On notera tout d'abord le cas d'un État non régionalisé (dans l'acception que nous avons donnée ci-dessus à ce terme) où la composition et la formation de la délégation du Comité des régions sont régies par des règles de droit: il s'agit de l'Irlande qui, entre 1991 et 1998, a adopté certains actes législatifs en la matière.

À l'inverse, deux États qui possèdent des régions dotées de pouvoirs législatifs, l'Espagne et le Portugal, témoignent d'une situation mixte: dans ces pays, la désignation des membres des délégations respectives s'effectue suivant deux délibérations parlementaires sans caractère normatif, à savoir une motion du Sénat en Espagne et une résolution de l'Assemblée de la République au Portugal.

En outre, on relèvera que les législations existantes, dans les États qui en ont prévu, présentent des différences importantes entre elles.

Dans un cas, celui de l'Autriche, il s'agit de dispositions de rang constitutionnel. Dans d'autres, on retrouve des prescriptions législatives (Belgique, Allemagne, Irlande) ou réglementaires (Italie). On ne peut manquer de voir toute la pertinence de cet aspect de la question: il est évident que les normes contenues dans une Constitution en bonne et due forme lient l'organe compétent pour la législation nationale ordinaire et, donc, protègent davantage les niveaux de pouvoir subétatiques que ne le font des prescriptions législatives ou réglementaires.

Toujours dans les États où la désignation de la délégation au Comité des régions peut s'appuyer sur une base normative, une autre différence mérite d'être signalée, concernant cette fois l'exhaustivité des prescriptions mêmes. Des dispositions incomplètes se retrouvent notamment au Royaume-Uni et, davantage encore, en Finlande. Dans ce dernier État, notamment, les seules règles existantes concernent la province des îles Åland (loi 1144 du 16 août 1991 et ses modifications ultérieures).

Avant de conclure ce point, il peut être utile de souligner que l'existence de textes normatifs revêt une importance non seulement comme garantie offerte aux collectivités régionales et locales mais confère également plus de stabilité à la composition des délégations nationales et aux procédures de désignation de leurs membres (aussi longtemps, bien entendu, que ces règles ne sont pas modifiées).

7.3.2 *Les aspects de fond: le dosage des composantes* ⁽³⁾

La structure institutionnelle de chaque État membre est l'élément qui influence le plus la composition concrète des délégations nationales du Comité.

Plus spécifiquement, on peut dire que dans les délégations des États fédéraux ou intégralement régionalisés (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Italie, France) ⁽⁴⁾, la composante régionale prévaut généralement (dans un cas, elle règne même sans partage pour ce qui est des membres, mais non des suppléants), alors que les représentants sont issus exclusivement du niveau local dans les États ignorant la régionalisation (Pays-Bas, Suède, Danemark, Luxembourg et Irlande).

⁽³⁾ Les données chiffrées du paragraphe présent sont celles tirées de la composition actuelle des délégations nationales.

⁽⁴⁾ La présente étude ne prend pas position dans le débat concernant la nature du régionalisme français qui, pour être garanti par la Constitution, n'a pas rompu avec le monopole législatif de l'État central.

Les États partiellement régionalisés, c'est-à-dire ceux dans lesquels le processus de régionalisation n'a concerné qu'une partie du territoire, (Portugal, Royaume-Uni et Finlande) se trouvent dans une position à mi-chemin de celles que l'on vient de décrire. Leur délégation au sein du Comité comprend en effet des représentants tant régionaux que locaux. Dans ces groupes, néanmoins, contrairement à ce que l'on retrouve dans les États fédéraux ou concernés par un processus de régionalisation intégrale, la composante locale prévaut. Cet état de fait est dû au nombre réduit de régions présentes sur leur territoire: deux régions autonomes au Portugal (les Açores et Madère), trois régions au Royaume-Uni (Écosse, Pays de Galles et Irlande du Nord) et une province dotée du pouvoir législatif en Finlande (les îles Åland). En effet, bien qu'elles soient représentées individuellement au sein du Comité et bénéficient par conséquent de garanties particulièrement efficaces, ces collectivités ne sont pas en nombre suffisant pour modifier l'équilibre de la composition des délégations nationales concernées en faveur de l'échelon régional.

Par souci d'exhaustivité, il faut signaler ici que certains pays atteignent un équilibre entre les différentes composantes en renonçant à un strict parallélisme entre les membres et les suppléants, c'est-à-dire en prévoyant pour les premiers une répartition qui ne coïncide pas avec celle des seconds. Ce cas de figure est notamment celui de la Belgique (dont la délégation ne comprend de représentants locaux que parmi les suppléants), l'Italie (14 membres et 8 suppléants aux régions; 5 membres et 4 suppléants aux provinces; 5 membres et 12 suppléants aux communes), en Suède (4 membres et 6 suppléants pour les conseils de comté; 8 membres et 6 suppléants pour les communes) et, pour une part, au Danemark (sa délégation, compte respectivement parmi ses membres et ses suppléants un représentant de la commune de Copenhague et un de celle de Frederiksberg).

7.3.2.1 *Délégations à représentation majoritairement régionale*

Comme on a déjà pu le signaler, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique et l'Italie possèdent des représentations à prédominance régionale.

Il faut noter par ailleurs qu'en Allemagne, en Autriche et en Espagne, la composante régionale prévaut largement au sein des délégations envoyées au Comité des régions, alors qu'en Italie, la différence numérique entre les représentants du niveau régional et ceux du niveau local n'est pas aussi significative, les premiers ne formant qu'un peu plus de la moitié de la délégation.

La Belgique et la France constituent deux cas à part, bien que pour des raisons différentes. Dans la délégation belge, tous les membres sont issus du niveau subétatique (communauté ou région) ⁽⁵⁾. Dans la délégation française, en revanche, composante régionale et composante locale sont dans un rapport paritaire.

Si l'on ne prend en considération que les membres, on peut, pour entrer dans le détail, formuler les observations suivantes:

- En Autriche, neuf sièges sont occupés par des représentants des länders, alors que trois sont attribués à des représentants locaux.
- En Belgique, la Flandre, se voit attribuer six représentants et la Wallonie et la Communauté française, deux chacune, alors que la région de Bruxelles-Capitale dispose de deux représentants (un pour la communauté francophone et l'autre pour la communauté flamande); en ce qui concerne la Communauté germanophone, il est prévu qu'elle dispose d'un représentant qui, par rotation, se substituera à un représentant flamand et à un représentant wallon (mécanisme qui a pour effet - toujours par roulement - de réduire temporairement la représentation flamande à cinq sièges et la représentation wallonne et francophone à trois sièges); les représentants des collectivités locales ne sont présents quant à eux, on l'a vu, que parmi les suppléants.
- En France, douze membres représentent les régions, six les départements et six les communes.
- En Allemagne vingt et un sièges sont attribués aux régions et trois aux collectivités locales.
- En Italie, les régions disposent de quatorze sièges, alors que les communes et les provinces en ont dix (cinq pour les premières et cinq pour les secondes) ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Comme il a été signalé, la délégation belge ne comporte de représentants des collectivités locales que parmi les suppléants.

⁽⁶⁾ Il faut par ailleurs rappeler, ainsi qu'il a été dit au paragraphe précédent, que dans le cas de l'Italie, la répartition des suppléants ne recoupe pas celle des membres.

- En Espagne sur vingt et un sièges, dix-sept reviennent aux représentants des communautés autonomes et quatre à ceux des collectivités locales.

Avant de conclure ce point, il serait utile de formuler deux observations.

En premier lieu, il faut noter qu'une représentation individuelle est garantie aux régions non seulement, comme nous l'avons vu précédemment, par les trois États fédéraux (Allemagne, Autriche et Belgique) mais également par l'État espagnol (le nombre des membres issus du niveau régional, dix-sept, coïncident avec celui des communautés autonomes) ⁽⁷⁾.

La seconde observation consiste à souligner que parmi les États prévoyant une représentation individuelle des régions présentes sur leur territoire, des garanties renforcées sont attestées en Allemagne et en Belgique. La législation allemande garantit non seulement aux seize länders de la République fédérale une représentation individuelle mais leur réserve cinq sièges supplémentaires, qui leur sont attribués par rotation en fonction de leur poids démographique. En ce qui concerne la Belgique, certaines collectivités bénéficient, on l'a vu, de quotas de membres s'ajoutant à leurs représentants individuels: il s'agit de la Flandre et de la Région wallonne et Communauté française, qui ont la garantie d'avoir respectivement six et quatre représentants au Comité (chiffres réduits temporairement d'une unité du fait de l'attribution tournante d'un siège au représentant de la communauté germanophone).

7.3.2.2 *Délégations à représentation majoritairement locale*

Comme nous l'avons déjà dit, les délégations au sein desquelles la composante locale prévaut (mais n'est pas exclusive) sont celles des États partiellement régionalisés, à savoir le Portugal, le Royaume-Uni et la Finlande.

⁽⁷⁾ Si l'on tient compte de cet aspect et étant donné par ailleurs, comme nous l'avons vu (voir ci-dessus paragraphe 7.3.2), que des cas de représentation individuelle de toutes les régions présentes dans l'ordre juridique d'un pays se retrouvent également dans des systèmes où les représentants locaux prédominent, on peut facilement constater que les seuls États régionalisés dans lesquels les régions ne sont pas représentées individuellement sont la France et l'Italie. En effet, ces États comptent respectivement 26 et 20 régions (auxquelles on peut ajouter, pour le second, les deux provinces autonomes de Trente et de Bolzano, qui comme les régions, sont dotées de pouvoirs législatifs garantis par la Constitution), alors que les sièges de membres qu'ils réservent au niveau régional ne sont que 12 pour la France et 14 pour l'Italie. Cette donnée est particulièrement significative pour ce dernier pays. Les régions italiennes, en effet, à la différence de leurs correspondantes françaises, sont dotées de pouvoirs législatifs. L'Italie, par conséquent, est le seul État fortement régionalisé qui, pour ce qui concerne les membres, n'assure pas une représentation individuelle à chaque région (une situation qui, soit dit en passant, doit être probablement ramenée à un esprit municipaliste attesté de longue date et fortement enraciné dans la société).

La délégation portugaise se compose de deux représentants des régions autonomes (un pour les Açores et l'autre pour Madère) et de dix représentants des communes.

La délégation britannique est constituée selon un critère composite, à la fois institutionnel et géographique, qui aboutit à y faire figurer les éléments suivants:

- les trois régions qui sont dotées du pouvoir législatif, mais de manière asymétrique: en effet, alors que la représentation de leur Assemblée respective est prévue pour l'Irlande du Nord et le Pays de Galles, à raison d'un siège pour chacune, l'Écosse, en plus du représentant du Parlement écossais, dispose d'un représentant de son exécutif,
- les assemblées régionales anglaises (entités dotées de pouvoirs exclusivement consultatifs) et la collectivité du Grand Londres, qui disposent en tout de neuf sièges,
- les pouvoirs locaux, lesquels ont une représentation qui varie numériquement en fonction d'une logique territoriale: sept membres sont issus de l'Association des collectivités locales (*Local Government Association*) anglaises, deux viennent de la Convention des pouvoirs locaux écossais (*Convention of Scottish Local Authorities*), un de l'Association des pouvoirs locaux d'Irlande du Nord (*Northern Ireland Local Government Association*) et un autre de l'Association des pouvoirs locaux du Pays de Galles (*Welsh Local Government Association*).

Enfin, en ce qui concerne la Finlande, il convient de dissiper une éventuelle ambiguïté: sur les neuf sièges de membres qui lui sont attribués, quatre sont certes réservés au niveau local (villes et communes: *kaupungit ja kunnat*), un à la province autonome d'Åland et quatre aux conseils régionaux (*maakuntien liitot*) mais cette répartition n'implique pas une prévalence du niveau régional. Il faut en effet considérer que la province d'Åland représente la seule entité réellement régionale du pays, alors que les régions sont des collectivités de deuxième degré, qui résultent de groupements de communes et sont dotées de conseils élus par les conseils municipaux et dépourvus de compétences législatives.

7.3.2.3 Délégations à représentation exclusivement locale

Au Comité des régions, on retrouve enfin des représentations exclusivement locales, au sein des États non régionalisés: les Pays-Bas, la Suède, le Danemark, le Luxembourg, l'Irlande et la Grèce.

Aux Pays-Bas, sur un total de douze membres, six relèvent du niveau des provinces (*provincies*) et six de celui des communes (*gemeenten*). En Suède, comme nous l'avons vu précédemment, quatre membres et six suppléants sont attribués aux conseils de comté, alors que les communes reçoivent respectivement huit et six de ces mandats; au Danemark, les neuf membres et les neuf suppléants sont répartis de la manière suivante: quatre membres et quatre suppléants aux comtés (*amter*), quatre membres et quatre suppléants aux communes, un membre pour la commune de Copenhague et un suppléant pour celle de Frederiksberg. Les six membres de la délégation luxembourgeoise représentent tous les communes. En Irlande, les neuf membres sont attribués au niveau local ⁽⁸⁾. En Grèce, enfin, sept membres sont issus des communes et villes (*kinotites dimi*), alors que les cinq derniers proviennent des départements (*nomi*), qui sont des collectivités territoriales de deuxième niveau.

7.3.3 Les aspects de procédure: modalités de sélection des membres

On a déjà eu l'occasion de rappeler (voir ci-dessus, paragraphes 4 et 7.1) qu'en vertu du traité, la désignation des membres du Comité des régions par le Conseil se fait sur proposition contraignante des États membres.

À ce stade de l'étude, il convient de s'interroger sur la "préhistoire" de ladite proposition, c'est-à-dire sur le processus dont elle représente l'aboutissement.

Il s'agit d'une démarche dans laquelle sont normalement impliquées les collectivités régionales et locales des États membres. Elles reçoivent ainsi une possibilité appréciable de participer au processus communautaire d'élaboration des politiques.

En ce qui concerne les modalités de leur participation, la variable la plus pertinente est constituée par le type de représentation qui, dans les différents cas de figure, entre en

⁽⁸⁾ Si les membres de la délégation irlandaise doivent appartenir aux régions administratives (et parmi eux, deux doivent faire partie des assemblées régionales), il ne faut toutefois pas perdre de vue que dans l'ordre juridique irlandais, les régions sont des entités de deuxième degré émanant des pouvoirs locaux et dépourvues de pouvoirs législatifs.

ligne de compte. S'il s'agit d'une représentation de type individuel, la sélection relève de chaque collectivité représentée isolément. Si au contraire, la représentation est collective, cette modalité de désignation ne peut s'appliquer. La participation des collectivités représentées globalement ne peut en effet s'effectuer, techniquement parlant, que par l'intermédiaire d'organismes ou d'associations qui les représentent de manière collective.

Ceci dit, il faut noter que ces deux techniques ne s'excluent pas nécessairement. En effet, la méthode de la désignation par des entités collectives trouve une application même les États qui ont recours à la procédure de la représentation individuelle, confiant donc à chaque collectivité représentée individuellement la tâche de sélectionner le membre ou les membres à proposer au Conseil. Cette coexistence des deux démarches tient à la nature mixte des délégations, qui comprennent des représentants tant régionaux que locaux. Les collectivités locales étant représentées de manière globale (cf. ci-dessus paragraphe 7.2), il s'ensuit que les sièges qui leur reviennent dans les délégations du Comité des régions ne peuvent être pourvus que sur un mode collectif⁽⁹⁾.

Toute différente, en revanche, est la logique qui s'exprime dans les États qui ne prévoient pas de formules de représentation individuelle, puisque pour la formation de leur délégation au Comité des régions, l'implication des entités représentées se déroule sur un mode exclusivement collectif.

7.3.3.1 Tableau de synthèse des différentes options nationales

De manière plus détaillée, les différentes solutions adoptées par chaque État membre peuvent être synthétisées comme suit:

- Allemagne: chacun des seize länder propose un ou deux membres (comme rappelé plus haut, sur les vingt et un sièges qu'ils pourvoient, cinq leur sont attribués par rotation en fonction de leur population). Les trois associations de collectivités locales, à savoir, l'Assemblée des arrondissements ruraux allemands, (*Deutscher*

⁽⁹⁾ La juxtaposition d'une représentation de type individuel et de type collectif est une situation qui se présente non seulement dans les six États qui prévoient une représentation individuelle de leurs régions (Allemagne, Autriche, Belgique, Finlande, Portugal et Royaume-Uni, voir ci-dessus paragraphe 7.3.2.1) mais aussi au Danemark, pays dont la délégation comprend, comme nous l'avons dit, un membre émanant de la commune de Copenhague et un suppléant issu de celle de Frederiksberg.

Landkreistag), l'Association des villes allemandes (*Deutscher Städtetag*) et la Fédération des villes et communes allemandes (*Deutscher Städte- und Gemeindebund*) proposent, chacune pour sa part, un des trois membres restants.

- Autriche: chacun des neuf länder désigne un représentant. Les trois membres restants sont proposés d'un commun accord par la Fédération des villes autrichiennes (*Österreichischer Städtebund*) et la Fédération des communes autrichiennes (*Österreichischer Gemeindebund*).
- Belgique: la liste des membres est élaborée par les régions et les communautés, deux sièges étant réservés aux représentants de la région Bruxelles-Capitale, l'un du groupe néerlandophone et l'autre du groupe francophone.
- Danemark: chacune des deux associations représentant respectivement les comtés (*Amtsårdaforeningen i Danmark*) et les communes (*Kommunernes Landsforening*) propose au ministère des affaires étrangères quatre membres et quatre suppléants, alors que les conseils municipaux des communes de Copenhague et de Frederiksberg proposent un membre pour la première et un suppléant pour la seconde.
- Espagne: chacune des dix-sept communautés autonomes désigne un membre, tandis que les représentants des pouvoirs locaux sont proposés par la Fédération espagnole des communes et des provinces (*FEMP – Federación Española de Municipios y Provincias*).
- Finlande: les membres de la délégation sont désignés par le Conseil des ministres au départ d'une liste présentée par le ministre de l'intérieur sur proposition de la province d'Åland et de l'Association des collectivités locales et régionales finlandaises.
- France: le Premier ministre désigne les membres de la délégation, sur proposition du ministre de l'intérieur et après avoir consulté les associations des collectivités territoriales (Association des maires de France – AMF; Association des Présidents de conseils généraux – APCG; Association des Présidents de conseils régionaux – APCR).

- Grèce: le ministre de l'intérieur désigne sept membres choisis parmi les maires et les cinq autres en les sélectionnant au sein des départements, lesquels constituent dans ce pays, comme on a vu, des collectivités territoriales de deuxième niveau.
- Irlande: les neuf membres sont désignés par le gouvernement, après avis du ministre de l'environnement, de la culture et des pouvoirs locaux.
- Italie: les quatorze membres (ainsi que les huit suppléants) destinés à représenter les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano sont désignés par la Conférence des présidents des régions et des provinces autonomes, cinq membres (et quatre suppléants) sont choisis par l'Union des provinces Italiennes (*Unione delle provincie d'Italia* – UPI), alors que cinq membres (et douze suppléants) le sont par l'Association nationale des communes italiennes (*Associazione Nazionale dei Comuni Italiani* – ANCI).
- Luxembourg: la désignation des membres est effectuée par le gouvernement sur une proposition préalable du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL), l'association luxembourgeoise des collectivités locales.
- Pays-Bas: le ministre de l'intérieur procède aux désignations sur la base d'une proposition commune présentée par l'association des provinces, la Concertation interprovinciale (*Interprovinciaal Overleg*- IPO), et l'Association des communes néerlandaises (*Vereiniging van Nederlandse Gemeenten* – VNG), les membres étant répartis sur une base paritaire entre les provinces et les communes.
- Portugal: les deux membres appelés à représenter les deux régions autonomes des Açores et de Madère ainsi que les dix membres investis de la représentation des communes sont désignés sur la base de consultations avec les instances du pouvoir de ces deux collectivités régionales, d'une part, et l'Association nationale des communes portugaises (*Associação Nacional de Municípios Portugueses* – ANMP), d'autre part.
- Royaume-Uni: les désignations sont effectuées par le ministère des affaires étrangères et du Commonwealth (*Foreign and Commonwealth Office*) sur la base des propositions émises par l'ensemble des collectivités et des associations auxquelles les sièges se rattachent, d'après les proportions indiquées ci-dessus (paragraphe 7.3.2.2), c'est-à-dire les assemblées régionales anglaises, la collectivité

du Grand Londres (*Greater London Authority*), le Parlement et l'exécutif écossais, l'Assemblée de l'Irlande du Nord, l'Assemblée nationale pour le Pays de Galles, l'Association des collectivités locales (*Local Government Association*) anglaises, la Convention des collectivités locales écossaises (*Convention of Scottish Local Authorities*), l'Association des pouvoirs locaux d'Irlande du Nord (*Northern Ireland Local Government Association*) et l'Association des pouvoirs locaux du Pays de Galles (*Welsh Local Government Association*).

- Suède: le ministre de l'intérieur désigne les candidats de la délégation suédoise en se basant sur les propositions formulées par la Fédération des communes suédoises (*Svenska Kommunförbundet*) et la Fédération des conseils de comtés (*Landstingsförbundet*).

8. *Le principe de subsidiarité*

Comme nous l'avons déjà signalé, une des principales innovations du traité de Maastricht réside dans les prescriptions qu'il édicte concernant le principe de subsidiarité. Avant de les examiner, il convient de préciser d'entrée de jeu qu'une analyse de ce principe n'est pas hors sujet dans une recherche portant sur la participation des pouvoirs régionaux et locaux au processus européen d'élaboration des politiques.

Certes, la présente étude traite de la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres et non des mécanismes décisionnels communautaires mais il convient toutefois de considérer que le dispositif dynamique prévu par l'art. 5 du traité instituant la Communauté européenne (et par l'art. I-11, paragraphe 3, du traité constitutionnel) implique un déplacement vers l'amont de la compétence concernant les décisions de l'Union, lesquelles, dans le processus de leur élaboration, peuvent également impliquer les collectivités territoriales internes des États membres, que ce soit directement ou indirectement.

Avant de se pencher sur la question très importante des procédures, il convient de se demander si l'introduction du principe de subsidiarité par le traité de Maastricht a débouché sur une protection efficace des pouvoirs régionaux et locaux.

Sur ce point, d'aucuns ont relevé un paradoxe, notant que si des collectivités de ce type figurent précisément parmi les acteurs institutionnels qui ont milité le plus

ardemment pour l'inscription du principe de subsidiarité dans le traité le principe de subsidiarité, elles ne sont pas couvertes par l'art. 3B du traité de Maastricht (art. 5 de la version consolidée), dont le texte se réfère aux États membres ⁽¹⁰⁾.

On ne s'étonnera donc pas que l'une des demandes adressées avec le plus d'insistance – y compris dans l'enceinte du Parlement européen – ait porté sur l'insertion dans le texte normatif d'une référence expresse aux échelons régionaux et locaux de pouvoir au sein des États membres.

Cette demande a été retenue par le traité constitutionnel, si l'on se reporte au contenu de l'art. I-11, paragraphe 3, précisant que l'intervention subsidiaire de l'Union est admise uniquement lorsque les États membres ne peuvent atteindre de manière satisfaisante les objectifs de l'action envisagée et ce, il convient de le noter, non seulement au "niveau central", mais également – et c'est là le point essentiel – "au niveau régional et local".

Si la valeur symbolique de cette adjonction est évidente, il convient toutefois de ne pas en surévaluer la force impérative. En effet, il apparaît hors de doute que même à l'aune des prescriptions contenues dans le traité instituant la Communauté européenne, il convenait d'évaluer la capacité des États à atteindre de manière satisfaisante les objectifs de l'action prévue en tenant compte de tous les niveaux territoriaux de pouvoir déployés en leur sein.

Ce n'est donc pas dans cette direction mais sur un autre terrain, celui des procédures, qu'il faut chercher à déceler le renforcement des prérogatives des collectivités régionales et locales dont il a été question précédemment (paragraphe 5).

8.1 Les prescriptions des procédures

Comme chacun le sait, l'Union a immédiatement saisi l'importance que revêtent les procédures destinées à l'application du principe de subsidiarité. Dans un cheminement balisé par le Conseil européen d'Édimbourg (12 décembre 1992), l'accord interinstitutionnel d'octobre 1993 et le protocole annexé au traité d'Amsterdam, elle

⁽¹⁰⁾ Le deuxième alinéa de l'art. 1 du traité sur l'Union européenne (Part. A du traité de Maastricht) au contraire, se réfère clairement, bien que de manière implicite, à ces collectivités. Comme on a vu, ce texte cite parmi les objectifs fixés, l'instauration 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.

s'est efforcée de modeler le processus décisionnel communautaire en fonction des exigences de ce principe.

Sa traduction en procédures qui a été ainsi accomplie a surtout concerné la phase de l'initiative. On pense essentiellement ici aux prescriptions qui obligent la Commission:

- a) à procéder à des consultations ⁽¹¹⁾,
- b) à vérifier l'existence des conditions requises pour l'intervention communautaire, à la lumière d'une série de principes directeurs codifiés par le protocole sur la subsidiarité annexé au traité d'Amsterdam ⁽¹²⁾,
- c) à mettre en évidence, par le biais de l'exposé des motifs de l'acte, les indicateurs qualitatifs et, le cas échéant, quantitatifs qui justifient la préférence qu'il y a lieu d'accorder à une intervention de la communauté ⁽¹³⁾.

La perspective spécifique donnée au travail d'instruction de l'administration, telle qu'il s'est mis en place au lendemain de la signature du traité de Maastricht, revêt une haute importance pour le respect de ces engagements: il vise notamment à établir quelle sera la valeur ajoutée de l'action communautaire – et le coût d'une éventuelle inaction ⁽¹⁴⁾.

Par ailleurs, les phases ultérieures à la prise d'initiative ont été également concernées par un processus, certes moins poussé, d'introduction de procédures. On songe ici,

⁽¹¹⁾ D'après le paragraphe 9, premier tiret, du protocole sur l'application des principes de subsidiarité annexé au traité d'Amsterdam, ce n'est que dans les "cas d'urgence particulière ou de confidentialité" que l'on peut se dispenser de ces consultations, qui, selon les dispositions du paragraphe 3, lettre a, des conclusions de la présidence du Conseil européen d'Édimbourg du 12 décembre 1992, sont susceptibles de s'étendre à l'ensemble des États membres –.

⁽¹²⁾ Le paragraphe 5 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité cité ci-dessus énumère les conditions suivantes:

- la question examinée a des aspects transnationaux qui ne peuvent pas être réglés de manière satisfaisante par l'action des États membres,
- une action au seul niveau national ou l'absence d'action de la Communauté serait contraire aux exigences du traité (...) ou léserait grandement d'une autre manière les intérêts des États membres,
- une action menée au niveau communautaire présenterait des avantages manifestes, en raison de ses dimensions ou de ses effets, par rapport à une action au niveau des États membres.

⁽¹³⁾ Conformément au paragraphe 4 du protocole susmentionné sur l'application des principes de subsidiarité annexé au traité d'Amsterdam.

⁽¹⁴⁾ Cf. notamment le rapport de la Commission au Conseil européen sur l'adaptation de la législation existante au principe de subsidiarité (COM (93) 545 final).

d'une part, à la disposition aux termes de laquelle l'examen de la conformité des propositions de la Commission à l'art. 5 du traité instituant la Communauté européenne doit faire partie intégrante des appréciations remises, en fonction de leurs compétences respectives, au Conseil des ministres et au Parlement européen ⁽¹⁵⁾ et, d'autre part, à la disposition qui impose que, lorsqu'ils comportent une modification de la sphère d'intervention de la Communauté ⁽¹⁶⁾, les amendements proposés par ces organes doivent eux aussi être assortis d'une justification du point de vue du principe de subsidiarité.

Ces mesures constituent l'acquis sur lequel est venu se greffer le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité constitutionnel, auquel on doit certaines innovations d'une très grande portée pour la situation des collectivités régionales et locales.

On fait ici référence:

- à la prescription spécifique disposant que pour les "vastes consultations" qui, hormis les cas d'urgence doivent précéder les actes d'initiative législative, la Commission tient compte "de la dimension régionale et locale" (art. 2),
- à la disposition, qui, dans la réglementation du rôle consultatif des Parlements nationaux, leur confie le soin (ainsi qu'aux chambres dont ils seraient éventuellement composés) de consulter le cas échéant les "Parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs" (art. 6),

⁽¹⁵⁾ Voir notamment: les paragraphes 11 du protocole d'Amsterdam et 2.1 de l'accord interinstitutionnel déjà cité (lequel prévoit expressément que le Conseil peut demander à la Commission un supplément d'instruction, au sens de l'art. 152 du traité. Voir également le paragraphe 3, lettre b) des conclusions de la présidence du Conseil européen d'Édimbourg citées précédemment: "La procédure ci-après sera appliquée par le Conseil à partir de l'entrée en vigueur du traité. (...) L'examen de la conformité d'une mesure avec les dispositions de l'art. 3 B doit être entrepris de manière régulière; il doit devenir partie intégrante de l'examen global de toute proposition de la Commission. (...) Les règles pertinentes du Conseil, y compris en matière de vote, s'appliquent à cet examen. Dans le cadre de cet examen, le Conseil vérifie si la proposition de la Commission est totalement ou partiellement conforme aux dispositions de l'article 3 B (en prenant comme point de départ pour cet examen le considérant et l'exposé des motifs de la Commission), et si les modifications que le Conseil envisage d'apporter à la proposition sont conformes aux dites dispositions. (...) L'examen et le débat sous l'angle de l'article 3 B auront lieu dans le cadre du Conseil compétent en la matière. Le Conseil "Affaires générales" aura compétence pour les questions générales relatives à l'application de l'article 3 B."

⁽¹⁶⁾ Voir le paragraphe 2.3 de l'accord interinstitutionnel mentionné à plusieurs reprises ci-dessus: "Tout éventuel amendement au texte de la Commission, qu'il émane du Parlement européen ou du Conseil, doit, dès lors qu'il entraîne une modification du champ d'intervention communautaire, être assorti d'une justification au regard du principe de subsidiarité et de l'article 3 B."

- à la mention explicite que dans la justification du respect du principe de subsidiarité par les lois cadre, il sera également nécessaire de prendre en compte son éventuelle mise en œuvre par le biais de la "législation régionale" (art.5) lorsqu'elles sont prévues.

Pour compléter le tableau ainsi brossé, il convient d'ajouter que le renforcement du Comité des régions qui a été prévu répond notamment au souci de garantir les prérogatives des niveaux de pouvoir subétatiques. Comme on l'a relevé précédemment (ci-dessus paragraphe 7), le protocole reconnaît au Comité des régions le droit de former un recours auprès de la Cour de justice afin de dénoncer les violations du principe de subsidiarité, lorsqu'elles concernent des actes législatifs pour lesquels il est prescrit qu'il soit consulté (art. 8, second alinéa).

9. *La présence régionale dans les représentations permanentes auprès de l'UE et les délégations nationales coassociées aux processus décisionnels communautaires*

Les voies examinées jusqu'à présent ne sont pas les seules dont disposent les collectivités territoriales subétatiques pour contribuer au processus européen d'élaboration des politiques.

En effet, il n'est pas rare que par le biais de leurs représentants, elles participent aux activités des instances nationales prévues pour les processus décisionnels qui se déroulent au sein de la structure de l'Union, en l'occurrence les représentations permanentes et les délégations nationales. Il faut par ailleurs noter que des possibilités d'implication leur sont également offertes par les comités et les groupes de travail qui assistent le Conseil et la Commission.

L'importance de ces instruments se trouve confirmée au niveau tant européen que national.

En ce qui concerne le premier aspect, il faut souligner l'élan significatif que le livre blanc sur la gouvernance européenne du 27 juillet 2001 ⁽¹⁷⁾ a imprimé concernant l'impératif d'une participation accrue des pouvoirs régionaux et locaux à la définition

⁽¹⁷⁾ COM (2001) 428 final/2.

des politiques européennes. Ce document a résolument pris position en faveur d'un dialogue plus systématique avec les représentants de ces collectivités, y compris via leur implication dans les groupes de travail et les comités auxiliaires de la Commission et du Conseil.

Sur le second aspect, il faut faire état de la reconnaissance croissante que les mécanismes mentionnés ci-dessus reçoivent dans le droit positif.

Dans certains cas, il s'agit d'une sanction constitutionnelle, comme en Allemagne, au Portugal et en Italie.

Pour l'Allemagne, on rappellera la norme constitutionnelle qui sert également de fondement à la participation des ministres du niveau régional aux séances du Conseil (voir ci-dessus, paragraphe 6.1): l'art. 23, paragraphe 6, de la Loi fondamentale, qui prévoit que pour les matières ressortissant à la compétence législative exclusive des *länder*, l'exercice des pouvoirs de la République fédérale d'Allemagne en qualité d'État membre de l'UE doit être, par principe, attribué à un représentant des *länder*, désigné par le Conseil fédéral (*Bundesrat*). Cette prescription a trouvé son application dans la loi fédérale du 12 mars 1993 sur la coopération entre la Fédération et les *länder* en matière communautaire (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten des Europäischen Union*), en vertu de laquelle lorsque sont abordées des matières de la compétence exclusive des *länder*, la conduite des négociations (*Verhandlungsführung*) dans les enceintes consultatives (*Beratungsgremien*) de la Commission et du Conseil est confiée à un représentant des *länder* (art. 6, paragraphe 2) par le gouvernement fédéral. Cette même loi a prévu par ailleurs la possibilité que des représentants régionaux soient appelés à rejoindre les délégations nationales dans ces mêmes enceintes quand les négociations portent sur des matières pour lesquelles l'ordre juridique interne prévoit la participation du Conseil fédéral ou qui touchent à des compétences ou des "intérêts essentiels" (*wesentliche Interessen*) des *länder* (art. 6, paragraphe 1).

Si l'on examine le cas du Portugal, la première norme qu'il faut évoquer est l'art. 227, paragraphe 1, lettre x, de la Constitution. Cette disposition prévoit que lorsque sont traitées des questions qui les concernent, les deux régions autonomes des Açores et de Madère prennent part au processus de construction européenne, y compris par le biais de leurs représentants au sein des délégations nationales impliquées dans les processus décisionnels communautaires.

En Italie, la reconnaissance constitutionnelle du rôle des régions dans les processus décisionnels européens remonte à la révision constitutionnelle de 2001 (loi constitutionnelle 3/2001). En effet, le nouvel art. 117 prévoit, dans son cinquième paragraphe, que dans les matières relevant de leur compétence, les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano participent aux décisions visant à l'élaboration des actes législatifs communautaires. Ces entités, comme précise la loi nationale d'application du texte constitutionnel susmentionné (loi 131/2003, art. 5) "contribuent directement à l'élaboration des actes communautaires pour les matières ressortissant à leur compétence législative, en participant dans le cadre des délégations du gouvernement, aux activités du Conseil et à celles des groupes de travail et des comités du Conseil et de la Commission européenne". Cette disposition prévoit par ailleurs que pour les matières relevant des compétences régionales résiduelles (art. 117, quatrième alinéa de la Constitution), le chef de la délégation peut être un Président de gouvernement régional.

Le cas de l'Autriche diffère de ceux que l'on vient d'examiner. Dans ce pays, en effet, la Constitution se limite à prévoir la possibilité d'une participation des ministres régionaux aux séances du Conseil (cf. ci-dessus, paragraphe 6.1) et ne dit rien des autres structures, telles que les groupes de travail ou les comités. Néanmoins, un accord signé le 12 mars 1992 entre la Fédération et les *länder*, au titre de l'article 15a de la Constitution fédérale sur l'implication des *länder* et des communes dans les questions d'intégration européenne (*Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a° B-Vg über die Mitwirkungen der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der Europäischen Integration*) prévoit que des représentants des *länder* soient appelés à faire partie de ces enceintes et précise notamment que l'accord (*Einvernehmen*) du chef de la délégation est requis pour qu'ils puissent prendre la parole.

D'autres formes significatives d'institutionnalisation de la participation des régions à la phase ascendante des processus décisionnels, par le biais d'une association aux instances nationales prévues à cet effet, découlent de textes qui ont modifié la composition des représentations permanentes nationales en fonction de la participation régionale, soit en instituant un organe spécifiquement chargé de cette fonction – c'est

le cas du Portugal ⁽¹⁸⁾ -, soit en octroyant aux collectivités régionales la faculté de déléguer leurs fonctionnaires à la représentation, comme en Autriche ⁽¹⁹⁾, en Italie ⁽²⁰⁾ et, on va le voir, en Espagne. Le même procédé d'incorporation se retrouve dans la représentation permanente finlandaise, où le gouvernement des îles Åland dispose d'un conseiller.

Quant à l'Espagne, la disposition établissant que deux fonctionnaires nommés sur proposition des communautés autonomes feront partie des services du conseiller pour les questions des autonomies auprès de la représentation permanente est le fruit d'un accord passé entre l'État et ces collectivités autonomes, ratifié le 9 décembre 2004. La solution choisie à l'origine était différente: elle consistait à compléter la représentation permanente, à partir de 1996 (décret royal 2105, 20 septembre 1996, *Boletín Oficial del Estado* 229 du 21 septembre 1996), par l'instauration d'un poste de conseiller pour les questions des autonomies qui était un fonctionnaire de l'État central, issu plus précisément du ministère des autonomies et chargé d'informer les communautés autonomes des sujets débattus et négociés dans le cadre des différentes formations du Conseil de l'Union européenne en charge des questions régionales. Cette démarche s'est vraisemblablement inspirée, pour une part, du modèle allemand de l'observateur des länder (*Länderbeobachter*), qui a reçu pour mission d'informer en permanence les länder de l'évolution de l'activité communautaire pour les matières ressortissant à leurs compétences. L'observateur des länder se distingue néanmoins du conseiller espagnol sur deux points importants: d'une part, il est issu des länder; d'autre part, il est appelé à participer aux comités et aux groupes de travail de la Commission et du Conseil au cas où le Conseil fédéral n'y a pas désigné des représentants des länder, aux termes de l'art. 2, paragraphe 2, lettre b, de l'accord sur l'observateur des länder auprès de l'UE

⁽¹⁸⁾ En 2001, la représentation permanente portugaise a été éteinte par l'instauration de la fonction de "conseiller spécial pour les questions relatives aux régions autonomes des Açores et de Madère" (décret-loi 146/2001 du 2 mai – *Journal de la République*, première série – A, 101 du 2 mai 2001). Le conseiller régional, nommé sur proposition de l'organe compétent des autorités gouvernementales régionales, participe aux réunions et aux groupes de travail traitant de questions concernant les deux régions autonomes, encourage et appuie l'adoption de mesures spécifiques de l'UE en faveur de ces dernières et suit d'une manière générale les activités de la représentation et du Conseil en ce qui concerne leurs intérêts.

⁽¹⁹⁾ L'art. 9 de l'accord susmentionné conclu entre la Fédération et les länder en date du 12 mars 1992 prévoit que "les länder sont autorisés, en accord avec le gouvernement fédéral et à leurs frais, à déléguer des représentants et autres personnels à la mission autrichienne auprès des Communautés européennes".

⁽²⁰⁾ La loi 52/1996 a accordé aux régions et aux provinces autonomes de Trente et de Bolzano la possibilité d'intégrer, grâce à quatre fonctionnaires, à la représentation permanente de l'Italie auprès de l'Union européenne, pour les questions les concernant spécifiquement. La désignation de ces fonctionnaires revient à un organe mixte, la conférence État-régions, alors que leur nomination relève de la compétence du ministère des affaires étrangères.

(*Abkommen über den Beobachter der Länder bei der Europäischen Union*) signé par ces collectivités régionales le 24 octobre 1996 à Erfurt.

10. Les associations

L'analyse des voies par lesquelles les pouvoirs régionaux et locaux participent à l'élaboration des politiques communautaires serait incomplète si, en plus des moyens étudiés précédemment, on ne prenait pas en compte d'autres mécanismes. On songe ici aux associations représentatives des pouvoirs régionaux et locaux et aux bureaux de représentation et de liaison qu'ils ont établis à Bruxelles.

En ce qui concerne les associations, tout d'abord, il faut noter qu'elles ont joué un rôle "historique" dans le processus d'ouverture progressive de l'architecture institutionnelle européenne à la dimension régionale et locale. C'est à leur engagement, par exemple, que l'on doit la création même du Comité des régions. On se doit par ailleurs d'ajouter que ces groupements entretiennent des rapports d'interaction constante avec les institutions et les organes de l'Union, en assumant une mission de préservation des intérêts des collectivités qu'ils fédèrent.

Sur la base de fiches élaborées par le Comité des régions ⁽²¹⁾, on peut distinguer, parmi les associations représentatives des pouvoirs régionaux et locaux, celles qui ont une envergure européenne et celles dont la portée est "régionale" (l'adjectif se référant à un recrutement restreint par des critères géographiques ou fonctionnels). Font partie de cette deuxième catégorie, par exemple, l'Association des élus de montagne (AEM), l'Alliance des intérêts maritimes régionaux en Europe (*Alliance of Maritime Regional Interests in Europe*, AMRIE), l'Assemblée des régions européennes viticoles (AREV), la Coopération subrégionale des États de la mer Baltique (CSREMB) et l'Association des régions industrielles européennes (ARIE).

Pour ce qui est des associations de taille européenne, il s'impose de mentionner spécifiquement:

- l'ARE (Assemblée des régions d'Europe),
- l'ARFE (Association des régions frontalières européennes),
- la CALRE (La Conférence des assemblées législatives régionales européennes),

⁽²¹⁾ Fiches d'information sur les activités, les mandataires et les calendriers des associations européennes de représentation régionale et locale (mise à jour pour le second semestre 2004).

- le CCRE (Conseil des communes et régions d'Europe),
- la CRPM (Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe),
- Eurocités,
- la REGLEG (Conférence des Présidents des régions à pouvoir législatif).

Pour ce qui est de leur structure et de leurs objectifs, on se reportera aux fiches d'information qui ont été élaborées par le CdR et dont il a été question ci-dessus.

Nous nous arrêtons ici sur le processus d'institutionnalisation progressive dont ces associations représentatives des pouvoirs régionaux et locaux ont bénéficié au cours de ces dernières années, essentiellement depuis la publication du livre blanc sur la gouvernance européenne (2001) que nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer.

On a vu (cf. ci-dessus paragraphe 9) que ce document a eu le mérite de donner une impulsion sans précédent à la culture "de consultation et de dialogue", pour reprendre le titre d'une communication diffusée peu après par la Commission ⁽²²⁾. Il souligne notamment la nécessité de "renforcer l'interaction avec les collectivités régionales et locales et la société civile" et a identifié dans le dialogue de plus en plus profond avec les représentants de ces pouvoirs passant notamment par les "associations nationales et européennes", l'outil le plus approprié pour poursuivre cette visée, d'où l'accent placé sur la "consultation" comprise – comme le précise la communication du 11 décembre 2002 évoquée ci-dessus comme "le processus par lequel la Commission souhaite susciter la contribution de parties extérieures intéressées à l'élaboration de ses politiques avant toute prise de décision".

Dans cette perspective, le rôle attribué au Comité des régions revêt un caractère stratégique et ce n'est pas par hasard qu'il a été mentionné à plusieurs reprises par le livre blanc comme par la communication du 11 décembre, cités ci-dessus à plusieurs reprises, et qu'il a été confirmé par le protocole portant sur les modalités de coopération entre la Commission européenne et le Comité des régions, qui a été signé le 20 septembre 2001 ⁽²³⁾. Comme on peut le lire dans un de ses documents du 30 avril 2002 approuvé par le Bureau le 14 mai 2002 ⁽²⁴⁾, le Comité constitue en effet le "seul organe représentatif des collectivités locales et régionales dans le processus

⁽²²⁾ Communication COM(2002) 704 final du 11 décembre 2002.

⁽²³⁾ DI CdR 81/2001.

⁽²⁴⁾ R/CdR 106/2002, p.11

décisionnel communautaire". Il représente par conséquent, souligne toujours ce texte, "l'interlocuteur et le porte-parole naturel des associations représentatives des pouvoirs locaux et régionaux au sein de l'ordre institutionnel communautaire".

En cette qualité le Comité s'est immédiatement engagé, dans la foulée du livre blanc, à améliorer sa concertation et sa coopération avec les associations régionales et locales, tant en amont qu'en aval de ses travaux, en favorisant notamment des actions structurelles communes et des réunions périodiques, au niveau des présidents et des secrétaires généraux ⁽²⁵⁾.

Pour ce qui concerne l'approfondissement de la culture du dialogue dont elle se fait l'avocate, la Commission a précisément reconnu qu'un rôle essentiel incombe au Comité, considéré comme l'interface indispensable entre les institutions communautaires et les pouvoirs régionaux et locaux, pour ce qui touche à la sélection des associations à impliquer dans la concertation. Dans sa communication du 19 décembre 2003, intitulée "Dialogue avec les associations de collectivités territoriales sur l'élaboration des politiques de l'Union européenne" ⁽²⁶⁾, on peut lire qu'"il reviendra au Comité des régions de coopérer avec les diverses associations pour établir les critères de sélection des associations. En tout état de cause, ces organisations devront être représentatives et capables de fournir un avis construit collectivement, ainsi que de répercuter les propositions et orientations de la Commission auprès de leurs mandants nationaux. Les associations sélectionnées devront veiller à leur représentation au niveau le plus élevé. Par ailleurs, il conviendra d'adopter des procédures de choix transparentes, claires et respectueuses des normes minimales de consultation en vigueur à la Commission."

De son côté, le Comité des régions a élaboré une série de plans d'action conjoints en collaboration avec les différentes associations prises individuellement. Au cours de la période comprise entre juillet 2003 et mars 2004, on dénombre quatre accords de ce type: ils ont été conclus avec le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE, 29 juillet 2003), la Conférence des assemblées législatives régionales européennes (CALRE, 8 août 2003), Eurocités (1^{er} mars 2004) et l'Association des régions frontalières européennes (ARFE, 5 mars 2004) ⁽²⁷⁾. Les priorités fixées par ces différents plans ne se recourent bien entendu pas de manière parfaite, dans la mesure

⁽²⁵⁾ Le document cité en dernier s'exprime en ce sens.

⁽²⁶⁾ COM (2003) 811 final

⁽²⁷⁾ Ces plans d'action sont repris dans le document CdR 380/2003 partie I, annexes.

où leurs priorités sont influencées par la nature des intérêts dont est porteuse chacune des associations avec lesquelles elles ont été fixées. Il est néanmoins utile de signaler que parmi ces projets, les plus récents prévoient expressément l'implication d'experts locaux, mandatés par les associations, dans les groupes de travail ou cellules ad hoc créés par le Comité pour assister les rapporteurs, surveiller des projets spécifiques ou préparer des initiatives ou manifestations.

En ce qui concerne l'implication des associations partenaires dans les procédures qui se déroulent en son sein, le Comité ⁽²⁸⁾:

- s'est engagé à ce que lors de la phase préparatoire des avis et des rapports concernant les priorités communes établies par le programme d'action annuel, son administration inclue dans l'analyse préliminaire fournie aux rapporteurs toute information ou prise de position émanant d'une association partenaire,
- a prévu expressément une collaboration entre les rapporteurs et les associations partenaires,
- a convenu d'inviter l'association partenaire à toutes ses réunions qu'il tiendra concernant un projet relatif aux priorités communes,
- a décidé que pour les cas déterminés de commun accord, et notamment lors de l'élaboration des projets de perspective, l'association partenaire pourra non seulement prendre une part active à ses groupes de travail mais être conviée à ses réunions préparatoires.

11. Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles

Pour en venir, en dernier lieu, aux bureaux de représentation et de liaison à Bruxelles, il faut rappeler au préalable que les premiers d'entre eux ont été fondés à la moitié des années 1980 environ et que les créations en la matière ont connu une croissance exponentielle. Aujourd'hui, d'après les estimations les plus fiables, leur nombre se situerait aux alentours de 200 unités.

⁽²⁸⁾ CdR, 78e réunion du Bureau du 19 mars 2004, point 13B.

La typologie de ces bureaux varie considérablement. Certains ont été institués par une loi et d'autres par une résolution dénuée de caractère normatif; certains sont régis par le droit public (prenant la forme soit d'un agence publique, soit d'un organe des entités qu'ils représentent); d'autres, au contraire, présentent une structure caractéristique d'un organisme privé (avec une configuration en association ou en société). Une autre variable réside dans la base représentative, car il existe aussi bien des bureaux qui représentent une seule collectivité que plusieurs (qui ne sont pas nécessairement de même nature).

En renvoyant le lecteur à la deuxième partie de cette étude pour des exposés analytiques sur les options choisies par les différents pays en la matière, nous pouvons nous en tenir ici à noter qu'il est désormais de règle de créer des bureaux de ce genre. Le Portugal et la Belgique font figure d'exception, étant tous deux dépourvus de bureaux de représentation des collectivités territoriales et locales. Dans le cas du second pays, cette absence n'est toutefois pas imputable à une moindre présence de ses collectivités sur la scène européenne mais à leur proximité géographique par rapport aux organes et aux services de l'Union, qui rend superflue l'institution d'enceintes ad hoc.

Les bureaux de représentation et de liaison assument une fonction très importante, que ce soit pour la diffusion et l'échange des informations pour les contacts qu'ils permettent d'entretenir avec les institutions communautaires, pour le déploiement d'une activité d'influence en faveur des intérêts des collectivités qu'ils représentent, ou encore pour l'établissement de liens, avec les autres entités subétatiques de l'Union européenne.

Ces bureaux acquièrent une crédibilité de plus en plus forte en tant qu'interlocuteurs des organes de l'Union lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact, au niveau régional et local, des politiques en cours d'élaboration. Du fait qu'ils représentent une collectivité spécifique ou, à tout le moins, un ensemble de collectivités géographiquement contiguës ou liées par une communauté d'intérêts poussée, ils sont devenus un instrument auxquelles les associations seraient incapables de se substituer, car à la différence de ces dernières, ils sont en mesure de relayer des revendications et des intérêts circonscrits à un territoire donné. Ils ont par conséquent un rôle privilégié pour la consultation directe des collectivités qu'ils représentent chacun.

CHAPITRE II

LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS RÉGIONALES ET LOCALES À LA PHASE ASCENDANTE DU PROCESSUS EUROPÉEN D'ÉLABORATION DES POLITIQUES – VOLET NATIONAL

1. L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires. - 1.1 L'obligation d'informer. - 1.2 Les modalités de l'information. - 1.3 La collecte des informations à l'initiative des pouvoirs régionaux et locaux. - 2. Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales au stade interne des processus décisionnels européens. - 2.1 La chambre haute. - 2.1.1 Niveau de formalisation. - 2.1.2 Composition. - 2.1.3 Quelques caractéristiques. - 2.2 Les organes interrégionaux ad hoc. - 2.3 Les organes mixtes État-régions. - 2.4 La technique des relations bilatérales. - 2.5 La consultation des associations représentatives des collectivités locales. - 2.5.1 La consultation: profils d'ensemble. - 2.5.2 Le rôle des associations. - 2.5.3 Les modalités de la consultation.

1. L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires

La participation aux processus décisionnels suppose que soient disponibles au préalable toutes les informations utiles en vue de la prise de décision ou, tout au moins, qu'il existe un droit d'accès à ces données. En effet, il est évident que si les pouvoirs régionaux et locaux ne sont pas informés en temps utile des questions soumises à la discussion et aux délibérations des enceintes européennes, ils ne seront aucunement en condition d'exercer une influence sur le contenu des dispositions qui seront arrêtées.

Leur participation, par ailleurs, aura un impact dont la force potentielle sera fonction de la phase du processus d'élaboration de l'acte concerné à partir de laquelle ils disposeront des informations voulues. Ces dernières, en effet, devront non seulement

être adéquates mais également parvenir en temps utile, c'est-à-dire se rapporter le plus possible au stade de l'initiative, de façon que les pouvoirs régionaux et locaux puissent intervenir "en amont" du processus décisionnel. L'obtention de données avant que la proposition de la Commission ne soit présentée au Conseil des ministres et au Parlement européen constitue en effet un préalable obligé pour qu'ils soient en mesure d'exercer une influence plus déterminante sur le contenu des initiatives législatives communautaires.

1.1 L'obligation d'informer

Malgré l'importance que revêt l'accès aux informations dans la perspective de toute forme de participation à la phase ascendante du processus décisionnel communautaire, la plupart des États membres ne prévoient aucune disposition obligeant le gouvernement à transmettre aux pouvoirs subétatiques et locaux les documents en sa possession sur les questions qui les concernent. Dans les systèmes juridiques qui entérinent une telle obligation, les garanties en la matière diffèrent beaucoup d'un État à l'autre, à deux points de vue: la nature de la source de droit utilisée pour réglementer cette matière (de type constitutionnel, législatif ou non législatif) et les modalités d'information prévues par chacun des pays concernés.

Des prescriptions constitutionnelles en matière d'information des pouvoirs régionaux ou locaux n'existent qu'en Autriche, en Allemagne, en Belgique et en France.

Le contenu de ces dispositions est variable. Dans un cas, elles prévoient une obligation d'informer directement les entités subétatiques; dans les autres, l'obligation d'information s'applique à la seconde chambre. Dans cette configuration, la mise au courant des pouvoirs régionaux ou locaux est donc indirecte, dans la mesure où elle passe par le truchement de l'assemblée qui les représente.

L'information directe est prévue par l'art. 23d, paragraphe 1, de la Constitution fédérale autrichienne, qui prescrit au gouvernement un devoir d'information vis-à-vis des pouvoirs régionaux ⁽¹⁾.

(1) "La Fédération informera sans délai les länders de tous les projets dans le cadre de l'Union européenne qui touchent à leur domaine d'action propre ou qui pourraient autrement affecter leurs intérêts. ... Il en est de même des communes dans la mesure où leur domaine d'action propre ou d'autres intérêts importants sont affectés. Dans ce contexte, les communes seront représentées par la Fédération des villes autrichiennes et la Fédération des communes autrichiennes."

L'information indirecte – par le biais de la seconde chambre du Parlement – est prévue par la Loi fondamentale allemande (art. 23, paragraphe 2) ⁽²⁾, par la Constitution belge, mais uniquement pour les traités communautaires (art.168) ⁽³⁾, par la Constitution française (art.88-4) ⁽⁴⁾, et, à nouveau, par la Constitution fédérale autrichienne (art. 23e, paragraphe 1) ⁽⁵⁾. À cet égard, il n'est guère besoin de souligner que l'efficacité de ce canal d'information dépend de la structure et de la qualité représentative des secondes chambres parlementaires susmentionnées. En ce qui concerne ce point, nous renvoyons à la partie concernant les modalités d'information, notamment au paragraphe 1.2.1.

Ces prescriptions constitutionnelles reposent sur trois axes: elles abordent, globalement ou de manière distincte, le moment de la communication, son objet et, dans un cas seulement, sa qualité. En ce qui concerne le premier aspect, on mentionnera les instructions en vertu desquelles l'information doit être communiquée "en temps utile" (Autriche et Allemagne) ou "dès [la] transmission au Conseil de l'Union européenne" des actes concernés (France). Pour ce qui est de son objet, les prescriptions constitutionnelles qui traitent de cette question avec un certain détail le précisent en ces termes: "les projets dans le cadre de l'Union européenne qui touchent [au] domaine d'action propre [des länders] ou qui pourraient affecter autrement leurs intérêts, portent sur des matières relevant de la compétence des länders et qui en tout état de cause peuvent les concerner" (Autriche), ou "les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative" (France). Enfin, pour ce qui est de la qualité de l'information, les seuls impératifs mentionnés expressément sur ce point sont allemands: ils prévoient que l'opération de communication proprement dite s'effectue "de manière complète" (*umfassend*).

Comme nous l'avons déjà signalé, les prescriptions nationales en matière d'information des collectivités territoriales sur la phase ascendante des processus

(2) Le gouvernement fédéral doit informer le Bundestag et le Conseil fédéral de manière complète et aussi tôt que possible.

(3) "Dès l'ouverture des négociations en vue de toute révision des traités instituant les Communautés européennes et des traités et actes qui les ont modifiés ou complétés, les Chambres en sont informées. Elles ont connaissance du projet de traité avant sa signature."

(4) Cette disposition prévoit que le Sénat reçoive, "dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes comportant des dispositions de nature législative".

(5) "Le membre compétent du gouvernement fédéral informera sans délai le Conseil national et le Conseil fédéral de tous les projets de l'Union européenne et leur donnera la possibilité d'émettre des avis."

communautaires ne sont cependant pas exclusivement d'ordre constitutionnel. En effet, on retrouve également des réglementations de type législatif ou encore, dans certains cas, d'autre nature.

Les "lois spéciales" ⁽⁶⁾ belges revêtent une valeur juridique spécifique, qu'il importe de bien prendre en considération. C'est ainsi que la loi spéciale de réforme du 8 août 1980 (art. 16, paragraphe 2, deuxième alinéa) a étendu aux communautés et aux régions le droit, octroyé aux Chambres par l'art. 168 de la Constitution, de recevoir une information exhaustive "dès l'ouverture des négociations en vue de toute révision des traités instituant les Communautés européennes ainsi que des traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés". Ce même texte de loi précise qu'elles "ont connaissance du projet de traité, avant sa signature". Enfin, son art. 92-quater, introduit par la loi spéciale du 5 mai 1993, prévoit que les projets relatifs à des actes communautaires de droit dérivé (règlements et directives) doivent être communiqués tant aux assemblées législatives qu'aux conseils de communauté et de région aussitôt qu'ils sont transmis au Conseil des Communautés européennes.

Plus spécifiquement, on trouve des dispositions de type législatif dans deux États membres, l'Italie et le Portugal.

En Italie, la communication obligatoire des informations aux régions et aux provinces autonomes est prévue par l'art. 1 bis de la loi 86 de 1989, modifié par l'art. 6 de la loi 422 du 29 décembre 2000 et par l'art. 6 de la loi 39 du 1^{er} mars 2002.

Au Portugal, il y a lieu de considérer que tel qu'il est prévu par l'art. 2 de la loi 4 de 1996, l'impératif de la transmission aux régions autonomes de l'ensemble des informations utiles pour qu'elles prennent parti sur l'activité législative s'étend aux textes de loi communautaires, étant donné que ces collectivités prennent part à la détermination des positions que l'État portugais doit adopter dans le cadre du processus de construction européenne. En ce qui concerne l'objet de cette action d'information, il est prévu que ces régions autonomes portugaises doivent avoir communication des travaux préparatoires et de toutes les informations utiles en vue de se prononcer, tandis que dans le cas des régions et provinces autonomes italiennes, cette obligation porte sur "les projets d'actes de réglementation et d'orientation des

(6) On indique par ce terme en droit belge une loi votée à la majorité qualifiée, calculée soit par rapport à toute l'Assemblée, soit au sein de chaque groupe linguistique (français et néerlandais) composant les deux branches du Parlement fédéral. Ce type de loi est prévu par la Constitution.

organes de l'Union européenne et des Communautés européennes". Les prescriptions italiennes en la matière précisent que l'information concernant ces textes doit également contenir "l'indication de la date présumée de leur discussion ou adoption par les organes communautaires".

Dans deux autres États membres, le Royaume-Uni et l'Espagne, le droit des pouvoirs subétatiques à recevoir du gouvernement les informations relatives au processus décisionnel communautaire découle d'injonctions de textes non législatifs: il s'agit dans le premier cas des "notes ministérielles d'orientation" (*Departmental Guidance Notes* DGNs), qui complètent les pactes (*Concordats*) passés entre les administrations décentralisées et le gouvernement du Royaume-Uni sur les rapports avec l'UE et dans le second, de l'accord du 30 novembre 1994 adopté par la Conférence pour les affaires liées aux Communautés européennes (CARCE), une instance nationale informelle, fondée en 1988, pour assurer la coordination horizontale et verticale entre le gouvernement central, représenté par le ministère des administrations publiques en collaboration avec le Secrétariat d'État pour la CEE, et les communautés autonomes.

Dans le cas du Royaume-Uni, l'obligation d'informer porte sur la communication des données relatives aux questions débattues, via la transmission d'une copie des principales pièces de correspondance; pour l'Espagne, elle concerne la documentation et les données nécessaires ainsi que toute modification de fond éventuellement apportée à la position nationale qui avait été convenue.

En Autriche, c'est en revanche un acte non législatif, l'accord du 12 mars 1992 sur l'implication des länder et des communes dans les questions d'intégration européenne, qui comporte une liste non exhaustive des documents que la Fédération a l'obligation de transmettre immédiatement aux länder en application de l'art. 23d, paragraphe 1, de la Constitution fédérale, dont il a été question ci-dessus. Dans cette convention, plus particulièrement, l'obligation d'informer couvre jusqu'aux initiatives lancées par le gouvernement fédéral dans le cadre européen.

1.2 Les modalités de l'information

Une certaine diversité caractérise les modalités grâce auxquelles les prescriptions que l'on vient de passer en revue garantissent l'information des pouvoirs régionaux et locaux. Parfois l'information est directe, comme on l'a vu dans le cas des länder autrichiens, en vertu de l'art. 23d, paragraphe 1, de la Constitution fédérale, cité ci-dessus. En règle générale, les données sont toutefois communiquées sur un mode

indirect, l'opération s'effectuant par le truchement d'organes ou d'instances de nature collective, tels que la seconde chambre, des organismes interrégionaux et intergouvernementaux ou des associations représentatives des collectivités destinataires de l'information concernée.

Si l'on examine tout d'abord le cas des secondes chambres, l'observation principale à formuler est que leur capacité à jouer un rôle d'outil efficace pour l'information des pouvoirs régionaux et locaux dépend, comme on l'a déjà fait remarquer, de la structure propre à chacune d'entre elles. Cette aptitude peut être excellente si l'assemblée concernée se compose de représentants des régions: c'est le cas du Conseil (*Bundesrat*) allemand, constitué, comme on sait, de membres des gouvernements des länders. Elle est moindre, au contraire, lorsque le lien institutionnel entre les membres de la deuxième chambre et les pouvoirs régionaux et locaux est plus lâche, comme c'est le cas en Autriche, Belgique et en France ⁽⁷⁾.

Un exemple parlant d'organe interrégional investi d'une mission importante pour la transmission des informations européennes aux entités subétatiques nous est fourni en Autriche par la Conférence d'intégration des länders (*Integrationskonferenz der Länder - IKL*), qui est régie par un accord datant de 1992. À ce propos, il convient de relever que même si, comme signalé ci-dessus, la Constitution prévoit que ces entités régionales autrichiennes devraient être informées par voie directe, les ministres compétents, aux termes d'un accord qu'elles ont conclu le 12 mars 1992 avec l'État fédéral, envoient les documents voulus à leur bureau de liaison, un organe de l'IKL qui règle depuis 1951 l'échange d'informations entre länders.

Le cas de l'Italie peut se replacer sous cette même logique, car conformément à l'art. 1-bis de la loi n.86 de 1989, c'est par le biais de la Conférence des présidents des régions et des provinces autonomes de Trente et de Bolzano qu'il y est fait droit à l'obligation de transmettre les informations prescrites aux régions et aux provinces autonomes.

(7) Il y a lieu de relever ici que l'on pourrait poser qu'un instrument d'information de type parlementaire existe aussi en Finlande, si l'on considère: a) que les îles Åland constituent une circonscription autonome pour l'élection d'un membre du Parlement finlandais (Eduskunta) b) et que le député issu de cette province autonome est membre de plein droit de la commission parlementaire pour les affaires européennes, laquelle détient des pouvoirs d'orientation et de contrôle vis-à-vis du gouvernement finlandais sur les processus décisionnels communautaires et reçoit communication de toutes les informations pertinentes.

Pour en venir à présent aux organismes intergouvernementaux, il convient de préciser tout d'abord que cette expression doit s'entendre comme désignant des collèges composés tout à la fois de représentants du gouvernement fédéral et des exécutifs régionaux.

En Autriche, c'est précisément dans un but d'information réciproque qu'a été créé auprès de la Chancellerie fédérale un organe intergouvernemental dénommé Conseil pour les questions de politique d'intégration européenne (*Rat für Fragen der Europäischen Integrationspolitik*), qui compte deux représentants de la Conférence des présidents des länders et deux représentants des Parlements de ces derniers.

Nous avons vu que l'Espagne a institué pour sa part la CARCE, instance qui fonctionne davantage dans une optique d'échange d'informations sur les politiques communautaires que d'implication concrète des régions dans la phase ascendante du droit communautaire.

On relèvera enfin le cas de l'Italie. Dans ce pays, en effet, il est prévu que la Conférence permanente pour les rapports entre l'État, les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano tienne des sessions spéciales communautaires, présidées par le Président du Conseil des ministres ou par un ministre qu'il aura mandaté et réunissant les Présidents des vingt régions ordinaires et à statut spécial et ceux des deux provinces autonomes. Destinée à faire le lien entre la politique nationale en matière d'élaboration des actes communautaires et les revendications des régions (art. 10 de la loi 86 de 1989, avec modification par l'art. 13 de la loi 128 de 1998), cette instance donne aux collectivités régionales l'occasion d'être informées sur les processus décisionnels en cours dans les enceintes communautaires.

En ce qui concerne enfin l'activité d'information menée par les associations représentatives, il faut signaler l'art. 23d de la Constitution fédérale autrichienne déjà évoqué à plusieurs reprises, qui en fixe les modalités pour les communes, en disposant que le flux d'information qui leur parvient de la Fédération transitera par la Fédération des villes autrichiennes (*Österreichischer Städtebund*) et la Fédération des communes autrichiennes (*Österreichischer Gemeindebund*).

1.3 La collecte des informations à l'initiative des pouvoirs régionaux et locaux

Lorsqu'il n'existe pas d'obligation des gouvernements nationaux d'informer les pouvoirs régionaux et locaux, les entités subétatiques doivent s'employer à repérer et rassembler les informations sur les processus décisionnels communautaires. La même remarque vaut également pour l'information des collectivités locales au sein des États dans lequel le gouvernement n'est lié par un devoir d'information que vis-à-vis des régions. On observe effectivement que les pouvoirs régionaux et locaux sont à même, par le biais de contacts directs avec les institutions communautaires et nationales, de recueillir de manière autonome des données sur le processus décisionnel communautaire, sans que le gouvernement national leur transmette les documents en sa possession.

Dans tous les États, ce sont les associations nationales des pouvoirs régionaux et locaux qui s'occupent de rassembler l'information et de la diffuser auprès de leurs membres. Parmi les différents canaux d'information ressortissant à la sphère communautaire, un rôle-pivot revient parfois aux délégations nationales auprès du Comité des régions, qui travaillent en synergie étroite avec les bureaux des associations des pouvoirs régionaux et locaux présents à Bruxelles.

Par ailleurs, même dans les États à forte autonomie régionale, la représentation des intérêts des collectivités locales sous la forme d'associations constitue souvent le seul instrument dont disposent les pouvoirs territoriaux de moindre envergure afin d'obtenir des informations sur le processus décisionnel communautaire.

Il est opportun de signaler que les pouvoirs subétatiques, ainsi que toute autre collectivité a la faculté de trouver des informations précieuses sur les processus décisionnels communautaires en cours grâce à la diffusion, sur des sites Internet, des actes et des documents à la disposition des Parlements nationaux impliqués dans la phase ascendante du droit communautaire.

Ce "cercle vertueux" de dissémination de l'information fonctionne notamment, sous des formules comparables, au Danemark, en Finlande et en Suède. Dans ces pays, la transparence qui préside traditionnellement à l'activité politique et administrative a incité les Parlements nationaux (*Folketing* au Danemark, *Eduskunta* en Finlande et *Riksdag* en Suède) à créer des centres expressément voués à l'information sur l'UE,

qui répandent dans le public, par le biais de sites Internet, tout le matériel dont disposent les commissions parlementaires pour les affaires européennes, lesquelles commissions octroient une sorte de mandat au gouvernement national pour la négociation au niveau communautaire. Il ne s'agit là que d'un des angles sous lesquels se confirme l'excellence "qualitative" des démocraties dans lesquelles les assemblées représentatives ont su conserver un rôle central dans la définition des orientations politiques à poursuivre.

2. Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales au stade interne des processus décisionnels européens

2.1 La chambre haute

Dans les États caractérisés par l'existence de pouvoirs territoriales dotés d'une autonomie forte et étendue en matière de gestion de leurs communautés respectives, l'implication de ces entités dans les processus décisionnels nationaux au plus haut niveau se concrétise parfois par la création d'une chambre haute spécialement vouée à cette mission, qui représente un second membre spécialisé du Parlement.

Bien évidemment, ces secondes chambres prennent une configuration spécifique en fonction de l'ordre juridique global et de l'architecture institutionnelle de chaque État: ainsi, elles n'induisent pas nécessairement la présence d'un système bicaméral, au sens technique de l'expression, du moins dans sa version paritaire. En outre, elles se différencient par les modalités selon laquelle s'agence la représentation des régions (ou en tout cas du deuxième niveau de pouvoir, celui venant immédiatement après l'État central), par leurs pouvoirs ou encore par leur rôle, sur le plan de la forme mais aussi du fond. Néanmoins, malgré la présence d'un large éventail de spécificités – qui font de chacune de ces chambres un véritable cas d'espèce au regard des autres, même lorsqu'il leur arrive de porter le même nom, comme en ce qui concerne les deux Conseils fédéraux (*Bundesrat*), l'autrichien et l'allemand –, elles présentent une caractéristique commune d'une importance fondamentale: celle de constituer l'enceinte où se déploient au sommet les rapports État-régions, de représenter la structure instituée et consacrée par des dispositions constitutionnelles explicites qui réalise, au plus haut niveau de représentation, l'intégration des grandes collectivités autonomes territoriales constitutives de l'État, préalable obligé, du moins en puissance, pour qu'elles puissent exercer une influence déterminante sur les choix à poser.

Il s'agit là d'un trait qui, combiné à d'autres, contribue généralement à imprimer une marque fédérale à un régime institutionnel et, parcellément, n'est attesté et ne fonctionne que sur une échelle qui se limite au cadre européen et, en particulier, à certains États objets de cette étude. Actuellement les États disposant de telles chambres ne représentent qu'un groupe fort minoritaire. On peut toutefois observer que la montée en puissance des institutions et des politiques communautaires a exercé des effets sur certaines secondes chambres, en tendant à déclencher des réformes qui les spécialisent dans le domaines de l'autonomie territoriale et en élargissent expressément les fonctions aux problématiques européennes. Dans plusieurs pays, d'ailleurs, à commencer par les États fédéraux, ce développement est explicitement rapporté à une justification "européenne": la nécessité d'offrir une compensation aux entités fédérées pour le transfert au niveau communautaire de certaines de leurs attributions.

D'autres aspects de ces secondes chambres appellent quelques observations spécifiques.

2.1.1 Niveau de formalisation

La Constitution constitue par excellence le texte de référence qui prévoit l'existence d'une chambre haute et, bien souvent, en régleme le fonctionnement jusque le détail. Un niveau de formalisation très élevé est tout particulièrement nécessaire du fait du rôle spécifique que cette instance doit jouer dans l'architecture institutionnelle et de l'imbrication avec les autres organes constitutionnels qu'elle détermine du seul fait de son existence et qui aboutit à modifier, en l'enrichissant d'un nouveau pôle, la structure classique des rapports entre les acteurs principaux du régime de gouvernance.

Ainsi, l'art. 50 de la Loi fondamentale allemande instaure expressément le Conseil fédéral (*Bundesrat*), par le biais duquel les *länder* collaborent au processus législatif et à l'administration de la Fédération et, soulignons-le, aux affaires concernant l'Union européenne. De manière analogue, la Constitution fédérale autrichienne institue aussi un Conseil fédéral (*Bundesrat*) qui, avec l'autre chambre, le Conseil national (*Nationalrat*) exerce le pouvoir législatif de la Fédération (art. 24) et détient des pouvoirs de contrôle et d'orientation vis-à-vis du gouvernement fédéral (art. 52).

Il s'agit en effet des États qui ont opté de la manière la plus nette, et ce, d'entrée de jeu, en faveur de la création d'un organe spécifique de représentation des entités fédérées, même si certaines particularités différencient ces deux modèles. Cependant, la Constitution a également été sollicitée en la matière même dans les États où le choix de valoriser les régions dans une seconde chambre a été moins affirmé - et là aussi, on remarque clairement que cette orientation a été prise avec une intensité variable. Pour être plus exact, on dira que l'instrument à cet égard a été la révision constitutionnelle opérée au fil du temps sur le corpus d'une Loi fondamentale préexistante afin - c'est là une caractéristique commune aux pays de cette deuxième catégorie - de reconfigurer le Sénat au fait nouveau de l'émergence des régions, en recourant à des solutions techniques moins directes, qui témoignent peut-être de la difficulté de modifier certains équilibres, une fois ancrés.

Il convient à cet égard de mentionner le cas de la Belgique, car il présente manifestement des traits tout à fait particuliers. Le point à souligner est qu'au moment où les processus d'autonomie avaient tellement progressé qu'ils avaient transformé l'État dans un sens fédéral (y compris dans sa dénomination officielle), il est apparu que l'on ne pouvait plus différer la refonte du Sénat, qui a été réalisée par la réforme constitutionnelle de 1993 (nouvel article 67 de la Constitution). Une observation en partie similaire, quoique l'échelle soit différente, peut être formulée à propos de certains systèmes juridiques au sein desquels la poussée régionale s'est manifestée avec une intensité et des formes différentes, sous l'effet de facteurs contextuels et politiques aussi nombreux que prégnants (y compris la perspective européenne) qui ont contribué à l'avènement d'une structure autonome asymétrique. Tel est le cas de l'Espagne, où, la Commission générale des communautés autonomes, dont l'institution a déterminé le point d'équilibre atteint pour l'instant (tant que ne se concrétisera pas le projet de faire de la seconde chambre la véritable enceinte de la représentation territoriale), n'en reste pas moins dans le giron du Sénat, pour obsolète et dépassé qu'il soit. Cette situation peut en tout cas fournir une indication ou un appui utiles, s'agissant de déterminer où doit se situer le siège naturel, voire principal de l'organisme représentatif des régions.

D'autre part, on ne peut manquer de relever au passage que la simple mention par la Constitution d'une présence partielle, directe ou indirecte, des régions dans la composition de la seconde assemblée ou encore l'octroi à ces instances d'un rôle marginal au sein de la chambre haute apparaissent assurément insuffisants pour leur assurer un poids approprié en termes de représentation et de co-association aux

décisions. Bon nombre d'États fournissent des exemples parlants à cet égard. En premier lieu, on citera à nouveau l'Espagne, dotée d'un Sénat défini expressément comme Chambre de représentation territoriale (art. 69 de la Constitution), même s'il n'est pas composé de manière efficace. Cependant la France se retrouve également dans cette situation, elle qui est venue récemment à la régionalisation au terme d'un cheminement prudent et progressif, qui a néanmoins nécessité d'apporter quelques retouches d'ordre fonctionnel dans le statut constitutionnel du Sénat: en effet, l'affirmation (art. 24 de la Constitution) que cette assemblée assure la représentation des collectivités territoriales (parmi lesquelles on doit désormais également inclure les régions) fait l'effet d'une solution boiteuse – mais bien en phase avec une forme d'organisation de l'État qui conserve des traits d'unitarisme et de centralisme fort marqués. Il en va de même de l'Italie, où l'on a voulu (art. 58 de la Constitution) que le Sénat soit élu sur une base régionale, sans avoir jamais pu prendre en la matière les dispositions d'application pourtant tout à fait réalisables⁽⁸⁾.

2.1.2 Composition

Les choix effectués pour la composition de la seconde chambre contribuent de manière décisive à en déterminer le rôle et l'efficacité institutionnelle.

Les deux Conseils fédéraux diffèrent profondément sur ce point. Celui du régime allemand a pour caractéristique de se composer de membres des gouvernements des länder, qui les nomment et les révoquent. Il donne corps à une représentation de type institutionnel, qui dépend véritablement et directement de chaque land (ou, plus précisément, de la majorité au pouvoir dans chaque land) et paraît procéder d'un souci de concilier divers impératifs: préserver un profil politique affirmé, allant de pair avec la compétence technique et la flexibilité (les membres de cette assemblée sont des ministres, qui peuvent se faire représenter mais uniquement par d'autres membres de leur gouvernement respectif, afin d'éviter justement qu'elle n'acquière un caractère bureaucratique), garantir une représentation cohérente et de type territorial (les membres doivent se conformer aux instructions de leurs gouvernements respectifs, qui revêtent un caractère contraignant; les votes d'un land sont exprimés en bloc et uniquement par les membres effectivement présents; à la différence du Bundestag, il

(8) Il peut être utile d'ajouter que, selon l'opinion la plus répandue, la nouvelle disposition constitutionnelle, approuvée en première lecture par les deux Chambres et actuellement en cours de discussion, en seconde lecture, au Sénat de la République, ne saurait combler cette carence. En effet, tout en qualifiant de "fédéral" le Sénat qu'il prévoit, ce projet de loi constitutionnelle 2544-B Sénat, maintient en substance ses spécificités de chambre de représentation politique (et non territoriale).

n'est pas possible d'y constituer des groupes parlementaires transversaux, répondant à une logique partisane) et articuler confrontation et la cohésion (par le biais du travail commun au sein de l'assemblée). Le Conseil fédéral allemand se présente donc comme une assemblée dont tout le poids penche du côté des gouvernements des länder, même si par là, elle ne fait que se situer dans le droit fil du rôle imparti aux régions dans le cadre d'un fédéralisme exécutif.

Les caractéristiques du Conseil fédéral autrichien sont, quant à elles, presque diamétralement opposées: il assure une représentation de type politique, sur la base d'une élection au deuxième degré, à la proportionnelle, via les Parlements (diètes) des länder (qui peuvent également y envoyer des candidats extérieurs) et ne privilégie pas la logique territoriale, puisque le mandat dont ses membres sont investis n'est pas contraignant et qu'il est possible d'y former des groupes parlementaires transrégionaux. Il constitue donc un véritable second rameau au sein du Parlement, qui offre un espace d'expression aux intervenants politico-partisans.

La chambre haute espagnole relève d'une typologie qui diffère de ces deux modèles. Sa composition, qui est régie par une combinaison de deux critères différents et ne prévoit de désignation par les Parlements des communautés autonomes que pour un cinquième des effectifs de l'assemblée, les autres devant être élus directement par les citoyens, ne coïncide pas avec une volonté de réaliser une véritable "représentation territoriale", qui soit distincte de la mécanique partisane et puisse s'y substituer. En outre, les propositions de réforme de l'institution semblent bloquées pour l'instant. Il convient cependant de signaler qu'il y a été créé, grâce à une refonte de son règlement intérieur, une Commission générale des communautés autonomes, qui joue le rôle d'une sorte de Sénat régional en son propre sein, dans la mesure où rassemblant, par rapport aux commissions sénatoriales classiques, un nombre quasi double de membres, lesquels sont désignés en grande partie par les communautés autonomes, et autorisant les représentants des pouvoirs régionaux à assister à ses séances, alors qu'ils lui sont extérieurs en termes objectifs, cet organe dispose de larges compétences qui couvrent notamment la faculté d'indiquer les formules de participation des communautés autonomes à la définition des positions nationales au niveau européen. La Commission générale des communautés autonomes pâtit toutefois de son appartenance à une chambre qui n'est pas très active du point de vue institutionnel et qui ne semble pas susciter l'intérêt ou la mobilisation des régions. Ce constat témoigne d'une situation délicate: l'introduction d'une chambre des régions dans un ordre constitutionnel donné affecte le cœur même du dispositif régional et remet en jeu les

équilibres délicats entre le centre et les territoires autonomes ainsi que ceux entre ces dernières elles-mêmes.

Le Sénat français, enfin, se singularise par ses modalités spécifiques de prise en compte des instances locales dans un Parlement national; elles reposent sur la possibilité de "cumuler" les mandats électoraux, à partir du niveau municipal, qui est offerte aux sénateurs, lesquels récapitulent et garantissent ainsi à travers leur propre personne l'ensemble du circuit de représentation entre le centre et la périphérie. De nouvelles possibilités de dialogue entre les membres du Parlement, les collectivités locales et leurs associations sont venues se greffer sur cette composante structurelle, s'agissant d'étudier les projets portant sur des questions communautaires qui, à la suite de la réforme constitutionnelle de 1992, doivent être soumises au Parlement par le gouvernement, lorsque ce dernier intervient en matière législative. La spécialisation du Sénat sur les dossiers touchant à l'autonomie territoriale s'est accentuée avec la révision constitutionnelle de 2003 qui prévoit que tous les projets de loi concernant les collectivités locales doivent être présentés à cette branche du Parlement en première lecture.

2.1.3 Quelques caractéristiques

Les caractéristiques et les pouvoirs du Conseil fédéral allemand sont bien connus et, de l'avis de certains, lui confèrent une valeur exemplaire (voir la section de la présente étude consacrée spécifiquement à l'Allemagne). Il ne peut être rattaché, stricto sensu, à la catégorie des secondes chambres, du type de celles qui, par leur composition et leurs prérogatives, constituent la traduction d'un bicaméralisme pur, mais il garantit, au travers de leurs gouvernements, une représentation des entités territoriales allemandes qui est cohérente avec le système global attesté dans le pays, qu'on peut qualifier de manière synthétique comme un "fédéralisme d'exécution". Même s'il ne manque pas, depuis peu, d'être critiqué, le Conseil fédéral joue un rôle efficace pour la Fédération, dont il est un organe, comme pour les länder: en effet, ces derniers par le biais de cette enceinte qui leur est propre et où ils sont consultés au niveau le plus élevé, sont impliqués dans l'activité législative et administrative de l'État fédéral ainsi que dans les questions se rapportant à l'Union européenne et peuvent y intervenir directement.

Dans le Conseil fédéral autrichien, c'est précisément l'absence de cette dimension de territorialité et de cohérence qui est généralement pointée comme point faible de

l'institution du point de vue du processus décisionnel intérieur. Cette situation expliquerait le rôle de plus en plus important que jouent, encore que selon des canaux divers, les présidents des gouvernements des länder. On note par ailleurs que la succession presque ininterrompue de gouvernements fondés sur de larges coalitions, avec une forte homogénéité politico-partisane entre la majorité au niveau fédéral et celles de chaque land, y compris dans leur expression au sein de la seconde chambre, ne favorise pas l'émergence de configurations formelles de pluralité et d'opposition tranchée entre le centre et la périphérie. Il est vrai que de tels antagonismes ne sont pas automatiquement bénéfiques, dans la mesure où ils peuvent être instrumentalisés à des fins de compétition politique sur le plan national. Néanmoins, des épisodes de très vive confrontation se sont déroulés sur certains dossiers spécifiques, dans lesquels un rôle déterminant a été joué par l'ensemble des garanties constitutionnelles prévues en faveur des länder, qui les ont exploitées à fond – et avec succès: le cas des processus décisionnels européens en fournit un exemple, puisque les États fédérés autrichiens ont réussi à y revendiquer un rôle important en s'appuyant sur le prescrit constitutionnel qui, en matière de traités, impose leur approbation, via une prise de position consensuelle du Conseil national (art. 50 de la Constitution autrichienne).

2.2 Les organes interrégionaux ad hoc

Dans les États possédant une structure régionale poussée, il arrive qu'un besoin de coordination horizontale se fasse sentir, pour faciliter l'élaboration d'orientations communes à défendre vis-à-vis de l'interlocuteur du niveau national. Dans ce but, ces mêmes collectivités concernées peuvent prendre l'initiative de créer des organes interrégionaux, qui se font leur place dans l'édifice institutionnel ou y acquièrent même une reconnaissance officielle.

Des exemples de cette évolution se retrouvent en Autriche, où le Conseil fédéral, de par sa composition et certains traits du système politique, n'est pas en mesure de traduire de manière appropriée la position globale des différentes collectivités régionales face au gouvernement fédéral et est épaulé - et parfois même court-circuité - par des organes parallèles.

C'est ainsi que l'accord passé en 1992 entre la Fédération et les länder a prévu la création d'une Conférence d'intégration des länder (*Integrationskonferenz der Länder - IKL*), qui se compose du Président de l'Assemblée (diète) de chaque land ainsi que de ceux des deux branches du Parlement fédéral; l'objectif qui lui est assigné est de

déterminer, sur certaines questions européennes, des positions communes qui auront valeur contraignante pour l'exécutif fédéral. La conférence est assistée sur le plan technique par la Commission permanente d'intégration des länder (*Ständiger Integrationsausschuß der Länder – SIL*), composée de fonctionnaires des services régionaux pour les affaires communautaires.

Ces dispositions n'ont toutefois pas empêché que l'IKL soit en perte de vitesse par rapport à une instance officieuse, la Conférence des chefs de gouvernement de land (*Landeshauptmännerkonferenz – LHK*), assistée par la Conférence des directeurs généraux des administrations régionales (*Landesamtsdirektorenkonferenz*), qui a acquis dans les faits le rang d'organe de liaison véritable et prépondérant, y compris en matière communautaire, et confirme ainsi la tendance du déplacement du centre de gravité vers les exécutifs en ce qui concerne les rapports entre l'État et les régions.

En Allemagne aussi, c'est à cette logique de coordination informelle, quoique sans altération de l'agencement constitutionnel primitif, que répondent les conférences dans lesquelles les ministres des länder qui sont chargés des politiques communautaires ou d'autres questions débattues se réunissent à intervalles réguliers afin de concerter leurs positions avant qu'une décision ne soit prise par le Conseil fédéral, lequel n'en garde pas moins un rôle central. En Italie, les réunions des organes non institutionnalisés d'autocoordination des représentants des pouvoirs exécutifs et législatifs régionaux présentent une nature assez similaire, qu'il s'agisse de la Conférence des présidents des régions (*Conferenza dei presidenti delle regioni*) ou, plus rarement, de la Conférence des présidents des conseils régionaux et des provinces autonomes (*Conferenza dei presidenti dei consigli regionali e delle provincie autonome*) qui, en l'absence d'une seconde chambre à caractère véritablement territorial, se tiennent avant les réunions avec le gouvernement central et sont assistées par des structures de support technique. De la même manière, le bureau de liaison des länder (*Verbindungsstelle der Länder*) autrichiens exerce, entre autres, une fonction de secrétariat pour les conférences de ces collectivités régionales.

2.3 Les organes mixtes État-régions

Parmi les différents dispositifs qui permettent de concrétiser l'implication des collectivités autonomes régionales et locales dans le processus européen d'élaboration des politiques, celui qui repose sur l'existence d'organes mixtes État-régions a pris au fil du temps une importance grandissante. De nombreux facteurs y contribuent,

certaines étant d'ordre plus général, tandis que d'autres se rattachent davantage aux situations nationales spécifiques, tout en pouvant se retrouver dans bon nombre d'États.

D'une part, on note le poids et le rôle institutionnel conservés par les États dans la dynamique européenne, de sorte qu'ils apparaissent, tout au moins au cours de la phase plus récente, comme un niveau décisionnel indispensable dans l'élaboration des orientations et des choix concernant la communauté. D'autre part, il faut compter avec l'exigence d'un accès constant et systématique aux organes décisionnels qui se manifeste clairement de la part des intérêts s'exprimant sur une base territoriale. À cet égard, l'interlocuteur privilégié s'avère être le gouvernement central, suite à une sorte de revalorisation (si tant est qu'il y ait eu un fléchissement sur ce point) de la dimension "quotidienne" de l'action politique, si l'on considère que la "grande politique" exige un engagement certes humble mais actif et de tous les instants et que les grandes lignes en la matière doivent se construire, se gérer et se matérialiser selon un processus circulaire et interactif qu'il n'est pas toujours possible de découper en phases, quand bien même on continue à distinguer les rôles et les tâches. D'ailleurs, la nature même des matières et des compétences dont les collectivités territoriales assurent la gestion rend concevables ce type d'approche et la stratégie qui en découle.

Bien sûr, malgré ces données de base communes, tous les États n'ont pas créé d'organes mixtes pour la coordination intergouvernementale à des fins générales ou même spécifiquement européennes. On peut toutefois observer qu'ils obéissent à des schémas comparables dans tous les ordres juridiques où ils existent: ils sont nés et ont évolué dans une zone caractérisée par une certaine souplesse institutionnelle relative, sans bénéficier de garanties fortes, sont dépourvus de sanction constitutionnelle explicite (et, par là aussi, exempts des rigidités qui en découlent), s'appuient sur des instruments à faible degré de formalisation et utilisent, tout au moins dans la phase initiale, des marges d'expérimentation afin d'adapter leur assise, leur composition et leurs pouvoirs aux exigences concrètes du processus d'élaboration des politiques.

À cet égard, un exemple parlant est fourni par les vicissitudes qu'a connues en Italie la Conférence permanente pour les rapports entre l'État et les régions. Née "de la base", comme organe de liaison entre les pouvoirs exécutifs répondant à un besoin partagé et objectif, elle a été officialisée en 1983, via un simple acte de droit secondaire du gouvernement central et s'est peu à peu posée en organe à compétence générale, en acquérant une position centrale par rapport aux nombreuses commissions sectorielles

mixtes qui avaient été instituées au fil du temps puis en provoquant leur suppression et en reprenant les compétences, pour aboutir à devenir pratiquement la seule instance véritable de confrontation, au sein de laquelle se concluent toutes sortes d'accords engageant toutes les parties, tout en étant dorénavant réglementée de manière plus détaillée, grâce à une loi récente. Il s'agit donc d'un organe de nature politique, qui rassemble, en fonction des matières à traiter, divers ministres du gouvernement central et leurs homologues des gouvernements régionaux et est doté de pouvoirs décisionnels importants sur toutes les questions concernant les régions, dont les thématiques européennes, notamment dans leurs aspects qui embrassent les différents secteurs et compétences, tandis que la "session communautaire" spéciale de la Conférence peine à respecter une cadence de réunion semestrielle.

En Espagne, les conférences sectorielles se présentent sous un abord semblable. Elles ont été créées pour combler un besoin de structures de coopération dans des matières diverses face à un régionalisme qui a pris un essor aussi rapide que puissant et réunissent des ministres du gouvernement central et les membres correspondants des exécutifs des communautés autonomes. Bien que dépourvues de pouvoirs décisionnels formels, elles peuvent élaborer des accords auxquels souscrivent le gouvernement et chaque communauté et qui lient le premier comme les secondes.

La Conférence pour les affaires liées aux Communautés européennes (CARCE), dont il a déjà été question, s'inscrit dans ce système: cette instance créée en 1988 en tant qu'organisme intergouvernemental à caractère officieux et présentant elle aussi une composition mixte et d'ordre politique, a obtenu à la longue une reconnaissance formelle, qui s'est d'abord réalisée par le biais d'accords puis, en 1997, par une loi et s'est renforcée à mesure que s'étendaient ses compétences, alors qu'elle s'imposait en tant qu'assemblée vouée non seulement à l'échange d'informations et à la mise en œuvre des politiques communautaires mais également à la participation réelle des communautés autonomes tant à la "phase ascendante", en rapport avec l'élaboration de la position de l'Espagne dans les processus décisionnels européens, qu'aux relations avec l'extérieur, par exemple, avec le Conseil de l'Union européenne. À cette fin, elle s'appuie sur un organe exécutif, la Commission des coordinateurs pour les affaires communautaires européennes, à laquelle participent un représentant du ministère des affaires étrangères et un autre de la représentation permanente de l'Espagne à Bruxelles, ainsi que sur les autres conférences sectorielles, par rapport auxquelles elle occupe désormais une position prédominante. À l'heure actuelle, le dispositif espagnol s'articule autour de la CARCE, comme carrefour de coordination et d'orientation

générales, et de la chaîne de conférences à compétences sectorielles qui en fonction des matières, servent d'enceintes de participation des régions à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques communautaires. Son rôle reste fondamental, malgré qu'elle continue à souffrir de certaines faiblesses, comme la dépendance par rapport au gouvernement central, qui détient le pouvoir de la convoquer et de fixer son ordre du jour, et une insuffisance structurelle de moyens eu égard à la complexité de ses tâches.

Contrastant avec les cas que nous venons de relever, les organes mixtes d'autres États peuvent présenter certaines traits divergents. Ainsi, ils peuvent eux aussi se caractériser par une composition politique du plus haut niveau et viser à privilégier le rapport exclusif avec l'interlocuteur gouvernemental central mais, en revanche, ne disposer que de pouvoirs d'une nature plus clairement consultative, tout en étant protégés par une officialisation très poussée. En Autriche, par exemple, le Conseil pour les questions de politique d'intégration européenne (*Rat für Fragen der Europäischen Integrationspolitik*), qui a été institué par une loi fédérale et se compose de représentants du gouvernement fédéral (chancelier fédéral, vice-chancelier et ministre des affaires étrangères), du Conseil national, des länders (deux délégués des présidents et deux représentants des Parlements régionaux, les *Landtage*), des communes et des partenaires sociaux, se spécialise outre une mission d'information réciproque, dans un rôle de consultation au bénéfice du gouvernement fédéral, lorsqu'il faut discuter et coordonner les décisions en matière de politique d'intégration.

Il arrive aussi que même si l'instance concernée présente une identité bien affirmée d'organe consultatif et d'interlocuteur du gouvernement, avec un caractère officiel marqué, la composante technique y prévale sur la dimension politique et que la composante territoriale qui lui donne une nature mixte soit restreinte et partiellement ou totalement, indirecte. C'est le cas de la Commission interministérielle des affaires communautaires (*Comissão Interministerial dos Assuntos Comunitários - CIAC*), qui a été instituée au Portugal par un acte de niveau législatif, est présidée par le ministre des affaires étrangères et rassemble des représentants de tous les ministères impliqués dans les différents aspects du processus d'intégration européenne ainsi que de deux représentants des régions autonomes, qui constituent les seules collectivités régionales du pays dans l'attente de l'institution des régions ordinaires. Cette commission représente un organe technique et les décisions politiques concernant les questions européennes sont prises par un Conseil des ministres dédié aux affaires communautaires. Chargée notamment d'évaluer l'impact de l'intégration européenne, la CIAC est une enceinte de consultation des partenaires économiques et sociaux ainsi

que des collectivités locales, les "autonomies locales", en l'occurrence les communes (*municipios*) et les paroisses (*freguesias*), surtout depuis que la loi a reconnu à l'Association nationale des communes portugaises le droit d'être sollicitée à cet égard.

Il semble que l'on ait encore plus nettement affaire à une présence restreinte des collectivités territoriales dans le cas de la Finlande, où un représentant des îles Åland siège au sein du Comité pour les affaires européennes, au niveau gouvernemental central, et dans ses sous-commissions.

2.4 La technique des relations bilatérales

Les techniques de consultation directe, qui se matérialisent par des relations bilatérales entre le centre et les collectivités territoriales sans transiter par un organe mixte jouant le rôle d'une enceinte commune permanente, se déploient surtout dans les régimes institutionnels qui possèdent une tradition politico-administrative allant dans ce sens et qui se caractérisent par des formes de "régionalisme asymétrique", c'est-à-dire celles où au lieu de se trouver sur un pied d'égalité du point de vue du statut, les composantes territoriales subnationales appartenant au même niveau de gouvernement (qu'il soit régional, provincial, communal ou autre) présentent des différenciations marquées du point de vue de la reconnaissance de leurs particularités, des caractéristiques et de l'étendue de leur autonomie, des ressources ou des compétences.

On peut dire par exemple que les relations État-régions étaient bilatérales dans l'Italie d'avant 1970, où les seules collectivités régionales étaient les cinq régions à statut "spécial", la régionalisation n'ayant pas encore été menée à bien dans l'ensemble du pays.

De manière analogue, le système des relations bilatérales déjà bien établi au Royaume-Uni est encore en train de s'y renforcer depuis que la réforme constitutionnelle y a donné rang de "nations" à l'Écosse, au Pays de Galles et à l'Irlande du Nord et a renforcé leur autonomie mais, précisément, de manière nettement inégalitaire. Par conséquent, le gouvernement britannique continue à entretenir avec ces entités des rapports à géométrie variable, qui sont placés sous le signe du pragmatisme, de l'absence de formalisme et de la souplesse et, plutôt qu'à la prise en compte égalitaire et globale de tous les acteurs, donnent la préférence à des choix concernant chaque question concrète et applicable à un territoire déterminé. Ce schéma prévaut en tout cas dans le paysage politico-partisan actuel, où l'existence de

majorités identiques au centre et à l'échelon périphérique fournit probablement le ciment qui est, en tout état de cause, souvent nécessaire pour un tel édifice.

Le protocole d'accord (*Memorandum of understanding*) en la matière institue notamment un Comité ministériel commun (*Joint Ministerial Committee – JMC*), organe central de consultation qui fait fonction de structure habilitée à trancher en dernier ressort pour définir la position de négociation du Royaume-Uni concernant les questions européennes qui ont une incidence sur les compétences régionales, au terme de procédures spécifiques qui auront amené le ministre compétent à consulter ses collègues tant du gouvernement central que des exécutifs régionaux. Un pacte sur la coordination de la politique européenne qui a été signé par le gouvernement central, l'Écosse et le Pays de Galles, régit d'autres aspects de la coopération pour les questions européennes et prévoit une pleine implication des collectivités territoriales dans la phase ascendante du processus décisionnel européen, lors de l'élaboration de la position de négociation; il fait la part belle aux critères de non-formalisme et de souplesse et a débouché, par ricochets, sur la conclusion de nombreux pactes bilatéraux et sectoriels.

Tous les textes qui régissent ce système sont des actes faiblement formalisés et dépourvus de force juridique contraignantes, n'impliquant que des engagements "sur l'honneur". Par ailleurs, l'approche bilatérale et informelle se traduit dans une pratique délibérée de ne traiter la plupart des questions que par téléphone, en renonçant à organiser des réunions de concertation.

Le texte sur le protocole d'accord prévoit la création d'un instrument d'appui sous la forme d'un Comité de fonctionnaires (*Committee of officials*), débouchant à son tour sur la création d'un sous-comité pour les questions communautaires.

En Espagne aussi, un régime d'autonomies asymétriques a favorisé le développement de relations bilatérales. Il convient de rappeler ici un constat déjà évoqué à propos du système des conférences: la tendance qui prévaut dans ce pays consiste à procéder par conclusion d'accords séparés entre le gouvernement central et chaque communauté autonome, même lorsque les contenus de ces conventions sont identiques, et à ne leur donner force obligatoire que pour celles qui les approuvent, même si elles sont une majorité à le faire. L'accord d'institutionnalisation et, après lui, la législation ont prescrit expressément la technique des relations bilatérales pour les matières relevant de la compétence exclusive d'une communauté donnée.

Toujours en Espagne, il faut encore mentionner les deux comités bilatéraux "Europe" au sein desquels le gouvernement central rencontre le Pays Basque et la Catalogne; ils ne se réunissent toutefois que rarement et n'ont guère d'influence, car leur activité se limite à un échange d'avis et d'informations, ce constant confirmant d'ailleurs que ces entités régionales accordent la préférence aux rapports privilégiés avec le centre.

Aux Pays-Bas, où la recherche du consensus par la consultation constitue une composante traditionnelle de la culture politique et administrative nationale, la loi sur les communes et celle sur les provinces disposent que le gouvernement doit consulter ces deux types de collectivités - ou leurs organismes représentatifs, qui ont pris une importance croissante - dans tous les domaines qui les concernent respectivement.

Cette législation est étayée par deux accords de politique et de programmation, qui la complètent et l'interprètent: conclus avec l'Association des communes néerlandaises (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten* - VNG) et la Concertation interprovinciale (*Interprovinciaal Overleg* - IPO), ils fixent et mettent régulièrement à jour les critères qui régissent les rapports entre les trois niveaux de gouvernement.

La consultation individuelle et directe, en particulier des collectivités locales, se pratique également dans d'autres pays, par exemple l'Allemagne, où, par ailleurs, il est notamment prescrit qu'elle ait lieu "en temps utile et de manière appropriée", conformément aux dispositions de la Charte européenne.

2.5 *La consultation des associations représentatives des collectivités locales*

Les différentes formules de consultation des collectivités locales par le biais de leurs associations représentatives répondent à une revendication très répandue: l'implication de ces entités dans les processus décisionnels nationaux. Les communautés territoriales de base sont presque partout des interlocuteurs naturels des pouvoirs centraux, vu leurs origines très anciennes, leur présence partout dans le pays, leur forte teneur démocratique et les responsabilités administratives qu'elles assument.

Il en résulte qu'elles possèdent un poids institutionnel très notable et assez bien distribué dans tous les États, qui peut se présenter sous diverses variantes mais apparaît bien souvent ne pas découler totalement, de manière linéaire et mécanique, des différents contextes institutionnels dans lequel il s'insère, qu'ils relèvent du modèle

fédéral, du modèle régionalisé ou du modèle unitaire centralisé, avec toutes leurs déclinaisons possibles.

La problématique de la consultation se rapproche de celle de l'information, les points de contact de ces deux processus étant nombreux et indispensables si l'on veut qu'ils s'effectuent de manière efficace et réfléchie. Il est dès lors permis de s'abstenir de réitérer ici les informations et les considérations déjà développées ailleurs (voir par exemple le paragraphe 1.2.1 ci-dessus) et l'on choisira plutôt de dégager certaines caractéristiques "horizontales", en fonction desquelles l'institution de la consultation peut être analysée par-delà les réalités institutionnelles propres à chaque État.

2.5.1 *La consultation: profils d'ensemble*

Si l'on étudie tout d'abord la place occupée par la consultation dans les différentes structures institutionnelles, on peut constater qu'elle revêt une intensité toute particulière et emblématique dans des États comme le Danemark, les Pays-Bas ou la Suède, qui sont autant de pays dans lesquels la démocratie et la participation en vue du dégagement d'un consensus apparaissent solidement ancrées dans la culture politique et administrative. Même s'il n'y a pas été expressément constitutionnalisé, un principe général de consultation y est indéniablement à l'œuvre, irriguant l'ensemble du système juridique et se traduisant par une attention constante, une sensibilité spécifique, une sollicitude toute particulière à l'endroit des mécanismes procéduraux, à tous les niveaux et dans toutes les matières, y compris les questions communautaires. Si un tel soin peut induire de lourdes charges administratives, lequel, au demeurant est gérable moyennant des modalités d'organisation et des pratiques adéquates, il représente dans la durée un point de ralliement, qui a valeur qualifiante pour le dispositif - et influe sur l'interprétation des activités par lesquelles il se matérialise. Une importance particulière est également accordée à la consultation dans les systèmes fédéraux plus aboutis: en Allemagne et en Autriche, elle se traduit expressément par un droit afférent reconnu aux collectivités locales, assorti parfois de l'imposition symétrique à l'État de l'obligation de solliciter leur avis et de leur fournir l'information nécessaire. Les activités concernées peuvent se fonder, fût-ce indirectement, sur des garanties de nature constitutionnelle.

2.5.2 *Le rôle des associations*

Dans un deuxième temps en se plaçant sur un autre plan, il convient d'analyser le rôle des associations. À cet égard, on rencontre une échelle complète de gradations. En Autriche, pays qui représente un cas unique, le rôle des associations est reconnu par le degré de formalisation le plus élevé qui soit, puisque c'est la Constitution elle-même qui prévoit que la Fédération des communes autrichiennes et la Fédération des villes autrichiennes des villes ont vocation à représenter les intérêts des collectivités locales (art. 115, paragraphe 3, de la Constitution fédérale). Dans d'autres États, les associations jouent un rôle fondamental, de rang quasi constitutionnel, dès lors que la consultation en arrive dans les faits à constituer l'essence de la méthode de gouvernement, par exemple aux Pays-Bas, ou que les associations constituent les acteurs de premier plan dans le pays, du fait de leur capacité d'initiative, de soutien ou de coordination, comme c'est le cas au Danemark. En Allemagne, la consultation des collectivités locales par le biais de leurs associations a reçu valeur de principe général de droit. En confirmation de cet état de choses, la loi sur la coopération entre la Fédération et les Länder pour les affaires de l'Union européenne prescrit le respect du droit des communes et de leurs associations à préserver les intérêts des collectivités locales; pour l'élaboration des projets de loi, le règlement intérieur commun des ministères fédéraux fait obligation de solliciter l'avis des associations sur leurs aspects relevant de l'intérêt local; en plus de la Fédération, les Länder ont par ailleurs légiféré eux aussi en la matière, parfois à l'échelon constitutionnel, comme dans le cas de la Sarre (Constitution de Sarre, art. 124). La loi peut cependant intervenir aussi dans d'autres États, qui n'accordent que peu de place à la participation des collectivités locales au processus d'élaboration des politiques: c'est ainsi qu'en Irlande, la loi sur les collectivités territoriales (*Local Government Act*) de 2001 reconnaît les associations de collectivités locales, qui sont habilitées à soumettre des propositions et des avis au gouvernement central, alors qu'au Portugal la loi 54/1998 confère à l'Association nationale des communes portugaises le statut de "partenaire de l'État". À l'autre bout de l'échelle, on trouve par ailleurs le Royaume-Uni, où la reconnaissance de l'Association des pouvoirs locaux (*Local Government Association*) en tant qu'organe consultatif officiel ne trouve aucune traduction dans un quelconque texte juridique qui réglementerait les modalités de participation en la matière. En tout état de cause, que ce soit parce qu'elles représentent les entités territoriales les plus nombreuses ou en raison du réseau capillaire de relations politiques et institutionnelles qu'elles ont su construire progressivement, les associations de collectivités locales occupent dans les

faits une place considérable dans de nombreux États, y compris en Italie, où elles ont montré en maintes circonstances qu'elles pesaient davantage que l'échelon régional.

2.5.3 *Les modalités de la consultation*

Un troisième point à analyser sera celui des modalités de la consultation. Elles sont évidemment multiples, car les niveaux d'accès et les interlocuteurs sont variables.

Le gouvernement et, plus largement, les appareils ministériels semblent constituer le point de référence principal, que l'on examine la question du point de vue du détenteur du pouvoir d'orientation, de l'initiative dans l'élaboration des projets, de l'information disponible ou du rôle prépondérant sur la scène européenne. De par sa nature, le Parlement se profile cependant aussi comme un pôle pour l'activité consultative, comme on peut le constater un peu partout, par exemple aux Pays-Bas ou en Finlande, par le biais des commissions parlementaires compétentes, ainsi qu'en Allemagne, où la consultation et l'implication des associations sont fréquentes et bénéficient de garanties (voir par exemple l'article 69, paragraphe 5 du règlement intérieur du Bundestag), sans oublier qu'elles peuvent également se produire, au sein du Conseil fédéral (*Bundesrat*), de manière indirecte par le biais de chaque Land.

Au niveau gouvernemental, les enceintes sont par conséquent nombreuses. On peut citer celles qui se situent au plus près du dispositif communautaire, par exemple les rencontres préparatoires à la réunion du Comité des représentants permanents à Bruxelles (COREPER) auxquelles les associations de l'Autriche prennent part régulièrement, avec le droit d'y exprimer des avis. D'autres instances entretiennent un dialogue avec l'extérieur, pour traiter de thèmes qui excèdent le cadre national, comme c'est le cas en Belgique, où les associations prennent part à des commissions spéciales. Il faut encore mentionner les organismes faitiers prévus pour l'élaboration de la législation et des stratégies nationales, dont certains sont en prise directe avec l'aspect européen. Cette configuration se présente notamment en Autriche, avec les différents comités nationaux, qui organisent des réunions hebdomadaires auxquelles sont conviés les représentants des pouvoirs locaux ou, plus systématiquement, avec les instances fédérales d'élaboration de projets relevant de thématiques européennes, qui sont tenues, lorsque les intérêts locaux sont concernés, d'informer les communes et les villes et de recueillir leur opinion (art. 23d, paragraphe 1 de la Constitution fédérale). De même, le Danemark a institué dans ses ministères des comités spéciaux des affaires européennes qui sont chargés d'analyser les propositions de la Commission

européenne et auxquels participent les représentants des associations de collectivités régionales et locales, lesquelles figurent également, à titre statutaire et aux côtés de délégués du Parlement et du gouvernement, dans les commissions qui sont créées en vue de l'élaboration de législations nouvelles, comme en Suède, où, en relayant les intérêts des communautés territoriales dans le processus décisionnel national, y compris celui relatif à la phase ascendante du droit communautaire, les deux associations nationales des pouvoirs locaux et régionaux ont joué un rôle important de médiation entre le centre et la périphérie. En Finlande aussi, l'association correspondante est intégrée dans l'encadrement des travaux du comité national pour les affaires européennes, institué auprès du gouvernement et subdivisé en trente-cinq sous-commissions préparatoires, puisqu'elle fait partie d'une sous-commission restreinte pour les politiques régionales et structurelles et de nombreuses sous-commissions élargies, dans les secteurs les plus variés, et élabore des avis, des documents et des documents de synthèse. De même en Irlande, le niveau régional est sollicité et impliqué dans le processus d'élaboration des politiques relatif au plan national de développement (NDP), bien que la participation des collectivités territoriales y soit moins prononcée et qu'elle soit dépourvue de mécanismes officiels et bien établis dans ce domaine, la consultation s'y déroulant sur une base sporadique. Même le Luxembourg, où la pratique de la consultation des pouvoirs locaux était jadis limitée et informelle, a entrepris, tout récemment, de la développer et de lui donner une sanction législative, à l'instigation de l'association des communes, qui s'est transformée ultérieurement en syndicat intercommunal (SYVICOL).

CHAPITRE III

RÉPARTITION DES COMPÉTENCES POUR LA MISE EN OEUVRE DES ACTES COMMUNAUTAIRES

1. La mise en oeuvre des actes communautaires dans les États dont les entités décentralisées sont dépourvues de compétences législatives. - 1.1 La mise en oeuvre des actes communautaires au Royaume-Uni. - 2. La mise en oeuvre des actes communautaires dans les États dont les entités décentralisées possèdent des compétences législatives garanties par la Constitution. - 2.1 Les États membres dans lesquels l'application de la législation communautaire doit s'effectuer dans le respect des compétences des entités subétatiques - 2.2 Le cas particulier du Portugal.

1. La mise en oeuvre des actes communautaires dans les États dont les entités décentralisées sont dépourvues de compétences législatives.

Le degré de participation des entités subétatiques et locales à la mise en oeuvre du droit communautaire dérivé dépend étroitement de l'architecture constitutionnelle de chaque État membre.

La première vérification qu'il convient de faire concerne la présence d'une garantie constitutionnelle des compétences législatives des régions. Dans les systèmes où les entités subétatiques sont dépourvues de fonction législative ou dans lesquels une garantie constitutionnelle de cette fonction n'a pas été prévue, la compétence pour la mise en oeuvre de la législation communautaire relève, en principe, de l'État central.

Il convient toutefois d'opérer certaines distinctions.

Certains de ces États membres n'excluent pas totalement une participation, à des degrés divers, des pouvoirs régionaux et locaux aux activités de mise en oeuvre du droit communautaire dérivé. L'exemple qu'offre le Danemark est significatif à cet égard; ce pays présente une tradition notable d'implication des pouvoirs locaux dans l'élaboration de la législation ayant un impact sur les compétences de ce niveau. Au

Danemark, les attributions des pouvoirs locaux et régionaux ne sont pas toujours prévues expressément par la loi. En effet, si quelques-unes de leurs activités y ressortissent aux règles dites "de compétence générale", des principes juridiques fondamentaux non écrits qui permettent aux pouvoirs locaux d'employer leurs ressources pour offrir des services à la population, la plupart de leurs fonctions sont déléguées. Dans la mesure où les réglementations communautaires ont une incidence importante sur leurs compétences, les pouvoirs régionaux et locaux sont appelés à participer de manière significative à l'élaboration de la législation d'application. Dans le cas de directives communautaires qui doivent être transposées par des lois, ils sont notamment invités à participer aux activités des organes ad hoc dès qu'il apparaît que leurs intérêts sont en jeu. Au demeurant, des représentants régionaux et locaux prennent part aux comités spéciaux pour l'UE mis en place auprès des différents ministères afin de contribuer à déterminer le contenu de la législation d'application des directives. En ce qui concerne la mise en oeuvre des règlements communautaires, une "méthode ouverte de coordination" a également été introduite en 1999. Elle a pour objet d'associer à l'élaboration des plans d'action danois les associations nationales des pouvoirs locaux, lesquels peuvent s'attribuer des compétences volontaires, non déléguées, y compris sur des matières en rapport avec le champ communautaire.

Les rapports entre l'État et les pouvoirs locaux sont empreints du même esprit de collaboration permanente en Suède où en vertu de la loi sur l'autonomie locale, la participation à l'intégration communautaire ne débouche pas sur un redécoupage des compétences entre l'État et les communes. Au moyen d'une législation sectorielle, ces dernières ont par ailleurs pris des responsabilités importantes dans l'organisation de nombre de services publics essentiels.

Dans la majeure partie des États membres de ce type, la compétence pour la mise en oeuvre des actes communautaires relève cependant des organes de l'État central, sans que l'on note une participation significative des pouvoirs régionaux et locaux à la conception de la législation interne d'application. Tel est le cas, par exemple, de la France, où les organes nationaux conservent le monopole en la matière, du Luxembourg, où la transposition des actes communautaires s'effectue par le biais de règlements administratifs publics (avec avis obligatoire du Conseil d'État), des Pays-Bas, où le gouvernement national est responsable de l'exécution des règlements et des directives communautaires, de la Grèce, où l'application du droit communautaire est habituellement confiée au gouvernement, qui l'assume par le biais de décrets présidentiels au départ des projets préparés par les ministères compétents en la

matière, tandis que la participation des entités subétatiques se limite aux formes de consultation suivies en général pour les différents processus décisionnels nationaux, et, enfin, de l'Irlande, où c'est à l'État central qu'il incombe de transposer les directives, par acte du Parlement ou législation dérivée, les pouvoirs locaux ayant toutefois reçu le droit de mettre en oeuvre les règlements dans une série spécifique de matières relevant de leur compétence.

1.1 La mise en oeuvre des actes communautaires au Royaume-Uni

Le cas du Royaume-Uni mérite une mention spécifique, principalement en raison de la nature de son socle constitutionnel. Dans ce pays, toutes les assemblées exerçant des pouvoirs décentralisés ont été instituées directement par le Parlement de Westminster ou en ont reçu indirectement leurs attributions, via la législation qu'il a adoptée; la décentralisation (*devolution*) peut, par conséquent, être modifiée ou révoquée par des interventions législatives ultérieures.

Le Parlement écossais et l'Assemblée d'Irlande du Nord, qui passent pour être plus influents du point de vue politique, dans la mesure où ils ont été approuvés au préalable par référendum populaire, adoptent les lois sur un pied d'égalité avec Westminster. Dans l'exercice de leurs compétences législatives respectives, ils doivent néanmoins, en vertu d'accords constitutionnels internes, se tenir dans des limites précises en ce qui concerne le droit communautaire. Ils ne peuvent notamment pas adopter d'actes législatifs qui soient en contradiction avec celui-ci (loi sur l'Écosse, *Scotland act*, 1998, chapitre 29; loi sur l'Irlande du Nord, *Northern Ireland Act*, 1998, chapitre 6, paragraphe 2, lettre d). La même clause restrictive figure d'ailleurs aussi dans le projet de décentralisation pour le Pays de Galles, qui lui octroie le pouvoir exécutif et celui d'adopter des textes réglementaires (loi sur le gouvernement du Pays de Galles, *Government of Wales Act*, 1998, chapitre 106).

Le Royaume-Uni se présente en outre comme un système marqué par une forte asymétrie.

On observe qu'une partie importante de la mise en oeuvre de la législation communautaire fait intervenir la responsabilité des organes décentralisés. En Écosse et en Irlande du Nord, celle-ci peut également impliquer l'adoption de lois pour la transposition des directives.

Plus spécifiquement, en ce qui concerne l'Écosse, la loi qui lui est consacrée prévoit, dans son chapitre 53, que dans le domaine des matières décentralisées, les fonctions qui étaient auparavant exercées par les ministres de la Couronne – et parmi lesquelles figurait, conformément à la loi des Communautés européennes (*European Communities Act*) de 1972, la mise en œuvre du droit communautaire - relèveront désormais de la compétence des ministres écossais. Il convient néanmoins de remarquer que, malgré le transfert de ces attributions, les ministres de la Couronne conservent la faculté de sanctionner la législation communautaire même pour les questions relevant de la compétence de l'Écosse. Ainsi, les organes du gouvernement écossais peuvent choisir soit de transférer l'exercice de ces pouvoirs à Londres, soit de les exercer eux-mêmes. Dans la mesure où se crée ainsi une zone de compétences partagées, le pacte sur la coordination des questions de politique européenne (*Concordat on Co-ordination of European Union Policy Issues*) dispose que le gouvernement régional et celui de Whitehall se consultent sur les modalités de conformation aux obligations découlant du droit communautaire et déterminent de commun accord si le gouvernement écossais est tenu de les mettre en œuvre séparément ou d'en confier la concrétisation à Londres. Dans certains cas, le gouvernement central peut décomposer certaines obligations et en attribuer telle ou telle partie au gouvernement régional pour que lui-même se charge de leur mise en œuvre.

En ce qui concerne le Pays de Galles, au contraire, l'adoption de la législation primaire relève toujours de la compétence des organes de Westminster alors que l'Assemblée galloise est responsable de celle des actes réglementaires et des décrets. Par ailleurs, la loi sur le gouvernement du Pays de Galles (*Government of Wales Act 1998*) prévoit que les compétences relatives à la mise en œuvre de la législation communautaire ne peuvent être transférées des ministres de la Couronne à l'Assemblée nationale du Pays de Galles (*National Assembly of Wales*) que pour un nombre limité de fonctions, en l'occurrence celles exercées précédemment par le secrétaire d'État pour le Pays de Galles.

2. *La mise en œuvre des actes communautaires dans les États dont les entités décentralisées possèdent des compétences législatives garanties par la Constitution.*

Dans les systèmes où les entités subétatiques ont reçu des attributions législatives garanties par la Constitution, la compétence relative à la mise en œuvre des actes

communautaires est généralement partagée entre l'État central et les collectivités autonomes décentralisées, dans le respect des modalités de répartition des pouvoirs législatifs qui ont été prévues par le texte constitutionnel. Ce partage des tâches résulte de ce que le droit communautaire primaire n'a pas modifié les répartitions de compétences fixées par chaque État membre.

On peut également observer des systèmes dans lesquels la Constitution elle-même établit la règle que s'agissant de l'application de la législation communautaire, les compétences des pouvoirs régionaux doivent être en tout état de cause respectées: tel est le cas de la Belgique et de l'Autriche (après la réforme de 1994), de l'Allemagne et de l'Italie (après la réforme de 2001). En ce qui concerne l'Espagne, au contraire, cette problématique n'est soumise à aucune prescription spécifique dans la Constitution mais la jurisprudence constitutionnelle tend également à reconnaître une valeur opérationnelle à la règle du maintien de la répartition des compétences.

Par ailleurs, il faut remarquer que dans un État membre comme le Portugal, qui n'est d'ailleurs que partiellement régionalisé, la participation des régions autonomes au processus interne de mise en œuvre du droit communautaire a été prévue seulement depuis la révision constitutionnelle de 2004. Auparavant, une telle participation était refusée par une partie des juristes, qui, s'appuyant de surcroît sur un jugement du Tribunal constitutionnel (arrêt 71/90), niaient jusqu'à l'existence d'un fondement constitutionnel au concept de réserve de compétence législative régionale.

Pour terminer par la Finlande, où la presque totalité des directives est transposée via des lois nationales, on relèvera qu'il est prévu une forte implication de la province d'Åland. Aux termes de la loi sur l'autonomie de cette province (chapitre 9, art. 59 b), il a en effet été établi que si une matière relève de ses compétences, le gouvernement provincial formule pour son territoire "la position nationale de la Finlande relative à l'application d'une politique commune de la Communauté européenne".

2.1 *Les États membres dans lesquels l'application de la législation communautaire doit s'effectuer dans le respect des compétences des entités subétatiques*

Pour ce qui concerne plus spécifiquement le cas de la Belgique, les mesures d'application exigées, le cas échéant, par la législation supranationale sont réparties entre l'État, les communautés et les régions dans le respect de la répartition interne des

compétences. L'État belge, les régions et les communautés sont par conséquent responsables de la transposition des directives, chacun dans son propre domaine de compétence: une directive portant sur une matière régionalisée ou du ressort des communautés doit être mise en oeuvre par décrets ou ordonnances communautaires ou régionaux, étant donné que l'État fédéral ne détient aucune prérogative dans ces questions. Cependant, comme il n'est pas rare que l'application d'un acte communautaire donné concerne plusieurs niveaux de pouvoir, un service a été spécialement créé auprès du ministère des affaires étrangères, qui a pour mission de répartir la législation à transposer entre les différentes administrations compétentes, en subdivisant l'acte communautaire concerné selon les différentes sphères de compétences qui interviendront dans sa mise en oeuvre. D'autre part, étant donné qu'une harmonisation entre les mesures d'application élaborées par les différents niveaux de gouvernement peut se révéler indispensable, il est prévu que, s'il y a lieu, des accords de coopération seront conclus entre les différents pouvoirs.

En Autriche et en Allemagne aussi, la phase descendante du processus législatif communautaire se conforme à la règle voulant que dans le cadre de la mise en oeuvre et de l'application du droit communautaire, les normes relatives à la répartition des compétences entre la Fédération et les *länder* doivent être respectées. En Autriche, plus spécifiquement, c'est dès 1992 qu'il a été expressément prévu que les *länder* sont tenus d'adopter les mesures nécessaires pour l'application des actes législatifs communautaires dans leurs domaines de compétence. De manière similaire, la Loi fondamentale allemande dispose qu'à l'exception des cas pour lesquels elle-même prévoit des dérogations, la mission d'appliquer la législation européenne se distribue en fonction de la répartition habituelle des attributions.

En Italie, jusqu'à la réforme de 2001, la compétence des régions en matière de mise en oeuvre du droit communautaire dérivé était prévue par des actes de législation primaire. Tout d'abord, c'est l'art. 6, paragraphe 1, du décret du Président de la République 616 de 1977 qui a confié aux régions la mission d'appliquer les règlements pour les matières ressortissant à leurs attributions. Par la suite, la loi "La Pergola" (art. 9, paragraphes 1 et 2) a établi que les régions pouvaient également transposer directement les directives communautaire. Actuellement, après la réforme constitutionnelle de 2001, la capacité des régions et des provinces autonomes à procéder, pour les matières de leur ressort, à l'application et à la mise en oeuvre des actes de l'Union européenne est en revanche expressément garantie par l'art. 117,

paragraphe 5, de la Constitution, qui n'a donc fait qu'entériner certains acquis de la législation ordinaire, en leur donnant une validation constitutionnelle.

En Espagne, enfin, la Constitution ne prévoit aucune disposition sur la mise en oeuvre des actes communautaires par les collectivités territoriales mais la jurisprudence du Tribunal constitutionnel a affirmé dans de nombreux arrêts, le premier étant celui portant le numéro 252/1988, le principe de l'intangibilité de la répartition interne des compétences, y compris en ce qui concerne les pouvoirs législatifs partagés. Il faut néanmoins observer que même si elle n'a jamais été mise formellement en cause, cette règle a subi dans les faits un certain réajustement, induit entre autres par le potentiel d'expansion de certaines compétences de l'État, en particulier celle de fixer les prescriptions relatives aux conditions de base nécessaires pour garantir l'égalité de tous les Espagnols au regard de l'exercice et du respect de leurs droits et devoirs constitutionnels (art. 149, paragraphe 1, premier alinéa, de la Constitution espagnole).

2.2 *Le cas particulier du Portugal*

Avant la réforme de 2004, la Constitution portugaise réservait explicitement au législateur national la transposition des directives communautaires (art. 112, paragraphe 9, de la Constitution). Quel qu'ait été l'impact régional des questions qu'elles réglaient, toutes les directives communautaires, étaient ainsi soumises à un principe rigoureux de réserve législative des organes souverains, pour les lois ou décrets-lois. Les régions autonomes pouvaient simplement adopter des règlements régionaux de mise en oeuvre de la législation nationale transposant la directive, lesquels, conformément à l'art. 132, paragraphe 1, de la Constitution, ressortissaient à la compétence réglementaire exclusive de l'assemblée législative régionale.

En revanche, le nouveau régime constitutionnel approuvé en 2004 attribue expressément aux régions autonomes la mission de mettre en oeuvre, dans le cadre de leurs compétences, les actes de droit communautaire dérivé, par le biais de décrets législatifs (art. 112, paragraphe 8, de la Constitution révisée).

CHAPITRE IV

LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DESTINÉS À ÉVITER L'INFRACTION DE L'ÉTAT VIS-À-VIS DE L'UNION POUR NON-RESPECT DES COMPÉTENCES DES RÉGIONS ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES

1. Outils visant à garantir l'exécution en cas de carence de l'entité subétatique - 1.1 Les systèmes autorisant l'intervention de l'État central sur condamnation prononcée par une juridiction supranationale - 1.1.1 Le système adopté par la Belgique - 1.1.2 Le système adopté par l'Autriche - 1.2 Les systèmes autorisant l'intervention de l'État central sur condamnation prononcée par une juridiction nationale: le cas de l'Allemagne - 1.3 Les instruments prévus par le système juridique pour garantir l'exécution en cas de carence des collectivités autonomes, sans obligation de reconnaissance par une juridiction. - 1.3.1 Le système adopté par le Portugal et l'Italie - 1.3.2 Les aspects problématiques du système adopté en Espagne - 1.3.3 Les aspects problématiques du système adopté par les Pays-Bas - 2. Le pouvoir d'annulation des actes des collectivités subétatiques. - 2.1 Le pouvoir d'annulation des actes des collectivités subétatiques à la suite d'un contrôle effectué par les organes administratifs ou juridictionnels de l'État (Danemark, Finlande, Suède et France) - 2.2 Le pouvoir d'annulation des actes des collectivités subétatiques à la suite d'un contrôle d'une juridiction constitutionnelle (Espagne, Portugal et Italie) - 2.3 Le modèle adopté par le Royaume-Uni

1. Outils visant à garantir l'exécution en cas de carence de l'entité subétatique

Dans les outils juridiques visant à éviter qu'un État ne se retrouve en infraction vis-à-vis de l'Union par la faute des régions ou des collectivités locales, il convient de distinguer deux catégories différentes, selon que l'ordre juridique en vigueur les aient spécifiquement créés pour garantir le respect des obligations communautaires en cas

de carence des collectivités autonomes ou pour réprimer la violation du droit de l'Union par les organes du niveau régional.

Les instruments du premier type n'ont pas été prévus dans tous les États membres. Ils peuvent néanmoins être classés, suivant leurs grandes caractéristiques, en deux catégories distinctes.

La première regroupe les dispositifs où l'État central ne peut intervenir que si le constat de carence a été établi par voie juridictionnelle (Autriche, Belgique, Allemagne).

Dans ce domaine, il convient toutefois d'établir une distinction supplémentaire.

1.1 Les systèmes autorisant l'intervention de l'État central sur condamnation prononcée par une juridiction supranationale

En Autriche et en Belgique, en effet, l'État central n'est habilité à agir à titre substitutif que si une juridiction communautaire a prononcé au préalable un arrêt de condamnation (art. 23d, paragraphe 5, de la Constitution fédérale autrichienne et art. 169 de la Constitution belge). En d'autres termes, dans ces cas de figure, le jugement d'une juridiction supranationale est une condition préliminaire nécessaire, un passage obligé en bonne et due forme pour que l'État central puisse se substituer temporairement au land ou à la collectivité territoriale déficients. Face au défaut d'action de la région, le pouvoir de substitution de l'État central de ces pays ne peut donc être déclenché préventivement et n'est autorisé à jouer que sur constat juridictionnel de la violation de l'obligation d'ordre supranational.

1.1.1 Le système adopté par la Belgique

Plus précisément, dans le cas de la Belgique, la Constitution (art. 169) autorise le législateur et le gouvernement fédéral à se substituer temporairement aux organes des communautés et des régions pour garantir le respect des obligations supranationales. C'est néanmoins une loi spéciale (art. 16, paragraphe 3 de la loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980, modifiée par la loi spéciale du 5 mai 1993 sur les relations internationales des communautés et des régions) qui détermine dans quelles conditions cette substitution est possible, en en définissant les conditions procédurales.

Une procédure en plusieurs étapes est effectivement prévue pour que cette faculté de substitution puisse s'exercer, une fois que la juridiction supranationale a prononcé sa condamnation. Trois conditions procédurales doivent absolument être réunies pour le déclenchement du mécanisme.

La première condition préalable qui est posée concerne le respect des procédures internes prévues par l'adhésion au traité dont procède l'obligation qui n'a pas été respectée (ce préalable ne s'applique pas au droit communautaire dérivé). En deuxième lieu, l'entité subétatique défaillante doit être mise en état de se défendre devant l'autorité juridictionnelle supranationale. Enfin, trois mois avant d'adopter des mesures de substitution, ce délai ne pouvant être abrégé qu'à titre exceptionnel, le gouvernement fédéral doit adresser à l'entité subétatique coupable de carence une mise en demeure, laquelle fait alors l'objet d'une délibération en Conseil des ministres national et est adoptée par arrêté royal. La procédure est structurée de telle manière que la communauté ou la région concernées puissent se conformer à l'obligation qui n'a pas été exécutée, étant donné que le mécanisme substitutif n'est prévu que comme un ultime recours. Par ailleurs, les mesures adoptées éventuellement par l'État central doivent se limiter au strict minimum nécessaire pour exécuter le jugement et sont conçues comme des dispositions provisoires, puisque la loi elle-même prévoit expressément qu'elles cesseront de produire effet dès que l'entité subétatique se sera conformée aux injonctions de l'arrêt qui a condamné l'État. Il convient par ailleurs de signaler qu'aucune garantie juridictionnelle spécifique n'est prévue au cas des désaccords se font jour s'agissant de déterminer avec précision les actions nécessaires pour exécuter le jugement: c'est le droit et les procédures habituels qui sont dès lors d'application. Les prescriptions législatives que l'État aura adoptées pourront donc être attaquées devant la Cour d'arbitrage, alors que, s'il s'agit de mesures administratives, c'est le Conseil d'État qui sera l'organe compétent.

Enfin, la loi précise que l'État peut récupérer auprès de la région ou de la communauté responsables de la violation du droit supranational les frais qu'il a encourus à cette occasion, en les déduisant des sommes qu'il doit leur transférer en vertu de la loi.

1.1.2 Le système adopté par l'Autriche

En Autriche, la Constitution (art. 16), avant même sa révision de 1992, prévoyait que les länder étaient tenus de respecter et éventuellement de mettre en oeuvre, dans le cadre de leurs compétences, les obligations internationales contractées par la

Fédération et on considérait que cette prescription constitutionnelle pouvait être étendue à la mise en œuvre et à l'application du droit communautaire. Néanmoins, la Constitution a été ensuite complétée par une disposition spécifique (art. 16, paragraphe 6, actuellement art. 23d, paragraphe 5, de la loi constitutionnelle fédérale), qui prévoit l'obligation expresse pour les länder de mettre en œuvre la législation communautaire. De ce fait, si un land ne s'acquitte pas de cette tâche – et que cette défaillance, comme nous l'avons déjà indiqué, a été confirmée par la juridiction de l'Union européenne –, la compétence relative à l'adoption de l'acte passe provisoirement à la Fédération, étant entendu que la disposition adoptée par celle-ci deviendra caduque dès que le land aura pris les mesures voulues pour se conformer au droit européen. En d'autres termes, la Fédération n'est habilitée à procéder à cette "mise en œuvre d'office" que si un land n'a pas rempli son devoir de mise en œuvre et qu'il a été établi que cette carence constitue une violation du traité.

1.2 Les systèmes autorisant l'intervention de l'État central sur condamnation prononcée par une juridiction nationale: le cas de l'Allemagne

Le système adopté par la Belgique et l'Autriche présente des inconvénients significatifs dans la mesure où il n'autorise l'intervention de l'État central qu'à partir du moment où l'instance juridictionnelle supranationale a constaté l'infraction, confirmant dès lors que la responsabilité de la Fédération est engagée.

L'Allemagne, en l'absence de prescriptions spécifiques à ce sujet, utilise les instruments prévus à titre général. En effet, bien que la Fédération n'y dispose ni de prérogatives de contrôle sur l'activité des länder, ni de pouvoirs de substitution en cas d'absence d'exécution ou de mise en œuvre imparfaite d'une obligation liée à la législation de l'Union européenne, elle conserve néanmoins le droit de faire jouer sa responsabilité en matière d'application du droit communautaire devant le Tribunal constitutionnel fédéral, en arguant de la violation du principe constitutionnel non écrit de "loyauté fédérale". Dans ce dispositif, il est donc admis que la constatation de l'infraction puisse être effectuée directement par un organe juridictionnel national, de sorte que l'inconvénient inhérent au système adopté par l'Autriche et la Belgique peut être surmonté dans la pratique. Par ailleurs, pour les cas extrêmes, où même le recours au Tribunal constitutionnel fédéral n'aurait pas abouti à éliminer les raisons pour lesquelles le land ne s'est pas conformé à ses obligations, il reste possible d'user de la "contrainte fédérale" (*Bundeszwang*, art. 37 de la Loi fondamentale), mais cette démarche n'a encore jamais été utilisée dans l'histoire constitutionnelle allemande.

1.3 Les instruments prévus par le système juridique pour garantir l'exécution en cas de carence des collectivités autonomes, sans obligation de reconnaissance par une juridiction

Le deuxième type d'instruments visant à éviter l'infraction d'un État membre vis-à-vis de l'Union à la suite d'une carence du niveau régional est formé par des mécanismes expressément créés pour que l'État central, indépendamment de tout constat de défaillance posé par une juridiction, se substitue aux entités subétatiques en adoptant des actes, à caractère législatif ou non, qu'il leur incombe de prendre aux termes de la Constitution. En prévoyant spécifiquement ces instruments, l'État s'évite d'être appelé à répondre au niveau communautaire d'une infraction d'une région, car il lui donne les moyens d'adopter une législation supplétive, c'est-à-dire destinée à rester d'application tant qu'un texte régional ne viendra pas la remplacer. Ce mécanisme offre donc une plus grande efficacité par rapport à celui adopté par la Belgique et l'Autriche. Certes, le système adopté par ces deux États membres assure un respect intégral et rigoureux des compétences des entités subétatiques, en ce qu'il subordonne l'intervention de l'État central à la constatation de l'infraction au niveau communautaire mais il convient toutefois d'observer que c'est précisément là que se manifeste sa faiblesse la plus significative, puisque ne comportant aucun moyen pour contraindre l'entité subétatique à se conformer au droit communautaire tant que l'État central n'aura pas été condamné par la juridiction supranationale, il place ce dernier en posture de ne pas pouvoir éviter d'être en faute vis-à-vis de l'Union, étant donné que cette infraction constitue précisément le préalable obligé pour qu'il puisse agir légitimement en la matière.

Les instruments examinés dans le présent paragraphe, en revanche, n'impliquent pas que des organes juridictionnels aient préalablement reconnu la non-exécution d'obligations communautaires mais, au contraire, "préviennent" un tel constat. Ce système est appliqué de manière généralisée au Portugal et en Italie, tandis qu'en Espagne et aux Pays-Bas, il présente, comme nous le verrons, davantage d'aspects problématiques.

Au Portugal et en Italie, si les régions ne déploient pas en temps utile leurs compétences pour mettre en œuvre le droit communautaire, le Parlement national, dans le premier pays, ou le gouvernement, dans le second, adoptent les mesures

nécessaires, éventuellement – pour le cas italien - après avoir accordé à l'entité concernée un délai approprié afin d'agir (Italie).

1.3.1 Le système adopté par le Portugal et l'Italie

Plus spécifiquement, le Portugal, pays dont l'organisation est placée sous le signe de l'unité et de l'indivisibilité de la souveraineté de l'État, applique le principe de la force supplétive du droit national: en l'absence de prescriptions régionales, ce dernier peut intervenir même dans des matières concernant spécifiquement les régions autonomes.

Plus précisément, l'art. 128, paragraphe 2, de la Constitution dispose que lorsque la législation régionale fait défaut, c'est la loi nationale qui a cours dans les régions autonomes.

On peut raisonnablement estimer que ce principe trouve également à s'appliquer pour la transposition des actes communautaires, laquelle, on l'a vu, relève désormais des régions autonomes pour les matières de leur compétence. Par conséquent, lorsque la région ne transpose pas en temps voulu une directive communautaire, il ne devrait pas en résulter une infraction de l'État vis-à-vis de l'Union, puisqu'en vertu de l'art. 228, paragraphe 2, déjà cité, c'est la législation nationale qui prendrait le relais sur le territoire régional, avec pour effet de combler automatiquement le vide produit par le défaut d'action de la collectivité concernée.

La situation que l'on observe en Italie est quelque peu différente: afin d'assurer l'exécution des obligations communautaires des régions, ce pays a prévu de doter l'État de pouvoirs spécifiques de substitution, sanctionnés dans deux articles distincts de la Constitution (art. 117, paragraphe 5, et art. 120, paragraphe 2). Le premier confie à la loi nationale le soin de réglementer l'exercice du pouvoir de substitution pour "défaillance", tandis que le second prévoit que le gouvernement peut prendre la place des organes régionaux en cas de "non-respect" de la législation communautaire. À ce propos, l'art. 8, paragraphes 1 et 2, de la loi La Loggia (131/2003) prévoit que le Président du Conseil des ministres, sur proposition du ministre compétent en la matière, ou même à l'initiative des régions ou des collectivités locales, est tenu de fixer à la collectivité territoriale concernée un délai approprié pour adopter les mesures voulues ou nécessaires. S'il expire sans qu'elle ait agi, le Conseil des ministres adopte, après avoir pris connaissance de l'avis de l'organe concerné et sur

proposition du ministre compétent ou du Président du Conseil des ministres, les mesures nécessaires, y compris de nature législative, ou nomme un commissaire.

Il faut par ailleurs noter que, récemment, les lois communautaires pour 2001 et 2003 (lois 39 du 1^{er} mars 2002, art. 1, paragraphe 5, et loi 306 du 31 octobre, 306, art. 1, paragraphe 5), prévoient que l'État puisse exercer un pouvoir de substitution "préventif" par des actes supplétifs du premier échelon, mécanisme qui devrait quant à lui garantir que les obligations soient exécutées en temps voulu. À cet égard, les lois communautaires préfigurent le projet de loi "portant dispositions générales sur la participation de l'Italie au processus législatif de l'Union européenne et sur les procédures d'exécution des obligations communautaires", en voie d'adoption. En effet, ce texte dispose que dans les régions et provinces autonomes qui n'auront pas encore promulgué la législation d'application afférente, les décrets de loi qui auront été adoptés sur des matières relevant de la compétence législative régionale et provinciale entreront en vigueur, à l'expiration du délai fixé pour la transposition de la réglementation communautaire, la collectivité régionale gardant toujours la possibilité d'intervenir ultérieurement, en édictant ses propres règles d'application. Dans ce cas aussi, on a affaire à une intervention législative de substitution motivée par le défaut d'action de la région ou le non-respect de ses obligations, car ces textes nationaux ne prennent effet qu'à compter de l'échéance fixée en cas d'infraction et ne restent en vigueur que jusqu'à ce que celle-ci soit éliminée.

1.3.2 Les aspects problématiques du système adopté en Espagne

En Espagne, au contraire, la légitimité d'interventions substitutives de l'État fait l'objet d'un débat qui reste ouvert et a été alimenté encore par une jurisprudence constitutionnelle hésitante sur ce point. En effet, bien que dans la majorité des cas, le Tribunal constitutionnel ait refusé que la clause générale de suppléativité visée à l'art. 149, paragraphe 3, de la Constitution puisse être considérée comme une norme qui octroierait des compétences et être invoquée pour justifier l'intervention du droit national dans des domaines où il n'est pas spécifiquement habilité à intervenir (arrêts 118/96 et 61/1997), il a admis dans des cas exceptionnels que l'exécutif adopte des normes supplétives pour parer au risque que l'État ne remplisse pas ses obligations vis-à-vis de l'Union (arrêt 79/1992). Dans ce dernier arrêt, le Tribunal constitutionnel a en effet estimé légitime qu'en vertu de la clause générale sur la force supplétive du droit national par rapport à celui des communautés autonomes (art. 149, paragraphe 3, de la Constitution espagnole), l'État édicte, afin de permettre la mise en œuvre de la

législation communautaire, des dispositions présentant un caractère supplétif par rapport à celles fixées par ces collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences.

La solution qui émerge progressivement semble évoquer celle qui s'est déjà imposée en Italie, à savoir l'adoption d'une législation nationale vouée à s'effacer. En Espagne, en effet, la théorie juridique n'exclut pas que le gouvernement puisse promulguer une législation supplétive d'application, dès lors que le terme fixé pour l'exécution des obligations communautaires a expiré sans que les communautés autonomes aient pris les mesures nécessaires pour ce qui relève de leur compétence. Le problème qui se pose toutefois à cet égard tient à ce que la synchronisation entre l'expiration de l'échéance pour l'exécution des engagements et les délais nécessaires à l'élaboration d'une législation nationale peuvent ne pas être parfaitement synchronisés. Aussi a-t-on considéré que les "considérations d'urgence" peuvent justifier l'intervention anticipée de l'État. En d'autres termes, il est proposé que l'État central puisse adopter de manière préventive les prescriptions nécessaires pour l'exécution de l'obligation, tout en repoussant leur entrée en vigueur jusqu'à la date-butoir fixée pour l'application de la législation communautaire.

Il faut néanmoins observer que la Constitution espagnole (art. 150, paragraphe 3) prévoit si l'intérêt général l'exige, que l'État peut élaborer des lois fixant les principes nécessaires pour l'harmonisation des prescriptions législatives des communautés autonomes, y compris dans les matières relevant de la compétence de celles-ci. C'est au Parlement (*Cortes*) qu'il incombe de juger de la nécessité d'une telle initiative, à la majorité absolue des deux Chambres. Il n'en convient pas moins de souligner la nature exceptionnelle de ce type de loi, qui est d'ailleurs encore renforcé par la complexité particulière de la procédure utilisée pour leur adoption, avec l'obligation de réunir une majorité absolue dans chaque Chambre, et a pour conséquence qu'elle ne se prête pas à être appliquée de manière généralisée comme instrument visant à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union. Le Tribunal constitutionnel lui-même (arrêt 76/1983) a fait valoir qu'il s'agit d'une "législation de verrouillage du système", qui ne peut être employée qu'au cas où le législateur national ne dispose pas d'autres voies prévues par la Constitution pour exercer son pouvoir législatif, ou lorsque ces solutions "sont insuffisantes en vue d'assurer l'harmonisation requise par l'intérêt général".

1.3.3 Les aspects problématiques du système adopté par les Pays-Bas

Aux Pays-Bas, une loi nationale prévoit que le gouvernement puisse obliger les communes ou les provinces à agir conformément à la législation nationale en matière d'utilisation des subventions communautaires. Il faut toutefois observer que cette législation n'a jamais été appliquée jusqu'à présent. Parallèlement, un débat continue à se dérouler entre les administrateurs locaux, les responsables politiques et les experts juridiques quant à l'éventuelle élaboration d'instruments nationaux pour "orienter" les communes et les provinces et leur indiquer la voie à suivre pour faire face aux engagements et aux obligations découlant de l'appartenance à l'Union européenne.

2. Le pouvoir d'annulation des actes des collectivités subétatiques

Compensant l'absence de prescriptions spécifiques visant à éviter la non-exécution d'une obligation ou s'ajoutant à celles-ci, l'annulation des actes régionaux ou locaux constitue l'instrument utilisé pour sanctionner une infraction de l'État vis-à-vis de l'Union imputable aux régions ou aux communes.

Cet outil, qui suppose que l'on se trouve face à des actes législatifs ou administratifs existants qui sont entachés d'illégalité, peut s'appliquer aussi aux autres cas d'infraction d'un État vis-à-vis de l'Union. Il est disponible dans la majeure partie des États membres et est confié soit aux organes administratifs de l'État (Danemark, Finlande, Suède, Grèce) soit à ceux de la juridiction administrative (France) ou encore à ceux des tribunaux constitutionnels (Portugal, Espagne, Italie).

2.1 Le pouvoir d'annulation des actes des collectivités subétatiques à la suite d'un contrôle effectué par les organes administratifs ou juridictionnels de l'État (Danemark, Finlande, Suède, Grèce et France)

Au Danemark, en l'absence d'une législation ad hoc concernant la non-exécution d'une obligation communautaire, la mise en œuvre et l'application de la législation de l'Union européenne par les comtés sont soumises au contrôle général prévu pour les actes des collectivités territoriales. C'est la Constitution même qui confie à l'État le soin de contrôler l'administration locale. Cette mission est exercée par des organes administratifs de l'État auxquels le gouvernement et chaque ministre en particulier reconnaissent une autonomie fonctionnelle. Conformément aux dispositions de la loi sur les pouvoirs locaux (art. 63-65), un conseil de supervision fonctionne dans chaque

comté; il est constitué de son gouverneur, c'est-à-dire du préfet nommé par le gouvernement, ainsi que de quatre membres élus au sein du conseil du comté. Si le conseil de supervision constate une violation de la loi, la décision de la collectivité territoriale peut être annulée et suspendue si elle n'a pas encore produit d'effets; dans le cas contraire, diverses sanctions sont prévues, telles que des amendes pour non-exécution, des dédommagements ou des pénalités. Il est toutefois possible de contester les décisions de ces organes de contrôle devant les tribunaux ordinaires.

Rappelant à la situation que l'on observe au Danemark, la Finlande et la Suède prescrivent également l'utilisation des voies de contrôle classiques comme outil pour traiter une infraction commise par l'État vis-à-vis de l'Union du fait d'une décision des collectivités locales. En Suède, plus particulièrement, cette supervision doit être effectuée par des agences nationales prévues par une législation spécifique d'exception ou par des administrations d'État présentes au niveau des comtés, constituant des organes déconcentrés de l'État.

En Grèce, l'art. 102, paragraphe 3, de la Constitution, attribue à l'État un contrôle de légitimité sur les actes des collectivités territoriales, qui, depuis l'abolition de la tutelle préfectorale sur les communes et les villes, est exercé en première instance par les secrétaires généraux des régions.

Dans le cas de la France, en revanche, l'examen du respect de la législation communautaire s'effectue via un contrôle juridictionnel et a posteriori de la légalité des actes adoptés par les collectivités territoriales (art. L 911-1 à L 911-9 du Code de justice administrative). Le Conseil d'État a posé le principe selon lequel les lois doivent être interprétées de manière conforme aux directives communautaires (arrêt du 22 décembre 1989, Cercle militaire mixte de la caserne Mortier, et arrêt du 28 février 1992, Sociétés Rothmans International et Philip Morris). Par conséquent, même si en vertu du droit national, les collectivités autonomes françaises ne sont pas compétentes pour transposer les directives communautaires, elles sont tenues, pour ne pas risquer d'être condamnées pour illégalité par le juge administratif, d'interpréter les prescriptions juridiques nationales en conformité avec le droit communautaire primaire ou dérivé ou, si des dispositions nationales ne sont pas conformes à ce dernier, de se refuser à les appliquer. Les collectivités territoriales françaises, en d'autres termes, doivent respecter et appliquer les directives communautaires même si la législation nationale n'est pas conforme à ces dernières (arrêts du Conseil d'État du 3 décembre 1999, Association ornithologique de Saône-et-Loire et Rassemblement des opposants de la chasse, et du 10 janvier 2001, France Nature Environnement).

2.2 *Le pouvoir d'annulation des actes des collectivités subétatiques à la suite d'un contrôle d'une juridiction constitutionnelle (Espagne, Portugal et Italie)*

Enfin, dans les pays où il a été doté par ailleurs d'un pouvoir de substitution, l'État détient généralement aussi des pouvoirs répressifs: en l'occurrence, le niveau central conserve le droit de contester devant la cour ou le tribunal constitutionnels les lois émanant des entités subétatiques au motif qu'elles enfreignent le droit communautaire.

Au Portugal, par exemple, le représentant de la République dans les régions autonomes exerce un pouvoir de contrôle qui prend la forme d'une demande qu'il adresse à l'Assemblée régionale pour qu'elle réexamine le texte contesté. Si l'Assemblée l'approuve à nouveau à la majorité absolue, il est alors tenu de le contresigner (art. 233 de la Constitution), tout en gardant le droit de saisir le Tribunal constitutionnel dès lors qu'il estime que l'acte peut donner lieu à une infraction de l'État vis-à-vis de l'Union. Il convient néanmoins de signaler que l'organe de discussion et de résolution des éventuels conflits entre le niveau gouvernemental national et le niveau régional, concernant les illégalités dont les pouvoirs régionaux pourraient être responsables devrait être plutôt la CIAC (Commission interministérielle des affaires communautaires), qui a notamment pour tâche de définir l'orientation du Portugal en matière de précontentieux et de contentieux communautaires.

En Espagne et en Italie également, l'État conserve la possibilité de s'opposer devant le tribunal ou la cour constitutionnel à un acte régional qu'il estime non conforme à la législation communautaire.

Il faut néanmoins souligner que tout comme le Portugal, l'Espagne tend plutôt à privilégier des solutions de consensus, que ce soit dans le cas de l'adoption par une communauté autonome d'un acte non conforme au droit communautaire ou dans celui d'un défaut de transposition. En effet, la Conférence pour les affaires liées aux Communautés européennes (CARCE) a été précisément créée dans le but de responsabiliser les communautés autonomes vis-à-vis des procédures d'infraction engagées par la Commission européenne et des recours formés devant la Cour de justice.

Enfin, pour ce qui concerne l'Italie, il faut observer qu'à la suite de la modification de l'art. 127 de la Constitution, le gouvernement ne détient plus la possibilité de saisir préventivement la Cour constitutionnelle pour violation du droit communautaire par des lois régionales et n'a donc conservé que la faculté de contester a posteriori devant cette juridiction le texte concerné.

2.3 *Le modèle adopté par le Royaume-Uni*

L'expérience accumulée par le Royaume-Uni en la matière mérite une fois de plus une mention spécifique.

En effet, s'il est devenu possible, du fait de la décentralisation des compétences (*devolution of powers*), que certaines fonctions - dont la mise en oeuvre et l'exécution du droit communautaire - auparavant exercées par les ministres de la Couronne relèvent désormais de la compétence de ceux des entités subétatiques, il n'en reste pas moins que dans le même temps, les ministères nationaux conservent la faculté de transposer la législation de l'Union européenne. Il s'est ainsi créé tout un spectre de compétences partagées. Les lois décentralisatrices prévoient que les organes des régions décentralisées doivent assumer la mise en oeuvre du droit communautaire. En conséquence, il a été décidé d'instaurer pour les actes régionaux d'ordre législatif ou exécutif, un contrôle de légitimité, confié au Comité judiciaire du Conseil privé (*Judicial Committee of the Privy Council*), afin de vérifier que les obligations communautaires ont bien été respectées. D'autre part, bien que toute sanction imposée par l'Union européenne pour non-respect d'obligations communautaires s'adresse évidemment au gouvernement britannique, il est prévu que dès lors qu'une responsabilité peut leur être imputée, la charge financière des sanctions soit assumée par les administrations décentralisées, par le truchement d'une retenue sur le montant de la dotation qui leur est allouée.

CHAPITRE V

LA PROTECTION JURIDICTIONNELLE DES COMPÉTENCES AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE - DROITS DE REQUÊTE VIS-À-VIS DE L'ÉTAT

1. *La protection juridictionnelle des entités subétatiques: types généraux –*
2. *Les solutions élaborées dans les États membres.*

1. *La protection juridictionnelle des entités subétatiques: types généraux*

La question de la protection juridictionnelle des entités subétatiques lorsque leurs compétences sont lésées par des actes communautaires fait l'objet, comme on sait, d'un vif débat, ne serait-ce qu'à cause de la revendication constamment avancée par ces entités d'être admises parmi les "requérants privilégiés" prévus par l'art. 230, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne.

Qu'il suffise ici de rappeler que l'octroi aux régions du droit de former un recours auprès de la Cour de justice lorsqu'un acte communautaire viole directement leurs prérogatives constitue précisément une des avancées que réclame, dans son paragraphe 10, la Charte des régions d'Europe, signée le 19 septembre 2003 et promue par la Conférence des assemblées législatives régionales européennes (CALRE), laquelle réunit les présidents des assemblées législatives de 74 régions issues de 8 États, dont les communautés autonomes espagnoles, les conseils régionaux italiens, les länders autrichiens et allemands, les régions et les communautés belges, les assemblées d'Écosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord.

De même, la résolution du Parlement européen du 14 janvier 2003 sur le rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne, invite la Convention à garantir que "compte tenu du principe de subsidiarité et si elles ont été directement lésées par un acte communautaire dans leurs prérogatives, les régions et autres entités territoriales puissent défendre leurs droits devant la Cour de justice, sous l'autorité de

l'État membre concerné, conformément à sa législation constitutionnelle ou nationale" (paragraphe 8).

2. Les solutions élaborées dans les États membres

Jusqu'à présent, seuls quelques États membres ont élaboré des instruments visant à satisfaire cette exigence: c'est le cas de l'Autriche, de l'Allemagne, de la Belgique, de l'Italie et de l'Espagne.

Les mécanismes adoptés par ces pays présentent de fortes similitudes et consistent à octroyer aux entités subétatiques la faculté d'inviter l'État central à introduire un recours auprès de la Cour de justice, à condition que les actes communautaires dont elles contestent la légitimité concernent des matières relevant de la compétence des régions.

Le point sur lequel ces dispositifs divergent dans une mesure significative concerne davantage la nature prévue pour l'acte par lequel l'entité subétatique entame cette requête. Dans les systèmes fédéraux, l'impulsion donnée par l'entité fédérée entraîne généralement une obligation d'intervention de l'État central, alors que ce trait est absent dans les systèmes régionalisés.

En Allemagne, pour entrer dans plus de détails, le paragraphe 7 de la loi du 12 mars 1993 fait obligation à la Fédération d'activer, à la demande du Conseil fédéral (*Bundesrat*) et en concertation avec ce dernier, les voies de recours prévues par la procédure, lorsque les *länder* sont affectés par une action ou une omission des organes communautaires. Par ailleurs, et toujours dans ce pays, les prérogatives des *länder* ne se limitent pas à soumettre simplement une requête au gouvernement fédéral mais vont jusqu'à une codéfinition, via le Conseil fédéral, de la position que le gouvernement devra adopter en termes de procédure au niveau de la juridiction communautaire.

En Autriche, la Fédération ne peut introduire de recours devant les juridictions européennes que si aucun *land* ne s'y déclare hostile et qu'aucun motif impératif de politique étrangère ou de politique d'intégration communautaire ne s'y oppose.

En Belgique enfin, si une institution supranationale adopte, sur une matière relevant de la compétence des régions ou des communautés, une mesure de droit dérivé dont la

légalité est contestée, l'accord de coopération du 11 juillet 1994 entre l'État fédéral, les communautés et les régions concernant les modalités suivant lesquelles des actions sont intentées devant une juridiction internationale ou supranationale prévoit que l'initiative du recours revienne à l'entité communautaire ou régionale concernée. Si un désaccord survient à propos de la proposition de recours, les acteurs concernés peuvent porter le différend devant la Conférence interministérielle de la politique étrangère au sein de laquelle on s'efforcera de parvenir à un accord entre les parties. Néanmoins, si cette tentative échoue, l'État sera contraint d'intervenir en tout état de cause. Une fois prise la décision de citer la partie adverse à comparaître en justice, un fonctionnaire fédéral reçoit mandat de lancer et de suivre la procédure, sans préjudice du droit de tous les autres pouvoirs concernés de désigner des représentants (avocats ou fonctionnaires) pour lui prêter main-forte.

Dans les régimes régionalisés, au contraire, nous avons déjà indiqué que l'impulsion donnée par une entité subétatique donnée ne suffit généralement pas à obliger l'État central à saisir la Cour de justice.

En Espagne, aux termes de la résolution qui a été prise le 24 mars 1998 par le sous-secrétariat du ministère de la Présidence en transposition d'un accord adopté par la CARCE le 11 décembre 1997 les communautés autonomes ont reçu le pouvoir d'inciter, par le biais de leur représentant au sein de cette instance, le gouvernement espagnol à lancer les actions adéquates devant la Cour de justice. Néanmoins, la demande dûment motivée de la communauté autonome doit être transmise pour évaluation au président de la commission en charge du suivi et de la coordination de la défense de l'État espagnol devant la Cour de justice mais vu la fragilité de son fondement juridique, cette règle ne semble pas, au demeurant, revêtir de caractère contraignant. Il n'en reste pas moins que, grâce à cet accord, un lien a été établi entre cette commission et la CARCE, inscrivant ainsi les communautés autonomes dans un système global de défense des intérêts espagnols devant la Cour de justice européenne.

La situation de l'Italie est en partie différente. En effet, en vertu de la loi 131/2003 (art. 5, paragraphe 2), le gouvernement central n'est tenu d'entamer un recours que si la demande en ce sens émane de la Conférence État-régions et y a été approuvée à la majorité absolue des régions.

CHAPITRE VI

LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

1. Définition succincte - 2. La reconnaissance législative: formulation explicite ou déduction implicite - 2.1 Les énoncés constitutionnels explicites - 2.2. La subsidiarité comme principe constitutionnel implicite - 2.3 Le cas du Royaume-Uni - 2.4 Le principe de subsidiarité dans les structures dépourvues de collectivités régionales autonomes - 3. La justiciabilité

1. Définition succincte

Le principe de subsidiarité ne constitue pas seulement un principe fondamental de l'UE mais, dans certains cas, opère également dans la relation entre les États membres et les collectivités territoriales qui fonctionnent en leur sein, en vertu notamment de la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe (art. 4), qui a été approuvée et ratifiée par de nombreux pays de l'Union européenne.

En termes très généraux, on peut dire que le contenu essentiel du principe de subsidiarité se ramène à la règle selon laquelle, dans les rapports entre entités institutionnelles et sociales différant par leur envergure, il convient d'accorder la préférence à celles de moindre taille, dans la mesure où elles sont plus proches des acteurs intéressés, l'intervention des plus grandes ne se justifiant que s'il s'agit de suppléer aux carences des premières. Dans son expression classique, qui est celle adoptée par l'art. 5 du traité instituant la Communauté européenne, le principe de subsidiarité se traduit par des mécanismes de type dynamique, visant à transférer les compétences d'un niveau institutionnel à un autre. En général, il s'agit de déplacements vers le haut.

Il convient, par ailleurs, de signaler qu'une partie des constitutionnalistes identifient également des expressions statiques du principe de subsidiarité, estimant notamment que la réserve de compétences en faveur d'un certain niveau institutionnel peut lui être rapportée lorsqu'elle se fonde sur une clause de préférence (*Vorrangentscheidung*) en faveur du niveau le plus proche des populations concernées.

Dans un souci d'exhaustivité, la présente partie de l'étude ne se limitera pas à observer les manifestations dynamiques de la subsidiarité mais en considérera aussi les expressions statiques.

2. *La reconnaissance législative: formulation explicite ou déduction implicite*

2.1 *Les énoncés constitutionnels explicites*

Le principe de subsidiarité est explicitement mentionné par la Constitution de trois États membres (Allemagne, Portugal et Italie), à la suite des nouvelles dispositions constitutionnelles introduites par le traité de Maastricht. Les trois textes concernés sont la loi constitutionnelle allemande du 21 décembre 1992, les lois constitutionnelles portugaises de 1992 et 1993 et la loi constitutionnelle italienne 3 de 2001.

En Allemagne, le principe est énoncé par l'actuel article 23 de la Loi fondamentale, lequel prévoit que "la République fédérale d'Allemagne concourt au développement de l'Union européenne qui est attachée aux principes fédératifs, sociaux, d'État de droit et de démocratie ainsi qu'au principe de subsidiarité".

Il faut par ailleurs signaler que de l'avis de bon nombre de juristes, le principe de subsidiarité était déjà à l'œuvre auparavant, en tant que principe constitutionnel non écrit, dans les rapports entre les différents niveaux territoriaux de gouvernement (Fédération, Länder et communes). Une de ses grandes formes d'expression dynamique réside dans la compétence législative partagée (*konkurrierende Gesetzgebung*) mentionnée à l'art. 72 de la Loi fondamentale. Cette disposition prévoit concrètement que le législateur fédéral peut intervenir dans les matières relevant normalement des attributions législatives des Länder - réduisant par cette intervention complémentaire la compétence des législateurs subétatiques - dans la mesure où cette action s'impose pour assurer des conditions de vie homogènes sur l'ensemble du territoire fédéral ou vise à préserver une unité juridique et économique dans l'intérêt de l'ensemble du pays (*Gesamtstaat*).

Le Portugal a lui aussi donné au principe de subsidiarité une formulation explicite dans sa Constitution, aux articles 6 et 7 qui en délimitent respectivement la dimension interne et externe, par suite des révisions dont ce texte a fait l'objet.

Dans son art. 7, paragraphe 6, qui y a été introduit par la loi constitutionnelle 1 du 25 novembre 1992, la Constitution de la République portugaise prévoit que l'État "dans des conditions de réciprocité, dans le respect du principe de subsidiarité et en vue de la réalisation de la cohésion économique et sociale, ... peut passer des conventions sur l'exercice en commun des pouvoirs nécessaires à la construction de l'Union européenne".

L'art. 6, paragraphe 1, de cette même Constitution, tel que modifié par la loi constitutionnelle 1 du 20 septembre 1997, proclame le caractère unitaire de l'État portugais et affirme qu'il "respecte, dans son organisation et son fonctionnement, le régime autonome des régions insulaires et les principes de la subsidiarité, de l'autonomie des collectivités locales et de la décentralisation démocratique de l'administration publique". Si on laisse de côté, dans le cadre qui nous intéresse ici, la portée que revêt cette nationalisation de la subsidiarité communautaire, il convient de s'arrêter sur la dimension interne de ce principe.

Concrètement parlant, une mise en œuvre de la logique de subsidiarité est décelable dans la prescription en vertu de laquelle la défense des intérêts directs des citoyens doit être assurée, si possible, par les collectivités du niveau qui leur est le plus proche, en l'occurrence les collectivités locales, qui sont représentatives des intérêts directs de leurs populations respectives (art. 235, paragraphe 2, de la Constitution de la République portugaise).

En ce qui concerne l'Italie, enfin, il faut mentionner que la loi constitutionnelle 3/2001 a introduit une référence expresse au principe de subsidiarité, concernant la réglementation de la répartition des compétences administratives (art. 118). La règle de la compétence administrative générale des communes étant établie, cette disposition admet que des tâches d'administration puissent néanmoins être confiées à des niveaux supérieurs de gouvernement (provinces, zones métropolitaines, régions et État), lorsqu'il y a lieu d'en assurer l'exécution homogène, "sur la base des principes de subsidiarité, de différenciation et d'adéquation".

Il convient toutefois de considérer que certaines normes portant sur les compétences législatives s'inspirent elles aussi du principe de subsidiarité, même s'il n'est pas invoqué explicitement. C'est ainsi qu'il est notamment possible de rattacher à la subsidiarité dynamique les attributions de type "téléologique" reconnues à l'État, par

exemple, dans le domaine de la fixation des niveaux de base des prestations qui doivent être garantis sur tout le territoire national en matière de droits civils et sociaux ou encore pour les questions de préservation de la concurrence. Ces prérogatives, comme le reconnaît la Cour constitutionnelle, donnent au législateur national la possibilité d'intervenir également dans des matières relevant des régions, limitant ainsi en complément les compétences de ces dernières. En revanche, c'est une expression statique de la subsidiarité que l'on peut relever dans la clause sur la compétence législative résiduelle des régions dont fait état l'art. 117, paragraphe 4, de la Constitution, puisqu'elle repose sur un choix de donner la préférence à ces collectivités.

Même s'il ne concerne pas directement l'objet de notre étude, il est utile de rappeler que dans son dernier paragraphe, l'article 118 de la Constitution italienne mentionne également le principe de subsidiarité pour les rapports entre les pouvoirs publics et la société civile. Ce texte dispose en l'occurrence que "l'État, les régions, les zones métropolitaines, les provinces et les communes encouragent l'initiative autonome des citoyens, agissant individuellement ou en association, pour l'exercice de toute activité d'intérêt général, sur la base du principe de subsidiarité". Dans la théorie juridique, la subsidiarité dont il est question dans les cas de ce genre est communément qualifiée d'horizontale, par opposition à une subsidiarité verticale, qui s'applique aux rapports entre les différents échelons territoriaux de gouvernement.

2.2 *La subsidiarité comme principe constitutionnel implicite*

Bien que leur Constitution ne le sanctionne ou ne le mentionne pas expressément, trois autres États (l'Autriche, l'Espagne et la France) accordent à la subsidiarité le rang de principe constitutionnel. Par ailleurs, elle trouve également une application dans la Constitution de la Belgique.

Dans le cas de l'Autriche et en ce qui concerne les rapports entre la Fédération et les länder, la subsidiarité trouve une expression, sous son aspect statique dans la compétence générale qui, en vertu de la clause de résidualité, est conférée aux länder en matière tant législative qu'administrative (art. 15, paragraphe 1, de la Constitution fédérale). Sous sa forme dynamique, elle se rencontre dans la prescription de nécessité, qui autorise le législateur fédéral à adopter des dispositions uniformes, y compris dans des matières relevant de la compétence législative des Länder (article 11, paragraphe 2, de la Constitution fédérale). En ce qui concerne les communes, le

principe étudié dans le présent chapitre transparait dans le critère utilisé pour déterminer le champ d'action propre aux communes, qui repose sur leurs capacités administratives effectives (article 118, paragraphe 2, de la Constitution fédérale).

Deux références explicites au principe de subsidiarité figurent en revanche dans les constitutions de deux länder, le Tyrol et le Vorarlberg. Dans l'un et l'autre cas, elles portent toutefois sur la subsidiarité horizontale, comme instrument visant à promouvoir la personnalité et l'initiative individuelles, ainsi que la solidarité sociale.

En Espagne aussi, il est permis de considérer, comme on l'a dit, que le principe de subsidiarité est implicitement à l'œuvre dans la Constitution.

En ce qui concerne les rapports entre l'État et les communautés autonomes, il s'exprime, dans sa forme statique, par la clause de résidualité, en vertu de laquelle les matières que la Constitution n'attribue pas expressément à l'État, peuvent revenir aux communautés autonomes, conformément à leurs statuts respectifs (art. 149, paragraphe 3, de la Constitution espagnole).

Dans sa forme dynamique, au contraire, la subsidiarité peut quant à elle être déduite:

- de la prescription constitutionnelle susmentionnée, quand elle ajoute que la compétence pour les matières qui ne sont ni réservées expressément à l'État, ni prévues par les statuts des communautés autonomes échoient, en vertu d'un critère de subsidiarité, au niveau supérieur de gouvernement, celui de l'État,
- de la disposition qui, toujours dans le même article, prévoit qu'en cas de conflit, les normes de l'État prévalent sur celles des communautés autonomes, pour toute matière qui ne relève pas de la compétence exclusive de ces dernières (clause de priorité),
- de la règle selon laquelle le droit national remplit, en tout état de cause, une fonction supplétive par rapport au droit régional (clause de suppléativité).

Il convient de signaler que la Constitution espagnole (art. 137) applique un critère de subsidiarité en confiant aux collectivités locales l'ensemble des compétences administratives qui ne sont pas expressément attribuées aux communautés autonomes et à l'État. Ce principe a été précisé ultérieurement par certaines prescriptions de la Loi

de base du régime local (*Ley de Bases del Régimen Local*, LBRL, loi 7 du 2 avril 1985, adoptée sur la base de l'art. 149, paragraphe 1, numéro 18, de la Constitution espagnole).

Si l'on en vient au cas de la France, une manifestation implicite du principe de subsidiarité a été introduite par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. En effet, suivant l'article 72, paragraphe 2, du nouveau texte de la Constitution, "les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon". Par ailleurs, le paragraphe 4 de ce même article dispose que "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".

Enfin, pour terminer par la Belgique, il faut observer que l'art. 162, paragraphe 2, de la Constitution (dans sa version de 1994) peut être ramené à une logique de la subsidiarité, dans le passage où il confie à la loi (régionale en vertu de la loi spéciale du 13 juillet 2001) "l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal".

2.3 Le cas du Royaume-Uni

Le Royaume-Uni étant dépourvu de Constitution écrite, les applications du principe de subsidiarité ne s'y retrouvent que dans des textes législatifs.

De ce point de vue, les lois relatives à la décentralisation (*devolution of power*) en faveur du Pays de Galles, de l'Écosse et de l'Irlande du Nord présentent un grand intérêt, notamment dans le cas de la loi sur l'Écosse (*Scotland Act*) et de celle sur l'Irlande du Nord (*Northern Ireland Act*), qui datent toutes deux du 19 novembre 1998. On y relève en particulier une marque très claire de subsidiarité quand elles attribuent au Parlement écossais et à l'Assemblée de l'Irlande du Nord les compétences législatives résiduelles en dehors des matières réservées au Parlement britannique (dont l'énumération forme cependant une très longue liste). Une autre expression de ce même principe, dans son acception dynamique, pourrait éventuellement se trouver

dans la prescription qui précise que le Parlement du Royaume-Uni garde en tout état de cause ses prérogatives de législateur pour l'Écosse et l'Irlande du Nord et place donc les législateurs d'Édimbourg et de Belfast en position de subordination vis-à-vis de celui de Londres, qui détient un rôle souverain.

Enfin, on peut ramener le modèle traditionnel du pouvoir autonome (*self-government*) à une logique de subsidiarité, en ce qu'il reconnaît aux organismes représentatifs des collectivités locales un pouvoir général d'autogestion, à la seule exception des tâches confiées directement aux administrations centrales, comme on peut le voir dans la loi sur les collectivités locales de 1999 (*Local Government Act*).

2.4 Le principe de subsidiarité dans les structures dépourvues de collectivités régionales autonomes

Avant de clore ce passage en revue, il y a lieu de souligner que l'on peut également observer des éléments de subsidiarité dans les systèmes dépourvus de collectivités régionales autonomes.

Les cas du Danemark et de la Suède, d'une part, et de la Grèce, de l'autre, sont significatifs à cet égard.

Les régimes administratifs danois et suédois ont édicté une compétence générale des communes, en vertu de laquelle les administrations locales représentatives des citoyens peuvent, sous la supervision de l'État et dans les limites de leur territoire, pourvoir aux tâches intéressant leur population, dans la mesure où la loi ne les confie pas à d'autres instances administratives.

En Grèce, la Constitution réserve aux pouvoirs locaux la gestion des affaires de ce niveau et reconnaît l'autonomie administrative aux échelons de gouvernance correspondants (art. 102, paragraphes 1 et 2, de la Constitution).

3. La justiciabilité

Un des problèmes les plus délicats posés par le principe de subsidiarité réside, comme on sait, dans sa justiciabilité. En effet, il est évident que si les entorses qui y sont faites ne peuvent être soumises à l'appréciation d'un juge, les normes sur lesquelles il se fonde risquent de ne revêtir qu'une portée purement théorique.

Le problème a également été signalé dans l'ordre juridique européen. Les spécialistes du droit communautaire n'ont d'ailleurs pas manqué de souligner que si ce principe a été décliné sous forme de procédures, comme on l'a expliqué dans le premier chapitre de la présente première partie de l'étude, c'est entre autres raisons pour que la Cour de justice soit à même d'en contrôler les violations.

Si l'on s'en tient aux dispositions contenues à ce propos dans les rouages internes des États membres, en examinant l'application du principe dans les rapports entre les différents niveaux territoriaux de gouvernement, il faut observer que le problème se pose en termes particulièrement aigus pour les dispositifs de type dynamique. Ces derniers, en effet, subordonnent l'intervention subsidiaire à des préalables obligés pour lesquels il n'est pas aisé de tracer la limite entre la politique et le droit. On n'en veut pour exemple, dans le contexte respectif de l'Allemagne ou de l'Italie, que la référence à des conditions de vie "équivalentes" et à l'"unité juridique et économique" (voir l'art. 72, paragraphe 2, de la Loi fondamentale allemande) ou aux exigences de "mise en œuvre uniforme" des fonctions administratives (voir art. 118, paragraphe 1, de la Constitution italienne).

Il se fait que les indications qu'offrent à ce sujet les différents dispositifs juridiques nationaux sont des plus maigres. Comme on l'a vu dans le cinquième chapitre de la présente partie, ils prévoient normalement qu'une collectivité territoriale puisse agir en justice lorsque ses compétences ont été lésées. Elle est ainsi en mesure de dénoncer aussi les violations du principe de subsidiarité - pour autant, bien entendu, que la répartition des compétences s'inspire de ce dernier. Un élément fait toutefois généralement défaut, à savoir des solutions qui soient spécifiquement destinées à apporter une réponse à la problématique délicate que posent les mécanismes de type dynamique.

L'Allemagne et l'Italie représentent deux exceptions à cet égard.

En Allemagne, la solution appliquée consiste en ce que la Constitution a prévu expressément que le Tribunal constitutionnel fédéral est compétent pour apprécier si les conditions préalables autorisant l'intervention législative de la Fédération dans les matières de compétence partagée sont bien réunies, en reconnaissant au Conseil fédéral (*Bundesrat*) et au gouvernement et au Parlement de chacun des *länder* le droit de saisir cette juridiction (art. 93, paragraphe 2, de la Loi fondamentale, dans sa

version amendée en 1994). L'introduction de cette disposition répond au souci de faire pièce à la jurisprudence antérieure dudit Tribunal constitutionnel fédéral, qui tendait à considérer qu'il n'était pas possible de contester en justice le recours de la Fédération à la clause de nécessité¹.

Dans le cas de l'Italie, l'absence de prescriptions constitutionnelles en la matière a eu pour effet qu'une solution s'y est dégagée par le biais de la jurisprudence. Le problème s'est posé de manière concrète à la suite de la réforme constitutionnelle de 2003, à laquelle on doit, comme il en a déjà été fait état, l'introduction de références expresses au principe de subsidiarité. C'est à propos de l'une d'entre elles, celle contenue dans l'art. 118, paragraphe 1, en matière de fonctions administratives, que le Tribunal constitutionnel a estimé dans un arrêt décisif de 2003 (arrêt 303), être habilité à contrôler le respect du principe de subsidiarité concernant des lois de l'État attribuant au niveau national des fonctions administratives au titre de l'art. 118, paragraphe 1, de la Constitution. À cette fin, il a demandé que la question de l'intervention de l'État fasse l'objet de procédures et a obtenu que tout transfert de fonctions administratives au profit de l'administration centrale soit subordonné à la conclusion d'un accord avec le niveau régional.

(1) Dans un arrêt en date du 24 octobre 2002 (2 BvF, I/01), le Tribunal constitutionnel fédéral allemand a affirmé ultérieurement qu'en ce qui concerne les conditions à remplir pour établir la nécessité d'une législation fédérale au titre de l'art. 72, paragraphe 2, de la Loi fondamentale, le législateur ne dispose d'aucune marge d'appréciation qui échappe au contrôle juridictionnel de constitutionnalité.

DEUXIÈME PARTIE

**PARTICIPATION DANS CHAQUE ÉTAT
MEMBRE DES POUVOIRS RÉGIONAUX ET
LOCAUX AU PROCESSUS EUROPÉEN
D'ÉLABORATION DES POLITIQUES**

ALLEMAGNE

1. *Phase ascendante*

1.1 *Volet européen*

1.1.1 *La participation des ministres régionaux au Conseil des ministres*

1.1.1.1 *Le choix des représentants régionaux*

1.1.1.2 *Les mécanismes de coordination entre les représentants régionaux et le gouvernement de l'État central*

1.1.2 *La participation au Comité des régions*

1.1.3 *Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles*

1.1.4 *La participation régionale aux représentations nationales*

1.2 *Volet national*

1.2.1 *L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires*

1.2.2 *Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales*

1.2.2.1 *Les aspects organisationnels*

1.2.2.2 *Les aspects procéduraux*

2. *Phase descendante*

2.1 *La répartition des compétences pour la mise en oeuvre des actes communautaires*

2.2 *Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales*

3. *La protection juridictionnelle des compétences au niveau communautaire - Le droit de requête vis-à-vis de l'État*

4. *Le principe de subsidiarité*

I. Phase ascendante

1.1 Volet européen

1.1.1 La participation des ministres régionaux au Conseil des ministres

Lorsque des pouvoirs législatifs appartenant exclusivement aux länder sont concernés de manière prépondérante, l'exercice des droits dont jouit la République fédérale d'Allemagne en tant qu'État membre de l'Union européenne doit normalement être transféré par la Fédération à un représentant des länder désigné par le Conseil fédéral (*Bundesrat*). L'exercice de ces droits a lieu avec la participation du gouvernement fédéral et de concert avec lui; la responsabilité de la Fédération pour l'ensemble de l'État doit être préservée (art. 23, paragraphe 6 de la Loi fondamentale). Le représentant régional agit au nom du gouvernement fédéral et est habilité à exprimer la position de la République fédérale, qui engage celle-ci vis-à-vis de l'UE.

Conformément à une pratique désormais bien ancrée, lorsque le gouvernement fédéral estime que les conditions nécessaires ne sont pas réunies et refuse de répondre à la demande du Conseil fédéral (*Bundesrat*) de transférer le droit de représentation directe, les modalités de la participation aux négociations communautaires sont arrêtées par la Fédération de concert avec les länder. Cette solution de compromis permet de ne pas paralyser l'action de la République fédérale au niveau communautaire.

1.1.1.1 Le choix des représentants régionaux

Le Conseil fédéral nomme le représentant des länder ayant rang de ministre qui est chargé de mener les négociations lors des Conseils des ministres de l'éducation, de la culture, de la recherche, de la justice et des affaires intérieures (art. 6, paragraphe 2, de la loi du 12 mars 1993 sur la coopération entre la Fédération et les länder pour les affaires de l'Union européenne). Les représentants des länder sont liés par le mandat qui leur a été confié conformément aux dispositions arrêtées à la majorité par le Conseil fédéral.

1.1.1.2 Les mécanismes de coordination entre les représentants régionaux et le gouvernement de l'État central

Il est d'usage que des représentants des länder (de haut niveau) assistent le délégué du gouvernement fédéral dans les négociations menées au sein des comités ou des réunions du Conseil des ministres, la configuration s'inversant pour les matières relevant de la compétence exclusive des länder.

1.1.2 La participation au Comité des régions

La délégation allemande du Comité des régions compte 24 membres et un nombre équivalent de suppléants. Chacun des 16 länder propose une ou deux candidatures (parmi les 21 postes pourvus au niveau régional, cinq sont en effet pourvus par rotation sur la base d'une liste des länder classés suivant leur population). Par ailleurs, les trois associations représentatives des arrondissements (Assemblée des arrondissements ruraux, *Deutscher Landkreistag*), des villes (Assemblée des villes allemandes, *Deutscher Städtetag*) et des communes (Fédération des villes et communes allemandes, *Deutscher Städte- und Gemeindebund*) nomment chacune un candidat (art. 14 de la loi du 12 mars 1993 sur la coopération entre la Fédération et les länder pour les affaires de l'Union européenne, annexée à l'accord de la Conférence des Ministres-présidents des länder du 27 mai 1993). Le Président de la Conférence des Ministres-présidents des länder (*Ministerpräsidentenkonferenz*) soumet la liste des candidats au gouvernement fédéral qui, après délibération, la transmet à son tour au Conseil des ministres de l'UE chargé de nommer les membres du CdR.

1.1.3 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles

Pour l'exercice de leurs compétences constitutionnelles, les länder peuvent se doter de bureaux de liaison (sans statut diplomatique) auprès de l'Union européenne. Ces antennes agissent en tant qu'organes de droit public ou privé, selon les cas. La représentation de la République fédérale auprès des instances fédérales est confiée exclusivement à la Fédération, même lorsque la défense des intérêts nationaux incombe à un représentant des länder (art. 8 de la loi du 12 mars 1993 sur la coopération entre la Fédération et les länder pour les affaires de l'Union européenne).

Certaines associations représentatives des collectivités locales au niveau régional ou national ont également créé leur propre bureau de liaison à Bruxelles et visant à une coopération plus étroite avec la représentation permanente de la République fédérale d'Allemagne auprès de l'UE.

1.1.4 La participation régionale aux représentations nationales

Les représentants des länder nommés par le Conseil fédéral prennent part aux débats précédant la définition de la position allemande dans les affaires européennes. Dans la mesure du possible, ils doivent également être consultés lors des délibérations avec la Commission et le Conseil, sous la conduite toutefois du représentant de la Fédération (art. 4 et 6 de la loi du 12 mars 1993 sur la coopération entre la Fédération et les länder pour les affaires de l'Union européenne).

Les länder ont obtenu la création d'une nouvelle fonction au sein de la représentation permanente à Bruxelles, celle d'"observateur des länder". Son titulaire a la possibilité d'assister aux réunions tenues par les instances communautaires sans toutefois y participer activement (accord du 27 octobre 1988 confirmé par l'accord du 29 octobre 1993). Il a le devoir d'informer les ministères régionaux compétents.

1.2 Volet national

1.2.1 L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires

L'article 23, paragraphe 2, de la Loi fondamentale dispose que les länder concourent aux affaires de l'Union européennes par l'intermédiaire du Conseil fédéral (principe de coopération). Le gouvernement fédéral est tenu d'informer le Conseil fédéral de manière complète et aussitôt que possible (devoir d'information). Cette obligation s'étend aux actes préparatoires présentant un intérêt particulier au niveau régional ainsi qu'à l'éventuelle participation aux négociations tenues à Bruxelles par l'intermédiaire de l'observateur des länder. Les garanties ainsi fournies aux länder en matière d'information ne concernent pas les communes, bien que celles-ci aient accès aux informations en question via leurs associations.

1.2.2 Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales

1.2.2.1 Les aspects organisationnels

a) Chambre haute

Par l'intermédiaire du Conseil fédéral, les länder concourent à la législation et à l'administration de la Fédération et aux affaires de l'Union européenne (art. 50 de la Loi fondamentale).

Le Conseil fédéral se compose de membres des gouvernements des länder, qui les nomment et les révoquent. Ils peuvent se faire représenter par d'autres membres de leur gouvernement. Chaque land a au moins trois voix, les länder qui comptent plus de deux millions d'habitants en ont quatre, ceux de plus de six millions d'habitants en ont cinq, ceux de plus de sept millions d'habitants en ont six. Chaque land peut déléguer autant de membres qu'il a de voix. Les voix d'un land ne peuvent être exprimées que globalement et seulement par des membres présents ou leurs suppléants (art. 51 de la Loi fondamentale).

Pour les affaires de l'Union européenne, le Conseil fédéral peut constituer une commission spéciale (*Europakammer*) dont les décisions valent celles du Bundesrat (art. 52-3a de la Loi fondamentale). La chambre européenne est composée d'un membre par land et peut assumer les pouvoirs décisionnels du Conseil fédéral en cas d'urgence.

Bien que d'un point de vue formel, la participation des länder aux affaires européennes soit entièrement confiée au Conseil fédéral, les ministres des politiques communautaires des différents länder et les autres ministres régionaux compétents dans les matières concernées par les décisions européennes se réunissent périodiquement pour coordonner officieusement les positions des länder avant que le Conseil fédéral ne prenne une décision (coopération interrégionale). À ces conférences des ministres des länder participe également le ministre fédéral compétent (dans ce cas, il s'agit d'une forme de coopération verticale).

b) *Consultation des associations représentatives des collectivités locales*

La loi sur la coopération entre le gouvernement fédéral et ceux des länder pour les questions relatives à l'Union européenne impose, dans le cadre des travaux d'élaboration législative au niveau de l'UE, le respect du droit des communes et des associations des collectivités locales à régler les affaires des communautés de ce niveau et d'en défendre les intérêts (art. 10 de la loi du 12 mars 1993 sur la coopération entre la Fédération et les länder pour les affaires de l'Union européenne). Cette disposition n'a pas trouvé de concrétisation pratique sauf dans le cadre du Règlement intérieur commun des ministères fédéraux (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien II*), selon lequel les propositions d'actes juridiques de l'Union européenne affectant directement les intérêts des collectivités locales doivent être communiquées par le ministère responsable aux associations représentatives de ces entités au niveau fédéral (art. 85d). Cette règle a été abrogée par la nouvelle version de ce texte, du 26 juillet 2000 (art. 79) qui, bien que n'interdisant pas l'information prévue dans d'autres matières (art. 41, 47), ne prévoit pas un droit de l'information, ni ne garantit qu'il puisse être invoqué devant les tribunaux.

1.2.2.2 *Les aspects procéduraux*

a) *Force des avis*

Le Conseil fédéral doit être associé à l'élaboration de la position de la Fédération dans la mesure où son concours serait requis au plan interne pour une disposition analogue ou dans la mesure où les länder seraient compétents au plan interne (art. 23, paragraphe 4, de la Loi fondamentale). Étant donné que le Conseil fédéral est compétent, d'une façon générale, pour collaborer à la législation et à l'administration de la Fédération et aux affaires de l'UE (art. 50 de la Loi fondamentale), il s'en ensuit que son droit de participation est pratiquement d'application générale, dès lors que sont en jeu les "intérêts des länder" (la formule est générale mais couvre un très large domaine), que les questions concernées relèvent des attributions propres des länder, des compétences partagées, ou de celles pour lesquelles le fédéral détient une responsabilité d'encadrement ou qu'il exerce en exclusivité.

Dans la mesure où des intérêts des länder sont touchés dans un domaine de compétence exclusive de la Fédération ou lorsque celle-ci possède, à un autre titre, le

droit de légiférer, le gouvernement fédéral tient compte de la prise de position du Conseil fédéral (avis non contraignant). Lorsque des pouvoirs de législation des länder, l'organisation de leurs administrations ou leur procédure administrative sont concernés de manière prépondérante, l'opinion du Conseil fédéral doit être prise en considération de manière déterminante lors de l'élaboration de la position de la Fédération (en cas de conflit, un processus de conciliation est prévu, au terme duquel le Conseil fédéral peut confirmer sa position avec une majorité des deux tiers des voix, suivant l'art. 5, paragraphe 2, de la loi du 12 mars 1993 sur la coopération entre la Fédération et les länder pour les affaires de l'Union européenne), étant entendu que la responsabilité de la Fédération pour l'ensemble de l'État doit être préservée (art. 23, paragraphe 5, de la Loi fondamentale, procédure de codécision).

Grâce à ce mécanisme, même s'il n'a pas de véritable rapport de contrôle et, partant, d'attributions directes de tutelle sur le gouvernement fédéral, le Conseil fédéral peut exercer à son égard un solide pouvoir d'orientation, qui garantit l'implication des länder dans la politique nationale. En effet, dans le modèle allemand du "fédéralisme exécutif", si les fonctions législatives sont essentiellement confiées à la Fédération, les fonctions administratives relèvent principalement des compétences des länder, qui sont responsables in fine de l'exécution concrète des lois fédérales (les matières fédérales gérées par l'administration fédérale directe sont essentiellement les affaires extérieures, la défense, la politique monétaire, la poste et les télécommunications, le trafic aérien, les transports ferroviaires, la navigation et les voies navigables fédérales, les routes et les autoroutes fédérales, la police fédérale, le droit de l'économie et du travail, la protection de la concurrence; les matières pour lesquelles les länder disposent d'une autonomie plus large sont principalement l'enseignement et la formation, la culture, l'organisation des collectivités locales, l'ordre et la sécurité publics).

b) *La concertation à plusieurs niveaux*

Un représentant des länder, désigné par le Conseil fédéral, peut prendre part aux réunions du gouvernement fédéral lorsqu'il s'agit d'y définir la position à défendre au niveau communautaire (art. 4 de la loi du 12 mars 1993 sur la coopération entre la Fédération et les länder pour les affaires de l'Union européenne). La concertation avec les communes n'est pas prévue.

2. Phase descendante

2.1 La répartition des compétences pour la mise en oeuvre des actes communautaires

Étant donné que le droit communautaire ne peut être considéré comme faisant partie du droit international, pour lequel la réserve de la Fédération en matière de pouvoir extérieur est d'application, la transposition et l'exécution des dispositions européennes obéissent à la répartition des compétences telle que prévue au niveau constitutionnel est basée sur le principe de la compétence générale des länder, sauf disposition contraire prévue ou admise par la Constitution (art. 30, 70 et 83 de la Loi fondamentale). De ce fait, selon les principes généraux de fonctionnement du système fédéral allemand – le "fédéralisme exécutif" – la législation relative à la transposition des directives relève en grande partie du niveau fédéral, tandis que les länder sont essentiellement responsables de la législation en matière de procédure et d'organisation administrative, ainsi qu'en ce qui concerne la mise en œuvre concrète des dispositions d'exécution.

2.2 Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales

La Fédération ne dispose pas d'un pouvoir de contrôle de l'activité des länder ou de prérogatives substitutives en cas de non-respect ou d'exécution incorrecte d'une obligation dérivant de la législation communautaire et, par conséquent, elle ne pourrait faire valoir sa propre responsabilité pour l'exécution du droit communautaire que devant le Tribunal constitutionnel fédéral (*Bundesverfassungsgericht*), sur la base du principe constitutionnel non écrit de la loyauté fédérale (*Bundestreue*). Généralement, ce sont cependant les arrêts de la Cour de justice européenne qui rectifient les violations vis-à-vis de l'Union, dans la mesure où ses jugements lient directement les länder, qui participent, du moins indirectement, au processus (art. 7 de la loi du 12 mars 1993 sur la coopération entre la Fédération et les länder pour les affaires de l'Union européenne). Dans des cas extrêmes, lorsque le recours devant le Tribunal constitutionnel fédéral ou la décision de la Cour de justice européenne n'ont pas pu supprimer la cause du non-respect de la part du land, l'exécution par la Fédération via

le recours au système de la contrainte fédérale est possible (*Bundeszwang* art. 37 de la Loi fondamentale) mais ce dispositif n'a jamais été exploité concrètement dans l'histoire constitutionnelle de l'Allemagne.

3. La protection juridictionnelle des compétences au niveau communautaire - Le droit de requête vis-à-vis de l'État

Sur demande du Conseil fédéral et en accord avec lui, la Fédération est tenue d'utiliser les voies de procédure existantes pour contester une action ou un défaut d'action de la part des organes communautaires lorsque le contentieux intéresse les länder du fait de leurs attributions législatives et que la Fédération n'est pas compétente en la matière (art. 7 de la loi du 12 mars 1993 sur la coopération entre la Fédération et les länder pour les affaires de l'Union européenne). La Fédération doit tenir compte de l'avis du Conseil fédéral pour la position qu'elle assume dans le cadre de la procédure.

4. Le principe de subsidiarité

La République fédérale d'Allemagne est l'unique régime fédéral qui fasse partie du système communautaire depuis la création des Communautés européennes. Bien avant que la ratification du traité de Maastricht ne sanctionne l'actuel processus d'implication des collectivités territoriales dans le processus décisionnel, l'Allemagne a déjà pu tester et affiner progressivement les solutions à apporter aux problèmes posés par l'intégration européenne à un pays disposant d'une organisation complexe, caractérisé par l'existence de plusieurs niveaux autonomes de gouvernement (les länder constituent de véritables États qui réunissent les impératifs requis pour la souveraineté, bien qu'elle soit fortement limitée par le principe fondamental de souveraineté prédominante de la Fédération).

La loi du 27 juillet 1957 autorisant la ratification du traité de Rome obligeait le gouvernement fédéral à informer en permanence les deux branches du Parlement allemand, la Diète fédérale (*Bundestag*) et le Conseil fédéral (*Bundesrat*) sur les activités communautaires et leur octroyait le droit d'exprimer des avis non contraignants (pouvoir revendiqué en particulier par la seconde de ces deux chambres, qui représente les gouvernements régionaux). En 1979, les länder, qui ont toujours jugé cet instrument insuffisant, ont obtenu, grâce à un accord avec la Fédération, une

nouvelle procédure de participation basée sur un accord intergouvernemental qui permettait aux länder, dans les matières relevant de leurs compétences exclusives, d'exprimer des avis contraignants dont le gouvernement fédéral ne pouvait se démarquer que pour motif grave. Le cheminement prévu pour la définition d'une position unitaire contraignante s'est toutefois révélé trop complexe pour produire les résultats escomptés et n'a pas permis une réelle participation du niveau régional aux questions communautaires.

Avec la loi de ratification de l'Acte unique européen (loi du 19 décembre 1986), qui transférait aux Communautés européennes certaines attributions relevant des compétences exclusives régionales (par exemple concernant l'école), les länder ont obtenu que le gouvernement fédéral, sauf pour raisons impératives de politique extérieure ou d'intégration, soit obligé d'informer dans les plus brefs délais le Conseil fédéral de toutes les questions communautaires qui dans les matières relevant des compétences législatives (exclusives) des länder, sont susceptibles de présenter un intérêt régional et doivent faire l'objet d'un avis de cette assemblée. Devenant ainsi le principal instrument pour l'implication du niveau régional dans les questions communautaires, le Conseil fédéral peut également nommer des représentants régionaux à déléguer dans les négociations au niveau communautaire.

Actuellement, les rapports entre la Fédération et les länder concernant la participation de l'Allemagne à l'UE sont fondés sur la loi de révision constitutionnelle 38 du 21 décembre 1992, qui a été adoptée en vue de la loi de ratification du traité de Maastricht du 28 décembre 1992 et, dans ce but, a introduit un article spécifique (*Europa-Artikel*) dans la Constitution allemande (en l'occurrence le nouvel art. 23 de la Loi fondamentale). Cette adjonction fait expressément référence au principe de subsidiarité en vue de garantir les prérogatives constitutionnelles des länder face à l'Union et d'assurer leur participation au processus décisionnel communautaire: "Pour l'édification d'une Europe unie, la République fédérale d'Allemagne concourt au développement de l'Union européenne qui est attachée aux principes fédératifs, sociaux, d'État de droit et de démocratie ainsi qu'au principe de subsidiarité et qui garantit une protection des droits fondamentaux".

Par voie de conséquence il a été établi que le transfert de pouvoirs (droits de souveraineté) à l'Union européenne doit s'effectuer via une loi adoptée avec l'approbation du Conseil fédéral. La majorité qualifiée requise pour la révision de la Constitution est également nécessaire en cas de modification des traités constitutifs de

l'UE, ou de toute autre législation analogue aboutissant à modifier ou compléter le contenu de la Loi fondamentale. Est interdite toute révision constitutionnelle qui porterait atteinte aux principes relatifs à la structure de l'organisation du pays qui sont inscrits dans la Constitution et en particulier au principe fédéral (art. 79, paragraphe 3, de la Loi fondamentale).

Étant donné que tout transfert des droits souverains (*Hoheitsrechte*) aura d'importantes répercussions sur l'architecture constitutionnelle, même en l'absence d'une modification expresse de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*), il n'est pas facile de saisir concrètement quels sont les cas exigeant l'adoption d'une loi fédérale ordinaire (pour laquelle une procédure bicamérale est nécessaire) et ceux qui, au contraire, requièrent la procédure spéciale de modification de la Loi fondamentale (procédure bicamérale et majorité des deux tiers des membres du Bundestag et des deux tiers des membres votants du Conseil fédéral). À l'occasion de la ratification du traité de Nice, par exemple, le gouvernement fédéral a estimé qu'une loi fédérale serait suffisante et a transmis le projet de loi de ratification au Conseil fédéral en demandant son adoption à la majorité simple. Le Conseil fédéral, en revanche, a jugé qu'elle devait s'effectuer à la majorité des deux tiers des membres votants, considérant que le traité, impliquant une extension des pouvoirs du Parlement européen et la multiplication des situations exigeant l'unanimité, avait un impact sur le contenu de la Loi fondamentale. Ce problème épineux et resté sans solution est appelé à se représenter chaque fois que la Fédération envisagera d'adopter un acte de transfert de compétences en faveur de l'UE.

En ce qui concerne plus particulièrement l'organisation intérieure du pays, le principe de subsidiarité, bien qu'il ne soit pas mentionné de façon expresse dans les dispositions constitutionnelles, est cependant d'application, sur le plan horizontal, aussi bien dans les rapports entre la Fédération et les länder (compétence législative et administrative générale de ces derniers sauf disposition constitutionnelle contraire – art. 30, 70 et 83 de la Loi fondamentale; clause de nécessité et de proportionnalité comme critère de légitimation de l'intervention du législateur fédéral dans l'exercice de la fonction législative concurrente, art. 72, paragraphe 2, de la Loi fondamentale) que dans les relations entre le land et les communes (principe d'autodétermination et affirmation de la compétence des communes pour les affaires à caractère local, pour autant qu'elles soient capables de les gérer de façon appropriée, art. 28, paragraphe 2, de la Loi fondamentale).

AUTRICHE

1. Phase ascendante

1.1 Volet européen

1.1.1 La participation des ministres régionaux au Conseil des ministres

1.1.2 La participation au Comité des régions

1.1.3 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles

1.1.4 La participation régionale aux représentations nationales

1.2 Volet national

1.2.1 L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires

1.2.2 Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales

1.2.2.1 Les aspects organisationnels

1.2.2.2 Les aspects procéduraux

2. Phase descendante

2.1 La répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires

2.2 Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des collectivités locales

3. La protection juridictionnelle des compétences au niveau communautaire - Le droit de requête vis-à-vis de l'État

4. Le principe de subsidiarité

1. Phase ascendante

1.1 Volet européen

1.1.1 La participation des ministres régionaux au Conseil des ministres

Le gouvernement fédéral (*Bundesregierung*) peut aussi choisir le représentant de la Fédération parmi les membres d'un gouvernement de land (*Landesregierung*), sur proposition de ce land, dans la mesure où un projet établi dans le cadre de l'Union européenne concerne des matières relevant de la législation et de la compétence du land (article 23d, paragraphe 3, première phrase, de la Constitution autrichienne). Un représentant des länder ne peut toutefois pas participer au Conseil des ministres de l'UE de manière autonome: il doit être accompagné du représentant compétent du gouvernement fédéral et agir en concertation avec ce dernier. En raison du manque absolu de matières relevant de la compétence législative exclusive des régions et, en tout cas, de l'absence d'une marge d'autonomie pour la gestion des négociations, les länder renoncent souvent à participer à celles-ci, et par conséquent, la codécision directe n'est pas très répandue dans la pratique (la concertation interne est jugée satisfaisante et une participation du niveau le plus élevé aux conseils des ministres est considérée comme suffisante).

1.1.2 La participation au Comité des régions

La délégation autrichienne au CdR se compose de douze membres et d'un nombre équivalent de suppléants désignés après délibération du gouvernement fédéral (la liste des membres désignés est ensuite transmise au Conseil des ministres de l'UE, auquel il appartient de procéder à leur nomination). Les länder (au nombre de neuf) proposent chacun la candidature d'un représentant. Les trois membres restants sont proposés d'un commun accord par la Fédération des villes autrichiennes – *Österreichischer Städtebund* – et par la Fédération des communes autrichiennes – *Österreichischer Gemeindebund* (art. 23c, paragraphe 4, de la Constitution autrichienne). Des critères tant territoriaux que géographiques entrent en ligne de compte dans la désignation des membres.

Par une décision du 9 novembre 1994, la Conférence des chefs de gouvernement des länder a arrêté que chaque land devait être représenté au Comité des régions par son

chef de gouvernement. Des membres des gouvernements des länder ainsi que des Présidents ou des députés des Parlements régionaux (*Landtage*) font office de suppléants.

1.1.3 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles

Les länder autrichiens (à l'exception du Vorarlberg) ont créé leurs propres bureaux de représentation à Bruxelles. Il s'agit d'antennes représentant chacune les intérêts d'un land déterminé (collecte et diffusion d'informations, défense des intérêts, travail d'influence) et entretenant des contacts avec les institutions européennes (Commission et Parlement européen) et les autres régions des États membres de l'UE. Il existe aussi à ce niveau une succursale du bureau de liaison des länder (*Verbindungsstelle der Länder*), qui a une mission d'information et d'influence en ce qui concerne les intérêts communs. Les collaborateurs de cette succursale sont aussi employés par la représentation permanente de l'Autriche auprès de l'UE et sont tenus d'obéir aux instructions du chef de la mission. Cette "double casquette" constitue dans la pratique un moyen d'information assez important et direct.

1.1.4 La participation régionale aux représentations nationales

En cas de consultations et de négociations dans le cadre de l'intégration européenne, concernant des questions qui relèvent du domaine d'action autonome des länder ou qui pourraient les intéresser, il est prévu que des représentants régionaux participent aux délégations autrichiennes, à condition que ces mêmes länder en fassent la demande, que cette participation soit possible et qu'ils en supportent les coûts. Ces représentants ne peuvent prendre la parole qu'avec l'autorisation du chef de délégation (article 8 de l'accord entre la Fédération et les länder du 12 mars 1992). Cette disposition est également applicable aux consultations se déroulant dans le cadre des groupes de travail du Conseil. Dans la pratique, ces représentants communs sont nommés par les chefs de gouvernement des länder, par le biais de leur bureau de liaison à Bruxelles.

1.2 Volet national

1.2.1 L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires

L'article 23d, paragraphe 1, de la Constitution fédérale autrichienne prévoit l'obligation pour le gouvernement d'informer les collectivités régionales et locales sur les projets qui, dans le cadre de l'Union européenne, concernent des domaines relevant de leurs compétences ou qui pourraient les intéresser ⁽¹⁾. En ce qui concerne les collectivités locales (constituées, en l'espèce, des communes), ces informations sont transmises, en vertu des dispositions constitutionnelles précitées, par les associations qui les représentent: la Fédération autrichienne des villes (*Österreichischer Städtebund*) et la Fédération autrichienne des communes (*Österreichischer Gemeindebund*). Ces dispositions sont conformes au rôle conféré à ces associations par la Constitution: l'article 115, paragraphe 3, reconnaît en effet leur fonction de représentantes des intérêts des communes.

Pour ce qui concerne spécifiquement les länder, les dispositions constitutionnelles sont mises en oeuvre par l'accord du 12 mars 1992 entre la Fédération et les länder, adopté conformément à l'article 15a de la Constitution autrichienne, relatif au droit des länder et des communes de collaborer pour les questions concernant l'intégration européenne. Cet acte dispose que la Fédération doit immédiatement informer les länder, par le biais de leur bureau de liaison (*Verbindungsstelle der Bundesländer*), de tous les projets concernant l'intégration européenne qui relèvent de leur domaine d'action autonome ou peuvent les intéresser d'une autre manière (article 1 – devoir d'information).

Dans une révision constitutionnelle ultérieure (1994), il a été prévu que la Fédération doit informer sans délai les länder de tous les projets qui, dans le cadre de l'Union européenne, touchent à leur domaine d'action propre ou qui pourraient les intéresser autrement et leur donner la possibilité d'émettre des avis sur ces questions. Les mêmes dispositions s'appliquent aux communes dans la mesure où leurs propres compétences

⁽¹⁾ "La Fédération informera sans délai les länder sur tous les projets dans le cadre de l'Union européenne qui touchent au domaine d'action propre des länder ou qui pourraient autrement affecter leurs intérêts (...). Il en est de même des communes dans la mesure où leur domaine d'action propre ou d'autres intérêts importants sont concernés. Dans ce contexte, les communes seront représentées par la Fédération des villes autrichiennes et la Fédération des communes autrichiennes."

ou d'autres intérêts pertinents pour elles sont concernés (voir paragraphe 1.2.2.1, lettre d).

Le représentant compétent du gouvernement fédéral auprès du Conseil de l'UE doit informer en temps utile le Conseil fédéral (et le Conseil national) à propos de tous les projets élaborés dans le cadre de l'Union européenne et leur permettre d'émettre un avis sur le sujet (article 23 e, paragraphe 1, de la Constitution autrichienne).

1.2.2 Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales

1.2.2.1 Les aspects organisationnels

a) Chambre haute

La configuration du Conseil fédéral (*Bundesrat*) autrichien est différente de celle du Bundesrat allemand et eu égard à sa composition et à son mode de fonctionnement, il ne peut être considéré comme une assemblée de délégués représentant la volonté des différents länder de façon uniforme. Les membres du Bundesrat, d'émanation parlementaire, sont en fait élus indirectement par le peuple et sont investis d'un mandat libre (représentatif au niveau politique et non institutionnel).

En outre, cette chambre n'a pas le pouvoir d'exprimer un vote de défiance envers le gouvernement fédéral (*Bundesregierung*) ou un de ses ministres et est donc trop faible politiquement, faute d'une capacité d'opposition importante, pour pouvoir être considérée comme une représentation efficace des intérêts des länder dans le processus décisionnel interne. La position du Conseil fédéral (et à travers lui, des Parlements des länder) n'apparaît déterminante qu'en cas d'amendements constitutionnels.

b) Les organes interrégionaux ad hoc

Au sein de la Conférence d'intégration des länder (*Integrationskonferenz der Länder - IKL*) – organe interrégional doté de pouvoirs décisionnels, prévu par l'accord de 1992 entre la Fédération et les länder –, chaque land est représenté par son chef de gouvernement (porte-parole ayant le droit de vote) et le président du Parlement régional (à titre purement consultatif). Les membres du bureau du Conseil fédéral sont

autorisés à participer aux sessions (participation purement formelle). La Conférence peut formuler des positions communes selon le principe du consensus, qui requiert au moins cinq voix pour (chaque land dispose d'une et une seule voix, indépendamment de sa population) et aucune contre (droit de veto, atténué par la possibilité de l'abstention). L'instance formelle que constitue la Conférence d'intégration s'avère peu pertinente dans la pratique; en règle générale, c'est la Conférence des chefs de gouvernement de land (*Landeshauptmännerkonferenz – LHK*), non institutionnalisée, qui participe effectivement au processus d'élaboration des positions en matière communautaire.

Le comité permanent pour l'intégration des länder (*Ständiger Integrationsausschuß der Länder – SIL*) se compose de fonctionnaires des administrations régionales affectés au traitement des questions communautaires et fait office d'organe permanent de préparation et de coordination des positions communes. Tout comme l'IKL, cette instance de coordination technique des politiques communautaires des länder, voit décroître son importance dans la pratique et de même que la plupart des fonctions de l'IKL sont en fait assumées par la LHK, une bonne partie du travail préparatoire du SIL est absorbée par la Conférence des directeurs généraux des administrations régionales (*Landesamtsdirektorenkonferenz*), organe technique de soutien de la LHK.

Le Bureau de liaison des länder est une institution fondée en 1951 et constitue le mécanisme central de la coordination entre les länder. Il s'agit d'une institution informelle puisqu'en Autriche, il n'est pas possible de créer d'organes communs sur la base d'accords entre les länder (le cas de l'IKL, instituée conformément à la Constitution, constitue une exception à cet égard). Ce bureau permet un échange régulier d'informations et s'acquitte des tâches de secrétariat pour les conférences des länder. Il a ouvert une succursale à Bruxelles (voir ci-dessus, paragraphe 1.1.3).

c) Organes mixtes: fédéral-régional

Le Conseil autrichien pour les questions de politique d'intégration européenne (*Rat für Fragen der Europäischen Integrationspolitik*) se compose de représentants du gouvernement fédéral (chancelier fédéral, vice-chancelier et ministre des affaires étrangères), du Conseil fédéral, des länder (deux représentants du chef de gouvernement du land et deux représentants des Parlements régionaux), des communes et des partenaires sociaux. Il s'agit d'un organe consultatif auquel recourt le

gouvernement fédéral pour les questions relatives à la politique d'intégration, pour l'examen et la coordination des décisions y relatives et pour l'information réciproque dans ce même domaine (cf. loi fédérale 368 de 1989).

d) Consultation des associations représentatives des collectivités locales

Comme indiqué précédemment, les deux fédérations représentatives des collectivités locales en Autriche sont des associations de rang constitutionnel (article 115, paragraphe 3 de la Constitution fédérale), à travers lesquelles la Constitution (article 23d, paragraphe 1) prescrit d'informer les collectivités locales des projets européens pouvant les intéresser.

L'information des collectivités locales dans le cadre de la phase ascendante est en outre garantie par la participation des associations précitées aux rencontres préparatoires qui ont lieu régulièrement à l'occasion de la réunion du Comité des représentants permanents (COREPER) à Bruxelles. Ces associations ont également la possibilité d'exprimer leur opinion à cette occasion.

Les représentants des pouvoirs locaux sont invités officiellement à participer aux travaux des différents comités nationaux chargés d'examiner les questions relatives aux affaires européennes. Les réunions se tiennent une fois par semaine auprès des divers ministères concernés par les questions communautaires.

1.2.2.2 Les aspects procéduraux

a) Des avis de poids différents

L'avis commun que les länder rendent sur des initiatives prises dans le domaine de l'intégration européenne et touchant à des matières où il leur revient de légiférer engage la Fédération pour les négociations et décisions prises au sein de l'Union européenne, sauf en cas de raisons impératives relevant de la politique étrangère et européenne (article 23d, paragraphe 2, de la Constitution autrichienne). Les modalités d'application sont fixées dans un accord passé entre la Fédération et les länder (article 23d, paragraphe 4, de la Constitution autrichienne – ex-article 10, paragraphe 6). Conformément à l'accord de 1992 entre la Fédération et les länder, l'"avis commun" doit être élaboré et exprimé dans le cadre de la Conférence d'intégration des länder

(IKL voir paragraphe 1.2.2.1, lettre b). Le principe du consensus s'applique pour l'élaboration de ladite position commune, ce qui signifie qu'elle doit être adoptée par au moins 5 voix pour et aucune voix contre. Dans la pratique, l'IKL s'avère n'avoir que peu de poids (elle se réunit rarement), et il apparaît que des avis communs des länder peuvent également être émis - et revêtir une valeur politiquement contraignante - par le biais d'instruments autres qu'elle (décisions adoptées par la Conférence des chefs de gouvernement de land, ou par la Conférence des directeurs généraux des administrations régionales).

Les Constitutions ou lois constitutionnelles complémentaires de certains länder (Styrie, Tyrol, Salzbourg, Haute-Autriche, Vorarlberg, Burgenland) contiennent des dispositions permettant au Parlement régional (*Landtag*) de donner des instructions contraignantes au gouvernement du land (*Landesregierung*) dans le cadre des conférences intergouvernementales qui définissent la position commune des länder, une dérogation étant – parfois – admise pour des motifs importants liés aux intérêts généraux du land.

L'avis du Conseil fédéral lie le représentant du gouvernement fédéral au sein de la Commission européenne – sauf en cas de raisons impératives relevant de la politique étrangère et européenne – lorsque le projet de législation communautaire, dans la mesure où il retire des compétences aux länder, nécessite l'accord dudit Conseil fédéral pour l'adoption d'amendements constitutionnels (article 23e, paragraphe 6, de la Constitution autrichienne). La Fédération peut user du pouvoir dérogatoire sans devoir en informer le Bundesrat (ni se justifier devant lui).

Dans les autres cas, la Fédération doit évaluer les avis rendus par les länder dans les délais prévus pour le contrôle de la position de la République auprès des organes compétents en matière d'intégration européenne (article 5 de l'accord entre la Fédération et les länder du 12 mars 1992: obligation d'évaluation).

b) Concertation multi-niveaux

La Fédération convoque régulièrement des réunions de fonctionnaires publics afin de coordonner la préparation des réunions hebdomadaires du Comité des représentants permanents (COREPER) ou celle des réunions du Conseil. Les länder participent à ces réunions préparatoires lorsque leur contenu les concerne, soit par le biais des

représentants du Bureau de liaison des länder, soit via d'autres représentants communs. Les représentants des communes peuvent également être invités à participer à ces réunions.

Dans la pratique, juste avant une session plénière du Comité des régions, la Conférence des chefs de gouvernement de land engage une discussion préliminaire avec les länder, à laquelle sont également invités les représentants des communes. D'habitude, cette discussion préliminaire a lieu à midi, le premier jour de la session plénière à Bruxelles; en vue de sa préparation, une rencontre d'information des fonctionnaires est organisée en Autriche, environ une semaine plus tôt.

2. Phase descendante

2.1 La répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires

Dans les domaines relevant de leur compétence, les länder sont tenus de prendre les mesures qui s'imposent pour mettre en œuvre les actes juridiques adoptés dans le cadre de l'intégration européenne (article 23d, paragraphe 5 de la Constitution autrichienne, introduit par la loi constitutionnelle de 1994), c'est-à-dire qu'ils doivent exécuter les actes législatifs de l'UE et adopter les mesures qui, dans leurs domaines de compétence, sont nécessaires à leur mise en œuvre.

2.2 Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales

En vertu de l'article 23d, paragraphe 5, de la Constitution autrichienne, les länder doivent donner exécution aux actes législatifs communautaires et adopter les dispositions nécessaires à leur mise en œuvre. Si un land ne s'acquitte pas de cette obligation en temps utile et que cette défaillance est constatée par un jugement de l'UE ou un arrêt de la Cour européenne de justice, impliquant la responsabilité de la Fédération, celle-ci reçoit provisoirement compétence pour l'adoption de l'acte concerné (y compris lorsqu'il s'agit d'adopter une loi). Le land peut à nouveau exercer sa compétence propre en promulguant un texte d'application conforme au droit communautaire.

3. La protection juridictionnelle des compétences au niveau communautaire - Le droit de requête à l'égard de l'État.

La Fédération s'est engagée à présenter un recours devant la Cour de justice des Communautés européennes à la demande d'un land pour les cas d'actions illégales ou de carences de la part des organes de l'UE en ce qui concerne des questions pour lesquels les länder détiennent la compétence législative (article 10 de l'accord du 12 mars 1992 entre la Fédération et les länder), à la condition toutefois qu'aucun autre land ne s'y oppose et qu'il n'existe pas de motifs impératifs de politique étrangère ou de politique européenne qui l'empêcheraient d'intenter cette action. Les länder ont pris l'engagement, pour leur part, de rembourser les frais consentis par la Fédération pour pouvoir introduire ces recours. Ils sont en outre tenus de supporter les dépenses incombant à la République autrichienne du fait des procédures intentées devant la Cour de justice en raison d'un comportement illégitime des länder à l'égard de l'UE (article 12 de l'accord du 12 mars 1992 entre la Fédération et les länder).

4. Le principe de subsidiarité

La Constitution fédérale de la République d'Autriche ne contient aucune référence explicite au principe de subsidiarité. Elle prévoit toutefois une répartition des compétences clairement inspirée du modèle de fédéralisme coopératif, qui suppose d'une certaine manière ce principe, en ce que cette structure est caractérisée par une forte intégration entre les différents niveaux concurrents de gouvernement (compétence générale des länder sur la base de la clause de résidualité – article 15, paragraphe 1; clause de nécessité autorisant la législation fédérale à prévoir des mesures uniformes même dans les matières qui relèvent de la compétence législative des länder – article 11, paragraphe 2; critère de détermination de la sphère d'activité des communes sur la base de la capacité administrative effective – article 118, paragraphe 2). Deux références explicites à ce principe figurent en revanche dans les Constitutions de deux länder (Tyrol et Vorarlberg). Dans l'un et l'autre cas, il est toutefois fait référence à la subsidiarité horizontale, comme instrument de promotion de la personnalité et de l'initiative individuelles, ainsi que de la solidarité sociale.

BELGIQUE

1. Phase ascendante

1.1 Volet européen

1.1.1 La participation des ministres régionaux au Conseil des ministres

1.1.2 La participation au Comité des régions

1.1.3 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles

1.1.4 Les autres acteurs (associations)

1.2 Volet national

1.2.1 Les mécanismes d'information et d'implication des collectivités régionales et locales

2. Phase descendante

2.1 La répartition des compétences pour l'exécution et la mise en œuvre des actes communautaires

3. Le principe de subsidiarité

1. Phase ascendante

1.1 Volet européen

1.1.1 La participation des ministres régionaux au Conseil des ministres

La base juridique de la réglementation belge est l'article 81, paragraphe 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 (modifiée ultérieurement par la loi spéciale du 5 mai 1993), selon lequel "les Gouvernements (des Communautés et des régions) sont autorisés à engager l'État au sein du Conseil des Communautés européennes, où un de leurs membres représente la Belgique, conformément à un accord de coopération visé à l'article 92bis, paragraphe 4bis."

La représentation de la Belgique au sein des organisations internationales n'est en effet pas réglée par une loi mais par des accords de coopération régissant soit la définition de la position devant être adoptée par le représentant de la Belgique, soit la désignation du ministre chargé de représenter la Belgique. La désignation du ministre devant assurer la présidence du Conseil européen pendant les six mois de la Présidence belge est en revanche réglementée par un protocole additionnel.

Plus particulièrement, l'article 81 de la loi spéciale de 1980 a été intégré dans l'accord de coopération concernant la représentation du Royaume de Belgique au Conseil des ministres de l'Union européenne (signé le 8 mars 1994) et l'accord du 18 mai 1995 relatif au statut des représentants des communautés et des régions dans les postes diplomatiques et consulaires (y compris à la représentation permanente auprès de l'UE).

Outre les réunions officielles du Conseil des ministres de l'Union européenne, les Conseils dits "informels" se sont également développés dans la pratique. Ces Conseils font l'objet d'une réglementation détaillée en droit belge, par le biais d'une annexe à l'accord de coopération concernant le Conseil, alors qu'ils n'ont pas de base juridique dans le droit communautaire. En Belgique, toutefois, aucune réunion préliminaire n'est prévue pour déterminer la position du représentant belge, dans la mesure où ni un vote final, ni une position officielle des représentants des États membres ne sont requis au sein des Conseils informels.

La réglementation belge relative à la participation des régions et des communautés aux réunions du Conseil des ministres de l'Union européenne (article 203 du traité sur l'Union européenne) repose sur un certain nombre de principes.

Tout d'abord, les Conseils des ministres de l'Union européenne sont classés, selon leur ordre du jour, en quatre catégories (annexe à l'accord de coopération du 8 mars 1994) et les représentations sont déterminées sur la base de la répartition interne des compétences.

Concrètement, pour les matières relevant de la compétence exclusive de l'État fédéral, la représentation incombe uniquement à l'État fédéral lui-même (affaires générales, affaires économiques et financières, justice, télécommunications, consommateurs, développement, protection civile, pêche); pour les matières relevant principalement de la compétence de l'État fédéral (marché intérieur, santé, énergie, environnement, affaires sociales, agriculture, cette dernière ayant été ajoutée à la liste par la loi du 13 juillet 2001), le représentant de ce dernier est accompagné d'un ministre régional ou communautaire; pour les matières relevant principalement de la compétence des régions ou des communautés (industrie et recherche), le ministre régional ou communautaire est accompagné d'un ministre fédéral; pour les matières relevant de la compétence exclusive des régions et des communautés (culture, enseignement, tourisme, jeunesse, logement et aménagement du territoire), la Belgique est représentée par le ministre régional ou communautaire.

En outre, la Belgique applique le principe d'une rotation semestrielle (à chaque nouvelle présidence) entre les représentants des régions et des communautés, de sorte que chaque entité fédérée, y compris la Communauté germanophone, puisse jouer un rôle dans le cadre communautaire (en qualité de représentant de la Belgique ou de simple assesseur), sans bien sûr que ce dispositif ne compromette l'unité de la position belge. Le principe de rotation est régi par un règlement.

Il convient par ailleurs de préciser qu'en Belgique, la question de la représentation du pays est réglée de la même manière qu'il s'agisse de réunions officielles du Conseil des ministres de l'Union européenne ou des Conseils dits "informels".

L'article 4 de l'accord du 8 mars 1994, officialisant une procédure déjà utilisée dans la pratique, prévoit que la composition de la délégation belge au Conseil des ministres de l'Union européenne doit être définie au cas par cas par la Conférence interministérielle

de la politique étrangère. Dans le cadre de cette instance, les niveaux fédéral, régional et communautaire occupent la même position, le représentant du ministre des affaires étrangères n'ayant qu'un rôle de coordination. La Conférence, qui respecte le principe de la parité linguistique, est constituée de 6 ministres fédéraux et 6 ministres régionaux et communautaires. Le représentant de la Communauté germanophone n'y participe que si les thèmes du débat la concernent directement.

Dans la majorité des cas, le représentant est automatiquement désigné par le ministre des affaires étrangères. Par conséquent, la Conférence n'est convoquée qu'en cas de désaccord sur ce point.

Par ailleurs, sur la base du principe du représentant unique (article 203 du traité instituant la Communauté européenne), un représentant du gouvernement (de niveau ministériel), habilité à engager l'État (article 10 de l'accord du 8 mars 1994), éventuellement accompagné d'un ministre assesseur (article 10, paragraphe 2), participe au Conseil des ministres de l'Union européenne. À cet égard, il convient de souligner que le gouvernement fédéral ne représente la Belgique au niveau de l'Union qu'exceptionnellement, en cas de compétence fédérale exclusive, ou, en cas de compétence mixte, lorsque les parties n'arrivent pas à s'entendre sur la désignation du représentant des régions ou des communautés. Il s'agit d'une certaine manière d'une "sanction" d'une incapacité à dégager un compromis.

En ce qui concerne le cadre d'action du représentant belge, il y a lieu de préciser qu'en vertu de l'accord de 1994, il ne peut participer qu'à des négociations portant sur des matières ayant fait l'objet d'une coordination préalable (article 2, paragraphe 5, applicable également au COREPER). Inversement, pour les matières n'ayant pas fait l'objet d'une telle coordination, le représentant peut s'abstenir ou tenter une médiation au niveau ministériel. Si l'instance de médiation n'arrive pas à un consensus complet et, par conséquent, échoue dans sa mission, le représentant auprès de l'Union doit obligatoirement s'abstenir.

En Belgique, la coordination s'effectue au moyen d'une structure spécifique appelée "Coordination P11" (ce sigle provient du nom de la direction "Intégration européenne et coordination" au sein du ministère des affaires étrangères). Grâce à cette structure, toutes les propositions de l'Union européenne sont débattues dans le cadre de réunions hebdomadaires, avec participation paritaire des ministères de la fédération, des régions

et des communautés. Les décisions doivent être prises à l'unanimité. Lorsqu'une décision doit être modifiée au cours des négociations ou doit être prise dans l'urgence, le représentant auprès de l'Union doit se mettre en contact avec tous les niveaux impliqués.

L'organisation des travaux dépend de la répartition interne des compétences. En particulier, pour les matières relevant principalement de la compétence du niveau fédéral, le ministre fédéral suit les débats et exprime son vote, alors que le ministre régional ou communautaire (assesseur) participe uniquement aux réunions du Conseil, sans droit de parole, et reste en contact téléphonique avec les autres gouvernements régionaux et communautaires qui ne sont pas présents. De ce fait, les assesseurs sont des fonctionnaires du ministère concerné plutôt que le ministre lui-même.

En revanche, en ce qui concerne les matières relevant principalement ou exclusivement de la compétence des régions et des communautés, le ministre régional ou communautaire informe ultérieurement les entités fédérées des débats et du vote exprimé, outrepassant son mandat. Il agit ainsi en raison de la difficulté à se mettre en contact avec toutes les entités représentées. En vertu de l'article 2, paragraphe 6, de l'accord, la position officielle sur le point en discussion sera exprimée "ad referendum" et notifiée à la présidence dans un délai de trois jours. Cette précision n'a pas beaucoup de sens d'un point de vue juridique, dans la mesure où la décision de l'UE a déjà été prise et ne sera pas modifiée.

Par ailleurs, même l'abstention du ministre régional ou communautaire aurait de toute façon une incidence sur la décision finale, favorable dans les cas où l'unanimité est requise et défavorable pour les décisions devant être prises à la majorité qualifiée.

1.1.2 La participation au Comité des régions

La Belgique a le droit d'envoyer 12 membres au Comité des régions. Ils sont issus des entités fédérées (régions et communautés) et sont répartis en groupes linguistiques.

Il s'agit en l'occurrence de 6 ministres du gouvernement flamand, 1 ministre flamand du gouvernement régional de Bruxelles-Capitale, 2 ministres régionaux wallons, 2 ministres de la Communauté française, 1 ministre francophone de la région de Bruxelles-Capitale. Par rotation semestrielle, le ministre-président de la Communauté

germanophone remplace le représentant flamand pour une durée de six mois, et, pour les six mois suivants, un des deux représentants wallons.

La particularité de la délégation belge est qu'elle est la seule à ne compter de représentants des collectivités locales que parmi les suppléants, et non parmi les membres.

1.1.3 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles

Eu égard à la proximité géographique des institutions européennes, dont le siège se trouve à Bruxelles, les entités subétatiques n'ont pas créé leurs propres bureaux européens de représentation (bien que l'on relève une certaine activité d'influence) mais se sont toujours appuyées sur la représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne. Celle-ci dispose d'un bureau propre, qui joue un rôle important de coordination et d'échange d'informations, offrant également l'accès direct au Comité des représentants permanents (COREPER).

Seule la région de Bruxelles-Capitale a connu, au cours des trente dernières années, un développement notable lié à la présence des institutions européennes. C'est la raison pour laquelle son gouvernement a créé, en février 1991, l'association sans but lucratif Bureau de liaison Bruxelles-Europe. Ce bureau est différent de ceux des autres États membres de l'Union européenne, dans la mesure où sa mission première est d'accueillir les fonctionnaires qui viennent travailler dans les institutions européennes, en les assistant dans leurs démarches juridiques et administratives et en leur fournissant des informations utiles. Un rôle important revient à la cellule d'assistance administrative.

L'action socioculturelle de ce Bureau de liaison Bruxelles-Europe est tout aussi importante: elle se traduit par l'organisation d'événements culturels favorisant les rencontres entre fonctionnaires européens et bruxellois, ainsi que de manifestations culturelles typiquement bruxelloises qu'elle entend faire connaître au niveau européen. Cette action s'avère d'autant plus importante si l'on tient compte du fait que Bruxelles accueille, en plus des institutions communautaires, environ soixante organisations intergouvernementales et plus de mille organisations non gouvernementales, sans compter quelque 2000 entreprises étrangères, dont environ 60 % y ont établi leur siège social.

1.1.4 Les autres acteurs (associations)

En Belgique, trois associations régionales, créées en 1994, jouent un rôle actif: l'Union des villes et des communes de Wallonie (UVCW), l'Association de la ville et des communes de la région de Bruxelles-Capitale (AVCB), et l'Union des villes et des communes flamandes (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, VVSG). Ces associations aident les collectivités à poursuivre leurs objectifs, par exemple la valorisation et la défense de leur autonomie. Les représentants des associations régionales sont présents au sein de nombreux organes et commissions externes, par exemple, au niveau fédéral, la Commission spéciale pour la coopération transfrontalière, la Commission des marchés publics (Premier ministre), la Commission fédérale pour la circulation routière (ministère des communications). Ils participent en outre à plusieurs commissions fédérales, telles que le groupe de travail mixte État-régions sur les finances communales.

Il convient en outre de mentionner l'Union des villes et communes belges (UVCB), qui représente officiellement les pouvoirs locaux belges auprès du Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE). Cette association se concentre sur deux activités, la représentation et l'information.

1.2 Volet national

1.2.1 Les mécanismes d'information et d'implication des collectivités régionales et locales

Étant donné qu'elle est dotée d'un système politique particulièrement conflictuel et compte tenu de la nécessité de garantir l'égalité de traitement entre ses différentes régions et les communautés, la Belgique a pris pour norme la codécision directe, mais en ne l'assujettissant qu'à peu de règles juridiques et en l'assortissant de la condition explicite du consensus politique.

La participation directe des régions et des communautés à la phase ascendante semble s'inspirer du principe selon lequel cette implication est octroyée en compensation de la perte de compétences, c'est-à-dire du fait de la situation de non-réglementation ayant découlé de la séparation des domaines de compétence et de l'existence de nombreuses compétences "mixtes". En effet, d'une part, les entités fédérées ne peuvent pas agir de manière autonome dans le cadre de l'Union européenne et, d'autre part, le

gouvernement fédéral ne peut pas intervenir dans les secteurs relevant de la compétence des entités fédérées. Il a donc été décidé de se baser sur une action commune, c'est-à-dire la codécision directe. Il ne s'agit pas d'obligations de consultation et de droits mais de procédures de coordination "ad hoc" qui ont absorbé la "consultation" pure et simple, dans la mesure où il n'existe pas d'organe canalisant la participation régionale et communautaire vu le rôle marginal du Sénat belge. Les mécanismes de participation en Belgique sont donc destinés à favoriser l'implication directe des régions et des communautés au niveau européen dans un grand nombre de cas, même si un accord interne doit être conclu préalablement afin que le ministre régional ou communautaire puisse représenter le Royaume dans son ensemble.

La participation directe des entités fédérées a sans aucun doute été rendue possible par le nombre limité de thèmes concernés. Elle requiert cependant un gros effort de coordination puisqu'elle nécessite justement un consensus politique unanime, qui est difficile à obtenir.

Par le biais de multiples canaux de concertation, les niveaux de gouvernement, doivent obligatoirement parvenir à un accord. Dans le cas contraire, il en résultera que la Belgique restera inactive au niveau communautaire ou ne mettra pas en œuvre le droit de l'UE. À cet égard, l'on peut affirmer que le modèle belge ne prévoit pas la justiciabilité directe de l'absence d'accord mais suppose dans certains cas une obligation politique de coopération, dictée notamment par le principe de loyauté fédérale, dont le non-respect ne sera toutefois sanctionné qu'a posteriori, dans le cas ultérieure dans le cas du défaut d'action de la Belgique au niveau de l'UE.

Pour résoudre des conflits éventuels, la Belgique a opté pour la voie politique, comme le démontre le choix de faire intervenir dans ce cas non pas la Cour d'arbitrage mais les comités interministériels (par exemple, le comité interministériel pour la politique étrangère) et, en dernier recours, le Conseil des ministres.

Quant aux collectivités locales, signalons que la loi ne prévoit aucune obligation de les informer en ce qui concerne la phase ascendante des procédures communautaires.

2. Phase descendante

2.1 La répartition des compétences pour l'exécution et la mise en œuvre des actes communautaires

Par définition, une législation directement applicable ne nécessite aucune mesure de mise en œuvre de la part des organes de l'État. Concrètement, après l'accomplissement des formalités nécessaires à son entrée en vigueur, cette législation est intégrée dans le système juridique. Aucune autorité politique ne peut jouer le moindre rôle dans cette procédure, avec laquelle la structure fédérale de l'État n'interfère absolument pas.

Lorsque, en revanche, la mise en œuvre de la législation communautaire nécessite l'intervention des organes nationaux, le problème se pose de savoir qui, de l'État fédéral ou des entités fédérées, est compétent pour adopter les mesures nécessaires.

Le droit belge dispose que les compétences des entités fédérées doivent être respectées dans le cadre de l'application de la législation communautaire. L'État fédéral, les régions et les communautés sont responsables de la transposition des directives, chacun dans son propre domaine de compétence. Une directive relative à une matière régionalisée et communautarisée doit être mise en œuvre au moyen de décrets ou d'ordonnances des communautés et des régions, dans la mesure où l'État n'a aucun pouvoir dans ces matières.

L'État peut toutefois se substituer aux régions ou aux communautés lorsqu'elles ne procèdent pas elles-mêmes à la transposition des directives (article 169 de la Constitution et article 16, paragraphe 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980).

3. Le principe de subsidiarité

Le système belge prévoit l'existence d'attributions partagées: dans quelques matières pour lesquelles subsistent des compétences parallèles, exercées par les autorités fédérales et les autorités des communautés ou des régions, l'on peut distinguer des domaines de compétence concurrente, par exemple en matière de recherche scientifique (article 6bis, paragraphe 3 de la loi spéciale du 8 août 1980). En vertu de la loi du 16 juillet 1993 modifiant la loi spéciale de 1980, l'État peut prendre des

initiatives dans les matières relevant de la compétence des communautés et des régions, à condition que son intervention porte sur des domaines de la recherche qui revêtent une portée internationale ou des secteurs qui dépassent les intérêts d'une communauté ou d'une région. Selon certains juristes, le principe de subsidiarité devrait s'appliquer à ce genre de cas.

L'on reconnaît certains éléments de subsidiarité dans l'article 162 de la Constitution, qui, parmi les principes devant être respectés par la loi visant à régir les provinces et les communes, cite l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de "tout ce qui est d'intérêt provincial et communal" sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine (paragraphe 2, n° 2).

DANEMARK

1. Phase ascendante

1.1 Volet européen

1.1.1 La participation au Comité des régions

1.1.2 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles

1.1.3 La participation régionale aux représentations nationales

1.1.4 Le paysage associatif et la coopération interrégionale dans le cadre européen

1.2 Volet national

1.2.1 L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires

1.2.2 Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales

2. Phase descendante

2.1 La répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires

2.2 Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des collectivités locales

3. Le principe de subsidiarité

1. Phase ascendante

1.1 Volet européen

1.1.1 La participation au Comité des régions

La délégation danoise au Comité des régions, comptant neuf membres (et autant de suppléants, conformément à l'article 263 du traité instituant la Communauté européenne) joue un rôle déterminant pour la participation des collectivités locales et régionales ⁽¹⁾ à la phase ascendante du processus décisionnel communautaire.

En l'absence d'une base juridique pour la désignation de la délégation danoise, les deux associations de collectivités régionales et locales ainsi que les conseils municipaux de Copenhague et de Frederiksberg ⁽²⁾ désignent leurs candidats, à la demande du ministre des affaires étrangères.

Chaque association formule sa proposition sur la base de critères géographiques, territoriaux et politiques. L'on tend en outre à garantir une représentation équitable des hommes et des femmes, même si actuellement, les femmes sont en minorité parmi les membres.

Tous les membres de la délégation sont des représentants élus au suffrage direct. En effet, les deux associations de collectivités régionales et locales rassemblent respectivement les membres des conseils de comté et les conseillers municipaux.

⁽¹⁾ Dans le système danois, le niveau régional est composé d'*amter*, que l'on peut traduire indifféremment par comté, province ou région, bien que dans d'autres systèmes ces termes fassent référence à des entités territoriales de niveau différent.

La Constitution danoise s'applique au *Rigsfællesskabet*, que l'on traduit souvent par Royaume uni du Danemark, du Groenland et des îles Féroé. Le Groenland et les îles Féroé jouissent d'une grande autonomie (*hjemmestyre*) qui leur a été conférée respectivement par les lois d'autonomie de 1948 et 1969, et sont représentés au Parlement danois (*Folketing*). En 1973, les îles Féroé ont décidé de ne pas adhérer à la CEE; en revanche, le Groenland y a adhéré dans un premier temps, mais en est sorti en 1985 en raison de l'opposition exprimée par une majorité d'électeurs lors du référendum de 1982. Les partis indépendantistes sont particulièrement puissants dans ces territoires septentrionaux du Danemark.

⁽²⁾ Ces collectivités territoriales constituent des cas spéciaux car elles ne sont ni des communes ni des comtés aux termes de la loi sur les collectivités locales n° 615 du 18 juillet 1995 (*Bekendtgørelse af Lov om kommunernes styrelse*). Elles ne font pas partie des associations citées.

Les huit candidats (quatre membres et quatre suppléants) de la délégation désignés par l'association représentant les 14 comtés danois (*Amtsrådsforeningen i Danmark*) sont choisis par le département des relations internationales de cette association ⁽³⁾.

L'association nationale des communes (*Kommunernes Landsforening – KL*), qui rassemble les 275 conseils communaux danois, procède de manière analogue ⁽⁴⁾. Le comité international de la KL choisit huit candidats (quatre membres et quatre suppléants).

Un membre et un suppléant sont présélectionnés par les municipalités de Copenhague et Frederiksberg ⁽⁵⁾.

Le gouvernement national, après avoir délibéré sur les candidatures qui lui ont été soumises, transmet la liste des membres désignés au Conseil des ministres de l'UE, qui procède à la nomination des membres du Comité des régions.

1.1.2 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles

Les bureaux de représentation et de liaison à Bruxelles constituent pour les pouvoirs locaux et régionaux un canal important, par lequel ils tentent d'influencer le processus

⁽³⁾ La loi sur les collectivités locales du 31 mai 1968, modifiée en dernier lieu par la loi du 11 décembre 1996, a lancé un processus de fusion, qui a abouti à une réduction du nombre de comtés de 25 à 14 (cf. www.arf.dk). L'association des comtés du Danemark est gouvernée par une assemblée constituée de l'ensemble des 384 membres des conseils de comté. Le système danois confère, au niveau régional, un rôle déterminant à ces conseils, élus directement au suffrage proportionnel.

⁽⁴⁾ La loi précitée sur les collectivités locales a réduit à 275 le nombre des communes, qui étaient auparavant de 1300. Plutôt que de fusionner, d'autres collectivités locales ont choisi de coopérer dans divers secteurs, de manière moins formelle. Contrairement à la Suède, le processus de fusion a été soutenu activement par les pouvoirs locaux, qui étaient souvent volontaires pour fusionner au sein d'entités plus grandes. Cette attitude favorable à l'égard de la fusion s'explique par la valorisation marquée des communes par rapport au niveau régional, qui est caractéristique de la réforme du gouvernement local danois. En effet, le Danemark est le plus décentralisé des États unitaires européens. Tant au niveau régional que local, les décisions y sont prises par les assemblées. Par ailleurs, contrairement aux autres pays nordiques, dans lesquels la politique et l'administration sont séparées, du moins officiellement, le bourgmestre joue un rôle très important au niveau local, précisément parce qu'il est simultanément président du conseil communal et chef de l'administration locale. Rappelons que le bourgmestre est choisi en son sein par les membres du conseil communal, qui sont tous élus selon un système proportionnel. Actuellement, 7 membres danois du Comité des régions sont bourgmestres (www.kl.dk).

⁽⁵⁾ Le 1^{er} janvier 2000 a été instituée une autorité spéciale, la collectivité du Grand Copenhague (Hovedstadens Udviklingsråd), comprenant la commune de Frederiksberg et le comté de Copenhague. Cette entité rassemble un tiers de la population danoise et assume des fonctions à la fois municipales et régionales. Une fusion analogue au sein d'une unité administrative unique à la fois régionale et locale a eu lieu le 1^{er} janvier 2003 entre les 5 communes et le comté de l'île de Bornholm, à la suite du référendum local qui s'est tenu le 29 mai 2001 et de l'acte subséquent adopté par le Parlement le 19 mars 2002.

de décision communautaire en mettant en place des contacts et des réseaux avec les services de la Commission européenne et les députés européens danois. Les associations de collectivités régionales et locales danoises estiment que ces bureaux ont une fonction importante en ce qui concerne l'information et la consultation sur les nouvelles initiatives et programmes communautaires pour le développement, la croissance et l'emploi ⁽⁶⁾.

Sur les quelque 250 bureaux de représentation régionale et locale à Bruxelles, 16 sont danois. Plus spécifiquement, le bureau du secrétariat international de l'Association nationale des communes, créé en 1997, s'efforce, d'une part, d'influer sur les textes législatifs communautaires, de plus en plus nombreux, qui touchent à des domaines relevant des compétences des collectivités locales et, d'autre part, de fournir des informations sur les programmes de financement dont peuvent bénéficier les communes. L'Association nationale des communes partage son siège de Bruxelles avec le bureau de l'Association des comtés du Danemark, qui se propose également de collecter et de diffuser, en temps utile, des informations sur les initiatives politiques des institutions communautaires pertinentes pour les comtés, tout en assistant par ailleurs les représentants régionaux danois au Comité des régions.

Il existe en outre des bureaux représentant des organismes régionaux de développement, ainsi que des communes ou des comtés isolés mais l'on observe une tendance au regroupement par zone géographique ou socio-économique, voire par zone reprise dans un programme communautaire ⁽⁷⁾: on trouve ainsi un bureau collectif du Danemark septentrional, regroupant la commune d'Ålborg et les comtés du Jutland septentrional et de Viborg; depuis le 1^{er} avril 2003, cinq comtés du Sud du Danemark

⁽⁶⁾ Cf. www.arf.dk et www.kl.dk.

⁽⁷⁾ Depuis l'instauration du marché unique, les pouvoirs locaux danois ont commencé à ressentir certains effets de l'intégration communautaire, non seulement via la transposition du droit communautaire et la mise en conformité avec les normes techniques communautaires mais aussi et surtout grâce aux possibilités de financement de projets de développement local et régional offertes par les fonds structurels. Plus spécifiquement, alors que dans le passé, certaines forces politiques estimaient que l'Association nationale des communes estimait que l'échelon régional était inutile au Danemark, l'importance accordée à ce niveau par la législation communautaire a fait disparaître du débat public la question de sa suppression. Toutefois, l'orientation communautaire est plus marquée parmi les collectivités locales de Suède et de Finlande, qui ont commencé à recevoir des compétences importantes au moment de l'adhésion, beaucoup plus récente, de ces pays à l'UE. Les politiques des fonds structurels ont contribué à diversifier l'attitude des collectivités locales et régionales danoises à l'égard de l'intégration communautaire, qui peuvent aller de l'hostilité ou de la passivité à une démarche réactive ou active, la plus répandue étant l'approche passive, tandis que l'approche active s'observe dans les collectivités locales de plus grande taille, situées à l'ouest du Danemark et éligibles à l'aide structurelle. Depuis 1995-1996, l'administration de la plus grande partie des fonds structurels a été transférée de la direction de l'industrie et du commerce national vers les comités régionaux institués par les régions et les pouvoirs locaux.

(Storstrøm, Seeland occidental, Fionie, Jutland méridional et Ribe) ont élu domicile à la Maison du Danemark méridional (*South Denmark House*, SDH), tandis que onze communes et le comté de Ribe se sont réunies au sein de l'organisation Ouest UE (*EU West*). Les bureaux de représentation tendent à fusionner: les comtés de Ribe, de Fionie et du Jutland méridional se sont unis avec la commune d'Odense depuis le 1^{er} janvier 2001, tout comme les comtés de Storstrøm et du Seeland occidental l'ont fait, par un accord de coopération, depuis le 1^{er} janvier 2003.

Il est intéressant de noter qu'une ou plusieurs collectivités régionales et locales sont parfois représentées par une société de développement commercial: c'est le cas du centre de développement commercial de l'*EU West* et de la société *no profit Eura*, pour le comté de Ringkøbing; le bureau de représentation de la commune d'Århus fait partie intégrante du département de développement commercial de la ville, qui offre ses services à l'ensemble du comté d'Århus. Les communes danoises qui ont ouvert des bureaux à Bruxelles sont Copenhague, Odense, Haderslev.

Pour de nombreux comtés danois, il est d'une importance stratégique d'assurer la représentation de leurs intérêts propres auprès des institutions communautaires en coordination avec les collectivités régionales finlandaises et suédoises au sein de la Maison de la Baltique. Le bureau B7 de Bruxelles est tout aussi important pour les collectivités locales: il accueille la représentation de 7 îles de la Baltique ("Sept de la Baltique" ou "Coopération des sept îles"), à savoir les îles suédoises d'Öland et de Gotland, l'archipel finlandais d'Åland, les îles estoniennes de Saaremaa et Hiiumaa, l'île allemande de Rügen et l'île danoise de Bornholm.

1.1.3 La participation régionale aux représentations nationales

Bien que la représentation permanente du Danemark auprès de l'Union européenne n'emploie aucun expert issu des administrations locales, les bureaux de représentation des autorités locales et régionales présents à Bruxelles, en particulier ceux des deux associations, coopèrent étroitement avec elle ⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ Cf. www.kl.dk.

1.1.4 Le paysage associatif et la coopération interrégionale dans le cadre européen

Afin de constituer des réseaux garantissant la circulation des informations utiles pour influencer le processus décisionnel communautaire, les collectivités régionales et locales danoises entretiennent non seulement des relations étroites avec leurs homologues d'autres pays, mais sont également présentes au sein de diverses associations internationales.

Les deux associations de collectivités territoriales danoises participent à la coopération internationale visant à promouvoir l'autonomie des communes et régions en Europe et à défendre leurs intérêts. Leur adhésion aux associations européennes et internationales est expressément motivée par le souhait de peser sur les processus décisionnels communautaires. C'est dans cette optique que les deux associations sont membres du Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), section européenne de l'association mondiale Cités et gouvernements locaux unis (CGLU). Elles sont en outre représentées au Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP), qui est reconnu comme l'une des principales organisations du "dialogue social" au niveau européen, où il contribue à la formulation de la législation communautaire relative au marché du travail.

Par ailleurs, cinq membres et autant de suppléants du Conseil des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe (CPLRE), organe consultatif du Conseil de l'Europe, sont des représentants des communes (2 membres et 3 suppléants) et des conseils de comté (3 titulaires et 2 suppléants) appartenant aux deux associations, tandis que deux comtés danois (Fionie et Vejle) sont membres de l'Assemblée des régions d'Europe (ARE).

Les comtés danois, notamment par le biais de leur association représentative, participent très activement à la coopération subrégionale des États de la mer Baltique, la CSREMB, qui rassemble les collectivités décentralisées de niveau immédiatement inférieur à l'échelon national dans les pays riverains de la mer Baltique et représente leurs intérêts auprès des gouvernements, de la Commission européenne et d'autres institutions européennes et internationales. Parmi les nombreuses associations similaires, certaines ont leur siège au Danemark, et constituent une interface pour le contact avec les services de la Commission européenne ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ Parmi celles-ci, on citera le Réseau de coopération des sept îles de la Baltique, qui dispose également de son propre bureau à Bruxelles.

L'élargissement de l'UE aux États baltes a été l'un des domaines privilégiés de la coopération des collectivités locales danoises avec leurs homologues d'autres pays, qui bénéficient de services de consultance de l'Association nationale des communes, principalement pour l'obtention de financements communautaires. Le secrétariat international de l'association fournit des informations sur les fonds structurels, notamment dans l'optique de renforcer et multiplier les jumelages entre villes. La participation de nombreuses villes danoises ⁽¹⁰⁾ à l'Union des villes de la Baltique mérite également d'être mentionnée à cet égard. Les villes de Copenhague et d'Århus sont en outre membres d'Eurocités, le réseau des grandes villes européennes visant à inscrire les problèmes urbains au sommet de l'agenda européen, comme le démontre la déclaration de Vienne du 12 novembre 2004, par laquelle cette association a adressé 18 propositions aux institutions communautaires et aux États membres.

1.2 Volet national

1.2.1 L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires

a) Les modalités

Au Danemark comme dans les autres pays nordiques, l'information des collectivités régionales et locales sur le processus décisionnel communautaire est effective, non pas grâce à des procédures ad hoc, mais sur la base du circuit démocratique ordinaire et de la transparence des activités des institutions.

Les collectivités locales sont tout d'abord informées directement des propositions de la Commission européenne, puisqu'elles participent, par le biais de leur association représentative, aux comités spéciaux des affaires européennes qui ont été institués au sein des ministères compétents pour chaque matière. Au Danemark, l'Association nationale des communes, dont le comité international est composé des représentants locaux siégeant au Comité des régions, constitue dès lors un important carrefour d'information sur le processus décisionnel communautaire. L'association peut en effet compter sur une importante structure organisationnelle (le secrétariat international) en mesure de recouper les informations provenant de Bruxelles et celles reçues du

⁽¹⁰⁾ Århus, Copenhague, Fredericia, Horsens, Koge, Kolding, Næstved, Nykøbing (Falster), Silkeborg, Vordingborg.

gouvernement danois, pour ensuite les diffuser, par le biais d'un site Internet mis à jour quotidiennement, auprès d'un réseau quasi exhaustif d'acteurs concernés au niveau local, qui peuvent communiquer entre eux grâce à des forums en ligne.

Vu la position de pointe du Danemark en ce qui concerne l'informatisation de l'administration publique et la diffusion dans le pays des connexions Internet à usage privé et commercial, la mise en ligne des documents relatifs au processus décisionnel communautaire y revêt une portée toute particulière.

Plus précisément, une bonne partie du matériel fourni à la commission parlementaire des affaires européennes (*Europaudvalg*) créée en 1972 dans le contexte de l'adhésion danoise, en 1973, au processus d'intégration communautaire ⁽¹¹⁾, est publiée sur Internet (www.eu-oplysningn.dk). C'est en fait de cette commission parlementaire que chaque ministre du gouvernement danois doit obtenir un "mandat de négociation" avant de se rendre aux réunions du Conseil des ministres de l'UE. Dans la pratique, le mandat est considéré comme octroyé si la majorité des membres de la commission parlementaire ne s'oppose pas à la position que le ministre entend défendre à Bruxelles ⁽¹²⁾.

Le ministre des affaires étrangères transmet à cette fin à la commission parlementaire toutes les propositions de la Commission européenne et quelques mémorandums reprenant les informations les plus pertinentes sur les réunions du Conseil des ministres de l'UE. En outre, la commission parlementaire reçoit des différentes administrations les rapports des experts et les éventuelles positions des groupes d'intérêts entendus par le gouvernement (y compris les collectivités locales et régionales).

⁽¹¹⁾ L'adhésion à la Communauté européenne a eu lieu sans modification de la Constitution mais moyennant recours à la procédure spéciale prévue par l'article 20 de la Constitution relatif à la coopération internationale. En réalité, le Folketing avait institué dès 1961 une commission spéciale de suivi des négociations du gouvernement sur l'adhésion danoise à la Communauté. Elle se nommait à l'époque Commission de la négociation relative au marché. Après le référendum du 2 octobre 1972 sur l'adhésion au processus d'intégration communautaire, elle est devenue la Commission relative au marché; elle a gardé cette appellation jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Maastricht et a ensuite acquis sa dénomination actuelle.

⁽¹²⁾ La commission se compose de 17 membres et 11 suppléants, mais lorsque le président procède au décompte des "votes" exprimés, il attribue à chaque votant un nombre de voix égal au nombre de sièges occupés au Parlement par le parti auquel il appartient. Ainsi, pour refuser le "mandat de négociation" à un ministre, 90 voix sont nécessaires sur un total de 179.

L'acte d'adhésion danois à la Communauté européenne (article 6, paragraphe 2) ne prévoit en réalité une obligation d'information de la commission parlementaire des affaires européennes par le gouvernement que pour les propositions de législation communautaire directement applicables au Danemark. Des accords ad hoc conclus entre le gouvernement et cette commission ont ensuite subordonné la position du premier dans les instances communautaires à l'obtention du mandat de la seconde. Ses membres siègent en outre dans d'autres commissions parlementaires, parfois en qualité de présidents, ce qui facilite la diffusion des informations sur le processus décisionnel communautaire ⁽¹³⁾.

Le Parlement danois (*Folketing*) déplore toutefois que le gouvernement ne consulte cette commission parlementaire que pour les questions les plus importantes. Même si depuis 1989, celle-ci a nommé en son sein un conseiller aux affaires européennes, mis à la disposition de ses membres (il prépare, avec ses collaborateurs, des notes sur les propositions de la Commission européenne), la quantité de travail qu'elle doit assumer lui crée non seulement des difficultés pour garantir l'efficacité du contrôle parlementaire mais l'empêche en outre de donner une publicité adéquate des débats qu'elle mène.

Dans le souci de transparence de l'action politique et administrative qui prévaut dans les démocraties nordiques, le Parlement a dès lors été amené à instituer en 1994 un centre d'information spécial sur l'UE, qui vise à rendre le processus décisionnel communautaire le plus accessible possible. Le ministre des affaires étrangères envoie au secrétariat des affaires européennes du Parlement toutes les propositions et les principales informations provenant de la Commission européenne, qui sont publiées sur le site Internet du centre d'information, lequel dispose également de services d'interactivité et de réponse aux questions (www.euo.dk). En outre, sur la base d'un accord conclu avec le gouvernement en 2001, tous les membres du Parlement reçoivent des notes succinctes sur les propositions de directives, de règlements et de décisions de la Commission au plus tard quatre semaines après leur transmission au Conseil des ministres de l'UE. La commission des affaires européennes obtient l'ordre du jour de chaque réunion du Conseil des ministres de l'UE huit jours avant la date de la réunion. Ensuite, après le rapport ministériel public sur la réunion, ses membres peuvent demander ultérieurement d'autres informations, telles que la position du Parlement et des organes consultatifs.

⁽¹³⁾ www.eu-oplysningen.dk.

Grâce à ces flux d'informations accessibles à tous les citoyens, les collectivités locales disposent d'un moyen efficace pour collecter les données transmises au Parlement dans la phase ascendante du processus décisionnel communautaire.

b) *Le rôle des représentants des collectivités locales au sein du Comité des régions dans le cadre de cette information*

Une source d'information importante pour les collectivités régionales et locales en ce qui concerne le processus décisionnel communautaire demeure la présence de leurs représentants dans les enceintes institutionnelles européennes, et particulièrement au sein du Comité des régions. Les délégués danois qui en font partie entretiennent non seulement des contacts réguliers avec les membres de la commission des affaires européennes du Parlement danois, ainsi qu'avec le Parlement européen et le Comité économique et social, mais transmettent également toutes les données utiles aux membres des associations de collectivités régionales et locales, garantissant ainsi à tous les représentants des communes et des comtés l'accès aux informations sur le processus décisionnel communautaire. Les structures des deux associations sont mises à profit dans le cadre de cette activité d'information et de communication des données. Les délégués au Comité des régions désignés par l'Association nationale des communes peuvent, en tant que membres du comité international de l'association, compter sur de solides relais (un secrétariat à part entière) pour la diffusion des informations recueillies, sous la forme d'une page Internet mise à jour quotidiennement et de publications périodiques, ainsi que sur le réseau des administrateurs et hommes politiques locaux appartenant à l'association.

1.2.2 *Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales*

Des représentants des collectivités régionales et locales participent en outre aux comités spéciaux chargés des affaires européennes qui ont été institués au sein des ministères. Leur présidence et leur secrétariat se trouvent au ministère compétent en la matière. Ces instances analysent les propositions de la Commission européenne. En règle générale, chaque fois qu'une nouvelle législation portant sur une matière relevant de la compétence des collectivités régionales et locales doit être adoptée au niveau communautaire ou national, des commissions ad hoc composées de représentants des deux associations, du Parlement et du gouvernement sont instituées.

Les deux associations représentatives des collectivités locales et régionales comptent parmi les principaux acteurs du pays, dans un rôle de promotion et de coordination, ainsi que comme groupe exerçant une pression sur le gouvernement central. Par ailleurs, les représentants des communes et des comtés entendus et informés à divers titres sont toujours des représentants de ces associations.

Les relations entre le gouvernement central et les pouvoirs locaux sont caractérisées, comme le relèvent certains auteurs, par un mélange de contrôle, de négociation et d'autonomie. Un rôle important est conféré aux accords (notamment l'accord économique annuel, même s'il n'est pas juridiquement contraignant), aux contrats et aux décisions. Les jeux d'influence jouent également un rôle essentiel.

2. Phase descendante

2.1 La répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires

Les tâches des collectivités régionales et locales ne sont pas toujours prévues expressément par la loi. Les actions locales, en fait, relèvent de ce que l'on appelle les "règles de compétence générale": il s'agit de principes juridiques fondamentaux non écrits qui permettent aux pouvoirs locaux d'utiliser leurs ressources en offrant des services et des avantages à la population (cf. ci-dessous, le paragraphe concernant la subsidiarité). Néanmoins, la majeure partie de leurs fonctions sont déléguées par le droit national, bien qu'il n'existe pas de texte législatif réglant globalement la répartition des compétences entre l'État et les pouvoirs locaux. Le système décentralisé de gestion des services publics est par ailleurs réglementé par des négociations entre les divers niveaux de gouvernement, ainsi qu'entre le gouvernement central et les partis d'opposition.

Actuellement, les comtés et communes gèrent la majeure partie des prestations de service public dans les cas et de la manière prévus par la législation nationale et sous le contrôle de l'État. Les comtés sont responsables de l'assistance hospitalière, de l'assurance-santé, de l'enseignement secondaire, de l'aide aux personnes handicapées, des transports publics et de la planification régionale. Les collectivités locales sont responsables des registres d'état civil, de l'imposition des personnes – qui constitue la

base de l'imposition directe, tant sur les revenus taxés à la source que sur les rentrées des professions libérales –, de la planification locale, des écoles maternelles et primaires (jusqu'à 16 ans), des soins aux personnes âgées, des voiries locales, des services de l'eau et des déchets.

La législation communautaire a des répercussions sur les compétences régionales et locales dans de nombreux secteurs. Bien qu'ils ne jouissent pas de fonctions législatives propres, les pouvoirs régionaux et locaux danois sont associés, via leur participation aux comités spéciaux pour l'UE créés au sein des ministères, à la mise en œuvre des obligations communautaires ayant une incidence sur leurs compétences et leurs responsabilités. En cas de transposition législative des directives communautaires, les collectivités locales et régionales sont associées au processus d'élaboration des actes parlementaires, tout comme d'autres groupes de pression sont appelés à participer aux organes ad hoc chaque fois que leurs intérêts sont concernés.

Depuis 1999, la "méthode de coordination ouverte" a été introduite, tant pour l'élaboration que pour la mise en œuvre du droit communautaire. Étant donné que les collectivités locales ont la possibilité d'assumer elles-mêmes des tâches et des responsabilités non déléguées, les deux associations de collectivités territoriales participent, dans tous les cas où ces compétences volontaires concernent des matières communautaires, à la préparation des plans d'action nationaux, en étroite collaboration avec la délégation danoise au Comité des régions et avec la commission parlementaire des affaires européennes.

2.2 Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales

En l'absence d'une législation *ad hoc* concernant la non-exécution du droit communautaire, l'exécution et l'application de la législation communautaire sont soumises au contrôle général prévu pour les actes du niveau local. C'est la Constitution même qui attribue à l'État le contrôle de l'administration locale. Cette surveillance est exercée par des organes de l'administration nationale, auxquels le gouvernement et chaque ministère reconnaissent une autonomie fonctionnelle.

La supervision de Copenhague et Frederiksberg est exercée directement par le ministre de l'intérieur et de la santé, par l'intermédiaire d'un préfet spécial. Les

dispositions des articles 63 à 65 de la loi précitée sur les collectivités locales ⁽¹⁴⁾ prévoient pour chaque comté un conseil de supervision (*tilsynråd*). Bien que les conseils de comté aient des compétences réduites par rapport à leurs homologues des autres pays nordiques et qu'ils ne soient généralement pas hiérarchiquement supérieurs aux communes, le comité de supervision est constitué du gouverneur du comté, c'est-à-dire le préfet nommé par le gouvernement, et de quatre membres élus en son sein par le conseil du comté. Ces comités constituent des instances administratives indépendantes qui jugent de la conformité de l'activité administrative avec la loi, sans aucun pouvoir discrétionnaire.

Lorsque la violation de la loi est ponctuelle et ne donne pas lieu à des doutes raisonnables, la décision de la collectivité territoriale peut être annulée et suspendue si elle n'a pas encore produit d'effets; les autres sanctions possibles sont les amendes pour non-exécution, le dédommagement, des pénalités ou les actions en justice. Parfois, l'autorité de contrôle supervise la procédure par laquelle l'autorité locale doit régulariser l'acte ou l'omission illégaux. Les décisions de l'organe de contrôle peuvent toutefois faire l'objet d'un recours auprès du ministre de l'intérieur. Récemment, cette compétence a été attribuée aux juridictions ordinaires.

Le médiateur (*ombudsman*) du Parlement peut décider, notamment à la demande de citoyens, si les décisions des pouvoirs régionaux et locaux sont légitimes et si elles respectent les pratiques de bonne administration (efficacité, élimination des retards injustifiés et attitude suscitant la confiance des citoyens envers l'administration publique) et éventuellement les annuler.

3. *Le principe de subsidiarité*

Bien que le système danois ne fasse pas explicitement référence au principe de subsidiarité, les collectivités locales peuvent, sur la base des "règles de compétence générale", mener sur leur territoire tout type d'activité, même si la loi ne leur confère pas de compétence spécifique en la matière, à condition que les services locaux n'aient pas de but lucratif et qu'ils ne puissent pas être mieux réalisés par d'autres autorités ou le secteur privé. Par conséquent, comme en Suède, les compétences locales sont délimitées négativement, sans énumération explicite. Par ailleurs, le Danemark

⁽¹⁴⁾ Voir note 2.

respecte au plus haut point le principe énoncé par la loi du Jutland en 1241 et selon lequel les lois ne seraient pas nécessaires si personne n'outrepassait ses propres droits et permettait à chacun d'en faire autant.

Le ministre de l'intérieur surveille et contrôle toutefois la légitimité des actes des autorités locales assumant des responsabilités "volontaires". En principe, le législateur national a veillé à répartir les fonctions entre l'État, les comtés et les communes de manière à ce que les responsabilités soient assumées par le niveau le plus approprié. Les comtés doivent en fait assumer les fonctions qui, en raison de l'ampleur des intérêts concernés, ne peuvent pas être mieux prises en charge à un niveau plus proche du citoyen.

Du reste, on pourrait ramener au principe de subsidiarité horizontale la pratique très répandue de l'implication de l'utilisateur des services, surtout pertinente dans les écoles et les crèches où les parents sont associés à la prise de décisions. En général, les relations informelles sont très importantes dans les processus décisionnels danois. Il existe des réseaux professionnels réunissant les acteurs partageant des intérêts communs à différents égards. Avec la Suède, le Danemark possède le pourcentage d'associations le plus élevé au monde et ces groupements exercent un jeu d'influence très actif. Les politiques de décentralisation ont favorisé les interactions entre les fournisseurs de services, les responsables politiques et administratifs et les groupes d'intérêts, par le biais d'accords, de contrats et de décisions.

Dans le récent débat sur la réforme de la répartition des compétences administratives entre les trois niveaux de gouvernement, il a été proposé d'introduire expressément le principe de subsidiarité ⁽¹⁵⁾. La commission de la réforme administrative, instituée en 2002 par le gouvernement danois et chargée de proposer de nouveaux schémas territoriaux et administratifs au Danemark, se compose de membres nommés en partie par l'administration centrale et en partie par les associations de collectivités locales et régionales et a clôturé ses travaux en 2004 ⁽¹⁶⁾. La résolution 1434 adoptée en 2004 par cette commission consultative a constitué la base d'un débat et d'un processus politique qui a abouti à l'adoption, toujours en 2004, d'un important "Accord sur la réforme structurelle" entre le gouvernement danois (formé des libéraux et des

⁽¹⁵⁾ Opgavekommissionen 1998.

⁽¹⁶⁾ Recommandation de la commission des structures administratives, 1434, Commission des structures administratives, janvier 2004, www.im.dk.

conservateurs) et le Parti du peuple danois, qui reconnaît la nécessité de revoir la répartition des responsabilités et des services relevant de la sphère publique. Bien que le principe de subsidiarité n'ait pas été introduit expressément, les partis ayant souscrit à ce texte se sont engagés à renforcer le niveau politique local, grâce à des formes de participation actives des citoyens à la gestion des services, et à accroître les responsabilités des communes de grande taille, par des modalités d'application détaillées de l'accord ⁽¹⁷⁾. Les communes resteront responsables de la majeure partie des fonctions, mais cinq nouvelles régions seront créées (en lieu et place des 14 comtés actuels) et auront la responsabilité des services de santé, de la promotion du développement régional et de la résolution des principaux problèmes organisationnels des communes.

⁽¹⁷⁾ Les partis ont décidé d'élaborer, à partir de septembre 2004, un projet de modalités détaillées de mise en œuvre de l'accord.

ESPAGNE

1. Phase ascendante

1.1 Volet européen

1.1.1 La participation des ministres régionaux au Conseil des ministres

1.1.2 La participation au Comité des régions

1.1.3 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles

1.1.4 La participation régionale à la représentation nationale

1.1.5 La participation aux travaux de la Commission

1.1.6 Le paysage associatif et la coopération interrégionale dans le cadre européen

1.2 Volet national

1.2.1 Les instruments de participation des collectivités régionales et locales aux processus législatifs

1.2.1.1 Les aspects organisationnels

1.2.1.2 Les aspects procéduraux

2. Phase descendante

2.1 La répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires

2.2 Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales

2.2.1 Les prérogatives substitutives (et l'adoption de législations provisoires)

2.2.2 L'annulation d'actes

3. La protection juridictionnelle des compétences au niveau communautaire –
Le droit de requête vis-à-vis de l'État

4. Le principe de subsidiarité

1. Phase ascendante

1.1 Volet européen

1.1.1 La participation des ministres régionaux au Conseil des ministres

Un accord tout récent entre l'État et les communautés autonomes, ratifié le 9 décembre 2004, prévoit la participation de ministres régionaux aux réunions du Conseil des ministres de l'UE.

Ce texte marque l'aboutissement d'un parcours entamé dans les années 90. En voici les principales étapes:

Dans une motion votée en 1994, le Sénat avait affirmé que les communautés autonomes avaient le droit d'être intégrées aux délégations espagnoles à Bruxelles lorsque les négociations concernées portaient sur des questions relevant de la compétence exclusive des régions.

Quatre ans plus tard, la commission bicamérale Congrès-Sénat chargée des affaires communautaires a, par un vote favorable de tous les groupes politiques, approuvé une nouvelle motion qui a ouvert la voie à l'élaboration d'une mesure permettant aux communautés autonomes de participer aux travaux du Conseil. Dans un premier temps, l'exécutif a appuyé la motion mais il n'a ensuite pas jugé opportun de la couler dans une forme réglementaire.

Par la suite (septembre 1999), les communautés autonomes sont parvenues à un accord de principe, sans toutefois réussir à élaborer un texte formalisant une position commune sur les modalités de participation.

Le 26 septembre 2000, les partis régionaux basque et catalan ont déposé conjointement un projet de loi, soutenu également par le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE). Le régime de participation aux diverses formations du Conseil qui est prévu dans ce projet s'inspire à la fois de l'expérience de la Belgique (répartition de la représentation nationale entre l'État et les communautés autonomes et compositions des délégations variant dans les diverses formations du Conseil en fonction de l'articulation interne des compétences) et de celle de l'Allemagne et de l'Autriche (lorsque les compétences exclusives des communautés autonomes constituent l'enjeu principal, les pouvoirs de l'État, en tant que membre de l'UE, doivent normalement être transférés de ce dernier à un représentant des communautés autonomes de rang ministériel).

Ce projet a été rejeté par le Congrès des députés, après avoir essuyé un vote négatif du Parti populaire (PP) alors au pouvoir. À cette occasion, le gouvernement a pu compter sur le soutien du parti régionaliste des Canaries, qui estimait que le projet ne tenait pas suffisamment compte des exigences propres à sa communauté.

Après cette impasse, une ouverture prudente s'est dessinée dans la foulée de la décision prise lors de la réunion de la Conférence pour les affaires liées aux Communautés européennes (voir 1.2.1.1 B), en date du 28 novembre 2000, de constituer un groupe de travail chargé d'examiner la question. La possibilité d'aboutir à une solution satisfaisante pour les régions s'est toutefois à nouveau éloignée du fait de l'attitude du gouvernement face aux prétentions affichées par le Président du conseil régional du Pays basque de participer aux réunions du Conseil des ministres de l'UE dans le domaine fiscal. Si, dans un premier temps, le gouvernement central s'est montré disposé à examiner la question, les négociations avec le Pays basque se sont en effet soldées par un nouvel échec (décembre 2001).

1.1.2 La participation au Comité des régions

Le gouvernement espagnol a déterminé la composition de sa délégation sur la base d'une motion du Sénat, votée le 20 octobre 1993, qui prévoit que 17 des 21 sièges réservés à l'Espagne au sein du CdR reviennent aux communautés autonomes et les 4 autres aux représentants locaux. Cette motion dispose que tous les membres auront été élus au suffrage universel ou, en tout état de cause, sont politiquement responsables devant une assemblée élue.

Chacune des dix-sept communautés autonomes nomme un membre, généralement son Président, et un suppléant.

S'agissant des collectivités locales, la motion du Sénat prévoit que les quatre représentants des instances locales de gouvernance sont proposés par la Fédération espagnole des communes et des provinces (FEMP), qui regroupe 6.971 communes (soit 86% de leur nombre total), dont tous les chefs-lieux de provinces à l'exception de Tarragone, et toutes les provinces, y compris celle d'Álava, ainsi que les conseils et les gouvernements insulaires.

Le gouvernement examine la liste des candidats qui lui ont été proposés et, après délibération, la transmet au Conseil, qui procède à la nomination des membres.

1.1.3 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles

Dès l'entrée de l'Espagne dans ce que l'on appelait à l'époque la Communauté européenne (1986), les communautés autonomes ont manifesté un vif intérêt pour l'établissement de contacts directs avec les organes communautaires.

La Catalogne, le Pays basque et la Galice ont immédiatement ouvert, de manière informelle, un bureau à Bruxelles, destiné à servir d'antenne pour les chambres de commerce ou les agences de développement régional.

En 1994, le gouvernement régional basque a soulevé devant la Cour constitutionnelle la question de la licéité des communications directes entre les communautés autonomes et les institutions européennes. Dans son arrêt 165/1994, la Cour a fait valoir que l'article 149.1.1 de la Constitution espagnole, selon lequel les affaires étrangères relèvent de la compétence exclusive de l'État, n'est pas applicable aux activités qui, bien que menées hors des frontières nationales, demeurent dans le cadre de l'UE. La Cour a par ailleurs jugé que les actes par lesquels se manifestent les communications directes entre les communautés autonomes et l'UE doivent également être transmis à l'autorité centrale.

Cet arrêt a permis au gouvernement régional basque d'officialiser son bureau à Bruxelles et d'instituer par ailleurs un ministère régional pour les affaires européennes. Il a en outre ouvert la voie aux autres communautés autonomes, qui disposent actuellement toutes de bureaux de représentation auprès de l'UE, auxquels il convient d'ajouter également celui de la ville de Barcelone.

Alors que ces bureaux émanent pour la plupart directement des gouvernements régionaux, la représentation de la Catalogne et de la Galice est confiée à des organisations auxquelles participent aussi des acteurs privés, à savoir pour la première le patronat catalan Pro Europa, créé en 1982 par l'assemblée régionale avec une série d'organismes représentatifs du monde économique et financier, des universités et des administrations locales pour promouvoir la connaissance des politiques européennes, et, pour la seconde, la Fondation Galicia Europa, institution privée sans but lucratif, à laquelle participent des instances publiques et privées et dont l'organe directeur a le Président du gouvernement galicien à sa tête.

L'importance accordée par les communautés autonomes aux rapports directs avec les institutions européennes se reflète dans la taille de leurs représentations, en particulier dans le cas des régions "historiques". D'une manière générale, le nombre de

fonctionnaires qu'elles emploient n'est guère inférieur à celui des représentations allemandes qui, globalement, disposent des plus grosses équipes en la matière.

1.1.4 La participation régionale à la représentation nationale

En 1996, en exécution de l'accord conclu le 22 juin lors de la Conférence pour les affaires liées aux Communautés européennes (CARCE - Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas), a été créé le poste de "conseiller pour les questions des autonomies", qui fait partie intégrante de la représentation permanente de l'Espagne (décret royal 2105, 20 septembre 1996, Boletín Oficial del Estado, BOE, 229 du 21 septembre 1996).

Ce décret confère au conseiller la tâche d'informer les communautés autonomes des questions portant sur des intérêts régionaux qui sont examinées et négociées au Conseil des ministres de l'UE, ainsi que de cultiver les rapports entre la représentation permanente et les bureaux de représentation des communautés autonomes à Bruxelles, sans pour autant porter préjudice - précise le texte - ni aux relations que celles-ci entretiennent "normalement" avec les autres conseillers de la représentation permanente, ni aux informations qui doivent être fournies par le gouvernement lors des conférences sectorielles, conformément aux dispositions de l'accord conclu à l'occasion de la CARCE du 30 novembre 1994 (voir le paragraphe 1.2.1.1 B ci-dessous).

Cette solution, que le décret précité qualifie de "compromis" (et qui est avant tout le fruit des négociations entre le Parti populaire et Convergencia i Unió, le parti nationaliste catalan), ne permet pas une participation régionale directe étant donné que le conseiller est un fonctionnaire national du "département pour les autonomies", nommé par le gouvernement central et, plus précisément, comme le prévoit l'article 2 de l'accord, par le ministre des affaires étrangères, sur proposition du ministre des administrations publiques et après consultation de la CARCE réunie en plénière, de la commission interministérielle pour les affaires de l'Union européenne et de l'ambassadeur exerçant la fonction de représentant permanent. Pour que cette situation évolue, il faudra attendre le même accord que celui qui prévoit la participation de ministres des communautés autonomes aux réunions du Conseil des ministres de l'UE, à savoir celui passé entre l'État et les communautés autonomes et ratifié le 9 décembre 2004. Ce texte dispose en effet que deux fonctionnaires désignés sur proposition des communautés autonomes font partie du bureau du conseiller pour les questions des autonomies au sein de la représentation permanente.

1.1.5 La participation aux travaux de la Commission

Au cours de la période 1998-2002, des représentants des communautés autonomes ont participé à 55 comités de la Commission, après avoir été désignés par le gouvernement sur la base de critères qui n'ont pas semblé tenir suffisamment compte des intérêts régionaux. En effet, le choix a été contesté par les communautés autonomes tant pour le nombre de comités pour lesquels une représentation régionale était prévue que pour l'éventail des domaines thématiques retenus. Un autre motif d'insatisfaction est apparu du fait de l'absence de mécanismes appropriés de concertation interrégionale, qui auraient permis de dégager des positions communes susceptibles d'être efficacement défendues au sein des comités. Les fonctionnaires régionaux qui ont participé à ces derniers ont ainsi été accusés d'agir principalement dans l'intérêt de leur communauté et cette expérience a contribué à instaurer un climat de défiance mutuelle, qui a influé négativement sur les possibilités de trouver un accord quant à la participation des communautés autonomes aux travaux du Conseil.

Afin de surmonter ces problèmes, la CARCE a, en 2000, institué un groupe de travail composé de deux représentants du gouvernement (ministères des administrations publiques et des affaires étrangères) et de trois représentants des communautés autonomes (Andalousie, Castille et Léon, Galice) et l'a chargé d'évaluer les résultats de cette expérience, d'identifier les comités qui s'occupent des questions concernant les communautés autonomes et d'examiner le projet de règlement élaboré en la matière par le ministère des administrations publiques. Grâce à un travail de sélection, effectué avec le concours de la commission interministérielle pour les affaires de l'Union européenne, un accord de principe a été trouvé sur un choix de 95 comités et les communautés autonomes ont été invitées à exprimer leurs préférences pour la participation de leurs représentants à ces instances. Entre la fin de l'année 2002 et le début de l'année 2003, les représentants régionaux ont été répartis entre les 95 comités, tandis qu'était approuvé le projet du gouvernement intitulé "Règles relatives à la participation des communautés autonomes aux comités de la Commission", qui contient une clause prévoyant une révision périodique.

1.1.6 Le paysage associatif et la coopération interrégionale dans le cadre européen

La majeure partie des communautés autonomes espagnoles participent aux associations dites "généralistes", qui comptent un nombre élevé de membres et ont vocation à représenter l'ensemble des collectivités régionales, ou régionales et locales, comme l'Assemblée des régions d'Europe (ARE) ou le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE). Les Parlements des communautés autonomes sont

représentés au sein de la Conférence des assemblées législatives régionales européennes (CALRE).

La Fédération espagnole des communes et des provinces est membre du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE) et participe au Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE).

La Catalogne et la ville de Barcelone ont joué un rôle de premier plan dans les efforts déployés respectivement par l'ARE et le CCRE pour la création du Comité des régions au cours de la période qui a précédé le traité de Maastricht. MM. Pujol, à l'époque Président de la Généralité de Catalogne et de l'ARE, et Maragall, maire de Barcelone et président du CCRE, ont figuré parmi les grands acteurs de ces négociations, avec de sérieuses divergences sur la question de savoir si le CdR devrait également inclure des représentants des collectivités locales.

Certaines communautés autonomes, eu égard à la position géographique qu'elles occupent ou aux objectifs particuliers qu'elles poursuivent, font partie d'associations "spécifiques", qui sont spécialisées dans des domaines déterminés ou cherchent à promouvoir des intérêts particuliers: tel est le cas de l'Association des régions frontalières européennes (ARFE), à laquelle participent également certaines communes situées aux frontières du pays de ces zones, de la Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe (CRPM) et ses diverses commissions (Arc atlantique, Commission interméditerranéenne, etc.), du Groupe de travail des régions à tradition industrielle (acronyme anglais: RETI) ou de la Conférence des régions de la Diagonale continentale européenne (Cordiale).

La Catalogne s'est montrée particulièrement active dans la promotion de la coopération tant transfrontalière (qui associe des régions et des villes limitrophes dans des projets communs) que transnationale (laquelle n'implique pas de contiguïté géographique mais se fonde sur l'identification d'intérêts culturels et économiques communs). Au premier type de coopération mentionné se rattache la Communauté de travail des Pyrénées, qui réunit les communautés autonomes de Catalogne, d'Aragon, de Navarre, du Pays basque et les régions françaises du Languedoc-Roussillon, de l'Aquitaine et du Midi-Pyrénées ainsi que la Principauté d'Andorre. Certaines régions de ce groupe (Catalogne, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées) ont établi des liens plus étroits, qui se sont traduits par la création de l'Eurorégion transpyrénéenne, reconnue en 1995 par le traité de Bayonne conclu entre la France et l'Espagne. Les "quatre moteurs de l'Europe" reposent en revanche sur un accord du second type de coopération, qui réunit

la communauté autonome de Catalogne, les régions de Lombardie et de Rhône-Alpes et le land de Bade-Wurtemberg.

S'agissant de la frontière hispano-portugaise, un autre accord de coopération transfrontalière lie des communautés autonomes et des collectivités locales espagnoles à des commissions de coordination portugaises (actuellement dénommées commissions de coordination et de développement régional).

La ville de Barcelone est le chef de file d'un réseau de six villes espagnoles et françaises (Montpellier, Toulouse, Palma de Majorque, Valence et Saragosse), appelé C-6, dont l'objectif est de promouvoir des programmes de collaboration dans le domaine de l'intégration européenne.

1.2 Volet national

1.2.1 Les instruments de participation des collectivités régionales et locales aux processus législatifs

1.2.1.1 Les aspects organisationnels

a) La Chambre haute

L'article 69 de la Constitution espagnole définit le Sénat comme la chambre de "représentation territoriale" mais en réalité sa composition est calquée sur un modèle à mi-chemin entre le schéma fédéral, où les membres sont désignés par l'État, et unitaire, où les sénateurs sont élus directement par les citoyens. Sur 258 sénateurs, 208 sont issus d'élections au suffrage direct dans des circonscriptions provinciales et les 50 autres sont nommés par les Parlements des communautés autonomes, à raison d'un sénateur par communauté plus un par million d'habitants et suivant un critère de respect proportionnel de la composition de l'assemblée régionale.

Il n'est pas apparu que cette présence au Sénat de représentants des communautés autonomes leur ait permis d'influer de manière significative sur les décisions relatives à la participation de l'Espagne à l'UE et ce, pour des raisons de deux ordres.

Les premières sont liées au problème plus général de la place marginale qu'occupent les assemblées électives nationales en ce qui concerne l'élaboration des politiques au niveau européen. Face aux grands choix relatifs au processus d'intégration, la garantie formée par l'article 94 de la Constitution espagnole, qui fait obligation au

gouvernement d'informer le Sénat sur les traités et les accords internationaux, ne semble pas faire le poids. Les principaux acteurs pour la majeure partie des décisions prises dans le cadre des diverses politiques communautaires sont le gouvernement, qui négocie sur la scène intergouvernementale européenne, et les secteurs de l'administration impliqués dans le processus européen d'élaboration des politiques sur le plan technique et bureaucratique.

Les secondes concernent de manière spécifique les handicaps qui affectent le Sénat espagnol en tant qu'instance de participation des communautés autonomes au processus législatif et sont liées tant à sa composition, qui ne permet pas l'affirmation de la logique de la représentation territoriale par rapport à celle des filières partisans, qu'au schéma bicaméral, adopté sur le modèle des États unitaires. Le Sénat espagnol fonctionne en effet comme une Chambre de seconde lecture des lois, qui se borne le plus souvent à confirmer les décisions déjà adoptées par le Congrès des députés.

La nécessité de réformer la Chambre haute pour en faire le siège effectif de la représentation territoriale, notamment dans le but d'assurer une participation des communautés autonomes au processus décisionnel des politiques européennes qui soit comparable à celle des länder allemands au Bundesrat, est une question qui figure en permanence à l'ordre du jour politique depuis plus de dix ans mais qui n'a pas trouvé de solution à ce jour. Cette réforme avait déjà été formellement demandée en 1989 par le Sénat, qui a soulevé à nouveau la question en 1994, par le biais d'une motion votée à une très large majorité à l'issue d'un vaste débat sur l'"État des autonomies". Les propositions formulées par le PSOE, le parti de la majorité de l'époque se sont enlisées avec la dissolution des Cortes en 1996.

Il n'en est resté que la réforme du règlement du Sénat, qui avait été entreprise comme un premier pas sur la voie de la création d'une Chambre des communautés autonomes, dans l'attente de la révision de la Constitution.

Cette refonte a conduit à la mise en place de la "commission générale des communautés autonomes", qui est configurée comme une sorte de Sénat régional à l'intérieur du Sénat et dispose d'un bureau et d'une conférence des présidents de groupe qui lui sont propres. Il s'agit d'un organe de grande envergure, comptant près du double du nombre de membres par rapport à la moyenne des autres commissions. Ils sont en grande partie désignés par les communautés autonomes. Ses sessions peuvent être suivies également par les représentants des gouvernements régionaux qui, de cette manière, participent aux travaux du Sénat tout en n'étant pas membres de celui-ci.

La commission peut prendre toutes les initiatives qu'elle juge utiles pour le développement de l'État des autonomies, y compris l'identification des instruments de participation des communautés autonomes à la définition des positions adoptées par l'Espagne en tant qu'État membre de l'UE.

Sa capacité à exercer une influence réelle sur le processus décisionnel se heurte toutefois, notamment dans le domaine des politiques européennes, aux limites générales du rôle actuel du Sénat. En conséquence, les communautés autonomes ne témoignent généralement que d'un faible intérêt pour cet instrument de participation.

b) Organes mixtes État-régions

Devenue membre de la CEE à la veille de l'entrée en vigueur de l'Acte unique et de la grande expansion de l'intervention communautaire liée à l'achèvement du marché intérieur, l'Espagne s'est immédiatement retrouvée confrontée au problème de la mise en oeuvre d'un imposant corpus législatif européenne dans un État qui avait résolument emprunté la voie d'une régionalisation à la limite du fédéralisme tout en ne disposant pas d'un cadre institutionnel où pourrait se développer la coopération intergouvernementale.

Les premières tentatives du gouvernement visant à réglementer la transposition du droit communautaire se sont heurtées à l'opposition des communautés autonomes et la jurisprudence constitutionnelle a récusé la possibilité d'agir par des actes de l'État, notamment lorsque des compétences régionales étaient en jeu (voir 2.1).

Il a donc été décidé, aux fins de la mise en oeuvre de la réglementation européenne, d'utiliser l'instrument conventionnel de coordination entre les deux niveaux de gouvernement prévu par la loi 12/1983 (loi organique d'harmonisation du processus d'autonomie), qui avait été instauré par le législateur national dans l'intention de mettre en place, en ce qui concerne les activités des communautés autonomes, des formes de contrôle étatique qui ont été très sensiblement révisées avec l'arrêt 76/1983 du Tribunal constitutionnel.

Les conférences sectorielles, organes de contact intergouvernemental auxquels participent un ou plusieurs ministres du gouvernement central et les conseillers responsables des secteurs des administrations régionales concernées, ne sont pas dotées de pouvoirs décisionnels formels mais constituent un important instrument de coordination, surtout dans la perspective d'accords qui sont conclus entre le gouvernement et chacune des communautés autonomes et engagent les deux parties.

La création de ces conférences sectorielles repose sur le principe général de collaboration entre l'État et les communautés autonomes, qui n'est pas explicitement prévu par la Constitution mais a été reconnu à plusieurs reprises dans la jurisprudence constitutionnelle (depuis l'arrêt 18/1982 du Tribunal constitutionnel) comme un devoir de loyauté réciproque et est inspiré du concept allemand de loyauté fédérale (Bundestreue) sans toutefois en posséder la valeur juridique.

C'est sur cette base que la "Conférence pour les affaires liées aux les Communautés européennes" (CARCE) a été créée en 1988 en tant qu'instance informelle de coordination horizontale et verticale entre le gouvernement central, représenté par le ministre chargé des administrations publiques en collaboration avec le secrétariat d'État pour les affaires européennes, et les communautés autonomes.

Au début, les travaux de la CARCE ont surtout porté sur la mise en oeuvre du droit communautaire et sur les rapports avec la Commission européenne en matière d'aides d'État, ce qui a conduit à l'accord du 29 novembre 1990 (voir 2.2.2), qui définit les termes de la collaboration entre l'État et les communautés autonomes pour ce qui est des procédures d'infraction de la Commission européenne et des actes de la Cour de justice des Communautés européennes touchant aux compétences régionales (BOE 216 du 8 septembre 1992, p. 30853, et 229 du 23 septembre 1992, p. 32464).

Dans le contexte du développement du système d'autonomie marqué par les "pactes d'autonomie" conclus en 1992 par le gouvernement, le PSOE et le PP, et sur la base de l'article 5 de la loi 30/1992 sur le "Régime juridique des administrations publiques et de la procédure administrative commune", la CARCE a bénéficié d'une reconnaissance formelle accrue grâce à l'"accord d'institutionnalisation" adopté le 29 octobre 1993 (BOE du 8 octobre 1993, 241, p. 28669). À la suite de cet accord, la CARCE a exercé la fonction d'organe de contact non seulement pour l'échange d'informations et la mise en oeuvre des politiques communautaires mais également pour la participation des communautés autonomes à l'élaboration des positions espagnoles s'agissant du processus décisionnel européen.

Cette intervention de la conférence dans la phase ascendante du droit communautaire a été confirmée par un accord ultérieur, signé le 14 juin 1994, modifiant l'accord d'institutionnalisation et destiné expressément à élargir le champ d'action de la CARCE aux relations entre les communautés autonomes et le Conseil de l'Union européenne, notamment grâce à la participation du secrétaire général technique du ministère des affaires étrangères à la Commission des coordinateurs pour les affaires communautaires européennes (BOE 257 du 27 octobre 1994, p. 33815).

Sur la base de l'accord d'institutionnalisation, cette dernière commission a été créée avec les fonctions d'organe exécutif de la conférence, dont elle est chargée de préparer les travaux et d'exécuter les décisions. Avant l'intégration du secrétaire général technique du ministère des affaires étrangères, elle était composée d'un directeur général du secrétariat d'État pour les affaires européennes et d'un fonctionnaire de même niveau du secrétariat d'État pour les administrations territoriales, représentant le gouvernement central, et, pour chacune des communautés autonomes, d'un directeur général ou d'un autre fonctionnaire désigné par chaque gouvernement régional. Une nouvelle extension de la commission des coordinateurs est intervenue avec l'adoption du règlement intérieur de la CARCE le 5 juin 1997 (BOE 79 du 5 août 1997, p. 24191), prévoyant l'adjonction à cet organe du conseiller pour les affaires de l'autonomie qui fait partie de la représentation permanente espagnole à Bruxelles, ce qui a permis d'établir un lien clair entre la conférence et la représentation permanente.

Afin de garantir une participation plus ponctuelle des communautés autonomes aux processus décisionnels internes relatifs aux politiques communautaires portant sur des matières de leurs compétences, un autre accord, signé au sein de la conférence le 30 novembre 1994, immédiatement après l'accord d'institutionnalisation, (BOE 69 du 22 mars 1995, p. 9037 et 78 du 1^{er} avril 1995, p. 10045), prévoit à cette fin le recours aux autres conférences sectorielles, créées pour la coordination entre le gouvernement central et les communautés autonomes dans les divers secteurs d'intervention. Cet accord, qui fait référence aux observations exprimées par le Sénat dans la motion de 1994, dispose que les procédures de participation prévues pour la CARCE (voir 1.2.1.2) sont adoptées également dans le cadre des autres conférences sectorielles, dans la mesure où sont concernées des questions relatives aux politiques sectorielles européennes touchant aux compétences et aux intérêts régionaux.

Le schéma organisationnel qu'ébauchent ces dispositions fait de la CARCE l'organe de coopération entre le gouvernement central et les communautés autonomes pour ce qui concerne le développement du processus communautaire, la définition des mécanismes assurant la participation effective des régions à l'élaboration de la position de l'État au sein des institutions communautaires ainsi que la résolution des questions générales touchant aux relations avec l'Union européenne. La participation régionale à l'élaboration et à l'application des diverses politiques communautaires ayant un impact sur les compétences des communautés autonomes devrait en revanche se dérouler dans le cadre des conférences sectorielles compétentes pour chaque matière.

Une fois encore, c'est un pacte entre le parti au gouvernement (PPE) et le parti national catalan (CiU) qui a permis d'effectuer un nouveau pas en avant en direction de la formalisation des instruments de coopération entre le gouvernement central et les communautés autonomes et, plus particulièrement, de l'institutionnalisation législative de la CARCE (loi 2/1997- BOE 64 du 15 mars 1997, p. 8518). La loi n'introduit pas d'éléments nouveaux par rapport aux dispositions des accords mais est importante du point de vue de la légitimation formelle de l'organe, ainsi que pour les motifs qu'elle invoque et qui constituent la reconnaissance de l'expérience de la CARCE en tant qu'instrument de coopération intergouvernementale, vu qu'il est "impossible" de délimiter avec précision les compétences et "opportun de parvenir à des accords pour mettre en commun les intérêts et augmenter l'efficacité dans l'exercice des fonctions de gouvernement".

En exécution de l'article 4, paragraphe 1, de la loi, la CARCE a approuvé, le 5 août 1997, un règlement intérieur (BOE 189 du 8 août 1997, p. 24191), qui remplace le précédent, approuvé en 1994, et définit les modalités d'exercice de sa fonction d'orientation et de soutien par rapport aux conférences sectorielles. En plus de s'assurer que celles-ci disposent des données et des documents nécessaires, la CARCE entend vérifier que soient adoptées les procédures de participation prévues par l'accord de 1994, en formulant notamment des propositions et des recommandations en la matière et en fournissant l'assistance technique nécessaire.

Le système de participation des communautés autonomes au processus décisionnel européen d'élaboration des politiques, tel qu'il a été défini, semble présenter au moins deux points faibles. Tout d'abord, les conférences sectorielles, y compris la CARCE, sont convoquées par le représentant du gouvernement, qui les préside et en fixe l'ordre du jour. Leur fonctionnement est dès lors tributaire de la bonne volonté du ministre à l'égard des communautés autonomes. L'absence d'instruments et de pratiques de coopération horizontale affaiblit les possibilités dont elles disposent afin d'exercer une pression politique suffisamment efficace pour compenser le déséquilibre qui existe dans cette enceinte du fait que le gouvernement a le pouvoir d'en fixer et d'en gérer l'ordre du jour. On peut imaginer à tout le moins que tous les ministres présidant les différentes conférences n'ont pas le même intérêt à faire participer les communautés autonomes en général et, en particulier, celles dont on peut s'attendre qu'elles offrent une grande résistance à leurs lignes d'action. La participation régionale a donc tendance à varier selon les domaines d'intervention et apparaît par trop dépendante des contingences politiques. À ce facteur d'incohérence politique s'en ajoute un autre, de type fonctionnel, qui représente le second point faible du système. En effet, les conférences sectorielles n'ont pas toutes le même degré de structuration que celui

atteint au fil des années par la CARCE (présence d'un organe restreint capable d'assurer la continuité de l'activité, groupes de travail chargés d'approfondir les problèmes, procédures formelles de participation) et l'on peut douter de la capacité de cette dernière à résoudre de l'extérieur les difficultés que rencontrent nombre d'entre elles pour aborder les thèmes complexes liés au processus européen d'élaboration des politiques et garantir l'application des procédures de participation.

c) *Relations bilatérales*

La diversité des statuts d'autonomie des différentes communautés autonomes favorise le développement de relations bilatérales au détriment de relations entre le gouvernement central et l'ensemble des régions. Pour la grande majorité des questions résolues au moyen d'accords entre les deux niveaux, la tendance qui prévaut est l'adoption de conventions séparées entre le gouvernement et chaque communauté autonome, fussent-elles identiques pour le contenu.

Même les accords décidés avec l'adhésion de la majorité des communautés autonomes représentées au sein de la CARCE n'engagent que celles qui en sont signataires. Le Pays basque avait refusé de donner son aval à l'accord d'institutionnalisation de 1992 comme à celui de 1994 et ne les a signés que plus tard. En outre, l'accord d'institutionnalisation de 1992 prévoit explicitement le recours à la procédure des relations bilatérales dans les matières relevant de la compétence exclusive d'une seule communauté autonome, une disposition reprise dans la loi 2/1997.

Des comités bilatéraux "Europe" ont été constitués entre le gouvernement central et le Pays basque (accord du 30 novembre 1995) et la Catalogne (accord du 9 juin 1998). Ces comités, qui se réunissent d'ordinaire une fois par an, ont une influence limitée et leur activité se borne à des échanges d'informations et d'avis sur les questions qui intéressent les deux régions. Ils témoignent cependant de la préférence accordée à des rapports privilégiés avec le gouvernement central dans un contexte caractérisé par des degrés d'autonomie différents qui rend difficile une participation multilatérale des régions sur un pied d'égalité.

1.2.1.2 *Les aspects procéduraux*

L'accord conclu le 30 novembre 1994 dans le cadre de la CARCE régit le mécanisme de définition par l'État et les conférences sectorielles d'une position commune à présenter aux instances communautaires avant le lancement des négociations qui aboutiront à l'approbation d'une réglementation européenne.

L'Espagne a adopté un système similaire à celui utilisé en Allemagne, où le critère qui sous-tend la capacité d'incidence régionale sur la définition de la position commune est la nature des compétences législatives dont les communautés autonomes sont dotées. Si les attributions concernées incombent de manière exclusive à l'État, ce dernier est seulement tenu d'informer les communautés autonomes, pour autant qu'elles en fassent la demande expresse. Le processus décisionnel est plus élaboré lorsqu'il s'agit de compétences exclusives des communautés autonomes ou de compétences partagées. Dans le premier cas, les régions doivent parvenir préalablement à une position commune ou à un accord de participation interne qui revêtiront un caractère "déterminant" pour l'État, lequel sera formellement lié par eux et devra les présenter comme siens auprès des instances communautaires. En revanche, si les communautés autonomes ne sont pas en mesure de dégager une position commune, l'État reste libre de fixer unilatéralement sa position. Dans le cas de compétences partagées, les communautés autonomes devront parvenir à un double accord, à savoir entre elles et avec l'État.

En tout état de cause, l'application des procédures de participation "doit garantir le maintien de la capacité d'action du royaume d'Espagne et la gestion souple des négociations" (article 3, paragraphe 8, de l'accord). Au cas où la position initiale subit des modifications substantielles au cours des négociations, le gouvernement doit en informer les communautés autonomes par le biais de la conférence sectorielle compétente afin qu'une nouvelle position commune puisse être élaborée, pour autant que le calendrier des négociations au niveau européen le permette. À défaut, il devra expliquer les motifs justifiant l'altération de la position initiale.

Indépendamment des larges marges de manœuvre que ces dispositions laissent au gouvernement, une partie de la doctrine doute que des obligations juridiques puissent découler d'un instrument conventionnel tel que l'accord, une objection qui pourrait peut-être être levée si l'on considère que la loi 2/1997 confère une légitimation également formelle aux procédures de participation mises au point dans le cadre de la CARCE et étendues à tout le système des conférences.

Pour l'heure, il ne semble toutefois pas que les régions soient parvenues à rendre cette procédure opérationnelle. En effet, le recours à cette démarche n'a pas encore été signalé, excepté pour une position adoptée dans le cadre de la CARCE en 1997 concernant la conférence intergouvernementale de l'époque. Les difficultés d'application de ce mécanisme sont principalement au nombre de deux. En premier lieu, le critère d'incidence sur les compétences ouvre la voie à des interprétations

divergentes et souvent très conflictuelles. En second lieu, la logique verticale sur laquelle est axé le système des conférences intergouvernementales a contribué de manière significative à limiter l'efficacité du modèle en l'absence d'un espace de dialogue horizontal, comme pourrait l'être une conférence des présidents régionaux qui faciliterait l'élaboration de positions convergentes.

2. Phase descendante

2.1 La répartition des compétences pour la mise en oeuvre des actes communautaires

Pour la mise en oeuvre de la réglementation européenne, l'Espagne a adopté un système similaire à celui de l'Allemagne, à savoir qu'elle suit la règle générale du respect de la répartition interne des compétences, à cette différence près que la question n'est réglée juridiquement que par la jurisprudence du Tribunal constitutionnel.

Dès avant que l'Espagne ne devienne membre de la CEE, le gouvernement avait préparé un projet de loi fondé sur le postulat que la mise en oeuvre du droit communautaire ressortirait à la sphère de l'État dans la mesure où elle relève des compétences en matière de "relations internationales". Par conséquent, la transposition de la réglementation européenne aurait dû être effectuée au moyen de dispositions adoptées au niveau de l'État, qui auraient ensuite été appliquées par les communautés autonomes pour tout ce qui a trait à leurs compétences. Les communautés autonomes ont rejeté non seulement ce projet mais aussi une proposition ultérieure, formulée en avril 1986, qui tenait cependant compte de certaines de leurs observations sur le premier texte.

En 1988, le Tribunal constitutionnel, se prononçant sur un conflit de compétence soulevé par la Catalogne concernant la transposition d'une directive européenne par la biais d'un décret gouvernemental, a prononcé l'arrêt 252/1988 qui a exclu la possibilité d'une modification de la répartition interne des compétences par le droit communautaire, même lorsque, comme dans le cas de figure concerné, ladite réglementation européenne dispose que dans les États décentralisés la transposition doit être effectuée "par l'autorité centrale compétente". Un principe général a ainsi été posé, qui a été confirmé par plusieurs arrêts du Tribunal constitutionnel et étendu sur un plan de principe aux compétences législatives partagées.

La règle en vigueur est donc la suivante: la mise en oeuvre d'un règlement ou d'une directive incombe à l'État, si les matières concernées relèvent de ses compétences, ou aux communautés autonomes, si elles font partie de leurs attributions. Toutefois, l'application de cette règle n'est pas aussi simple que son énoncé pourrait le donner à penser, étant donné que le principe de coopération entre les États membres exige une application uniforme du droit communautaire sur tout le territoire de l'UE et que, dans certains cas, l'exigence d'uniformité couvre également les aspects institutionnels et procéduraux liés à la mise en oeuvre. La question devient encore plus complexe du fait que les États membres ont l'obligation de supprimer ou de modifier toutes les dispositions de leur droit interne qui sont en contradiction avec le droit communautaire.

Il n'y a dès lors pas lieu de s'étonner que, dans les décisions relatives aux divers cas sur lesquels le Tribunal constitutionnel a été appelé à se prononcer, le principe d'intangibilité de la répartition des compétences ait été remanié dans sa substance, même s'il n'a jamais été formellement remis en cause. D'une manière générale, le Tribunal constitutionnel a exploité la possibilité dont il dispose de faire référence à des "compétences transversales" de l'État, à savoir la garantie de l'égalité des droits fondamentaux de tous les citoyens et la réglementation générale de l'économie (*ordenación general de la economía*). L'invocation de ce type de compétence de l'État donne lieu à la compétence législative partagée, en vertu de laquelle il appartient à l'État de fixer les normes concernant les principes (*normas básicas*). La doctrine plus "régionaliste" a fait remarquer que, dans la mesure où il s'agit d'une législation de base, ces dispositions devraient être arrêtées par le Parlement et non par le gouvernement (comme il en va presque toujours pour la mise en oeuvre du droit communautaire), si dans la grande majorité des cas, les "principes" n'étaient déjà contenus dans la réglementation européenne à transposer.

Dans une situation aussi complexe et conflictuelle, la création de la CARCE est née de la volonté de mettre sur pied une instance de dialogue qui facilite l'articulation du principe d'intangibilité des compétences, confirmé de fraîche date par le Tribunal constitutionnel, et du principe de coopération entre l'État et les communautés autonomes, également reconnu par la jurisprudence constitutionnelle, afin non seulement de limiter les occasions de conflits mais également d'arriver à un certain degré de cohérence et d'homogénéité dans les modalités d'application de la réglementation communautaire par les divers acteurs concernés. L'accord du 30 novembre 1994 prévoit trois cas différents de mise en oeuvre des dispositions communautaires:

a) transposition par le biais de textes de loi: les projets législatifs des administrations concernées sont transmis aux représentants du gouvernement et des communautés autonomes qui participent à la conférence sectorielle compétente et, en cas d'accord sur l'opportunité de légiférer de manière uniforme ou similaire, l'organe spécialisé est alors chargé d'élaborer un texte commun qui sera soumis à la conférence réunie en plénière,

b) transposition par le biais de dispositions administratives: le gouvernement et les communautés autonomes s'échangent, dans le cadre de la conférence sectorielle, des informations sur les dispositions en cours d'adoption et conviennent le cas échéant, de la même manière que celle décrite au point précédent, de les élaborer en commun,

c) mise en œuvre des programmes communautaires: l'administration nationale, par le biais de la conférence sectorielle compétente, tient les communautés autonomes au courant des programmes qu'elle gère, qu'ils soient ouverts ou non au partenariat régional, et les communautés autonomes informent à leur tour régulièrement le niveau central sur les programmes communautaires qui ne sont pas coordonnés par l'administration de l'État.

2.2 *Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales*

2.2.1 *Les prérogatives substitutives (et l'adoption de législations provisoires)*

Dans le cas de l'Espagne, la question des prérogatives substitutives exercées par l'État vis-à-vis des instances infranationales, du fait de la responsabilité exclusive du niveau national concernant l'accomplissement des obligations découlant de la participation à l'UE, présente une complexité particulière et continue d'alimenter un débat théorique aussi vif qu'étendu.

D'une part, l'article 93 de la Constitution, selon lequel il incombe aux Cortes ou au gouvernement de garantir la mise en œuvre des traités 'instaurant des organismes internationaux et supranationaux, ainsi que des actes dressés par ces derniers, ne peut être considéré comme une disposition conférant des compétences, comme l'a déclaré à plusieurs reprises le Tribunal constitutionnel, qui, en outre, a indiqué que la clause générale de supplétivité du droit étatique, visée à l'article 149, paragraphe 3, de la Constitution, ne peut être invoquée pour justifier l'extension des attributions de l'État

dans des domaines où il ne dispose pas d'une compétence spécifique (arrêts 118/1996 et 61/1997 du Tribunal constitutionnel).

D'autre part, laisser aux dix-sept communautés autonomes et à leurs organes délibérants et exécutifs le soin de mettre en œuvre le droit communautaire de manière correcte et en temps opportun, dans un contexte plutôt diversifié en termes de capacité décisionnelle et d'efficacité opérationnelle, aurait exposé l'État espagnol à des risques trop importants de non-exécution de ses responsabilités en tant qu'État membre de l'UE. Pour cette raison, le Tribunal constitutionnel a, par le biais de son arrêt 79/1992, accepté la possibilité que l'exécutif élabore des règles supplétives pour parer à ce danger.

La question ne semble toutefois pas entièrement résolue, dans la mesure où cet arrêt a été suivi d'autres restreignant le champ d'application de la clause de supplétivité. La position doctrinale qui est plutôt sensible aux problèmes des limites de l'autonomie régionale découlant de la transposition du droit communautaire suggère une solution sous la forme de textes normatifs nationaux de mise en œuvre présentant une certaine "souplesse". Par là, on ne remet pas en cause la possibilité du gouvernement de promulguer des dispositions supplétives d'exécution quand les délais prévus pour l'accomplissement de ses obligations communautaires sont venus à échéance sans que les communautés autonomes aient élaboré des dispositions pour les matières qui sont de leurs compétences. Toutefois, considérant qu'il n'est pas possible de synchroniser parfaitement l'échéance des délais et les périodes de législation, on fait remarquer qu'en pratique les "considérations d'urgence" aboutissent à justifier l'intervention anticipée de l'État, qui peut devancer celle des communautés autonomes. Dans ce cas, il est proposé que les dispositions de l'État n'entrent pas en vigueur avant l'échéance des délais et qu'elles soient remplacées par les dispositions des communautés autonomes, pour les parties relevant de leurs compétences, pour autant qu'elles soient promulguées à temps. De cette manière, l'État aurait la garantie de ne pas être défaillant et la possibilité serait laissée aux communautés autonomes d'éviter d'être dépossédées de leurs compétences.

2.2.2 *L'annulation d'actes*

Si une communauté autonome a adopté un acte non conforme à la réglementation communautaire, l'État peut le contester devant le Tribunal constitutionnel.

L'État semble toutefois privilégier la recherche de consensus tant dans ce cas d'espèce que dans l'hypothèse d'une non-transposition de la réglementation communautaire par les communautés autonomes. En effet, la CARCE a justement été créée au départ pour responsabiliser les communautés autonomes vis-à-vis des procédures d'infraction lancées par la Commission européenne et des recours formés devant la Cour de justice des Communautés européennes.

L'accord adopté dans cette instance en 1990 prévoit que le secrétariat d'État pour les affaires européennes du ministère des affaires étrangères assure le lien entre la Commission européenne et les communautés autonomes responsables des infractions en cause, afin de les aider à faire valoir leurs raisons et de favoriser le règlement des conflits, notamment grâce à leur participation aux réunions entre le secrétariat et les services de la Commission. De la même manière, la conférence sectorielle instituée auprès du ministère des administrations publiques a, dès le début, assumé entre autres grandes missions celle d'élaborer des accords en matière d'aides d'État, pour éviter que les régimes d'incitants mis en place par les communautés autonomes soient en contradiction avec la politique européenne de concurrence.

Dans l'ensemble, ces mécanismes de concertation se sont avérés assez efficaces, du moins si l'on en juge par l'exposé des motifs figurant dans l'accord qui a été adopté par la CARCE le 11 décembre 1997 (BOE 79 du 2 avril 1998, p. 11352) afin d'étendre la coopération entre les deux niveaux de gouvernement aux dépôts de recours devant la Cour européenne de justice en cas de violations des compétences régionales (voir paragraphe 3 ci-après).

3. *La protection juridictionnelle des compétences au niveau communautaire – Le droit de requête vis-à-vis de l'État*

En vertu de l'accord adopté par la CARCE le 11 décembre 1997, les communautés autonomes peuvent demander au gouvernement espagnol, par le truchement de leur représentant à la conférence, d'entreprendre les actions appropriées devant la Cour européenne de justice si elles jugent soit qu'une disposition des institutions

communautaires nuit à leurs compétences et intérêts, soit qu'elles sont lésées du fait qu'un acte n'a pas été adopté.

Les demandes assorties d'un exposé des motifs doivent être transmises au président de la commission chargée de suivre et de coordonner les actions de défense de l'État espagnol devant la Cour européenne de justice (Comisión de Seguimiento y de Coordinación de las Actuaciones Relacionadas con la Defensa del Estado Español ante el Tribunal de las Comunitades Europeas).

Cette commission a été créée par une décision du Conseil des ministres espagnol en 1986 pour évaluer toutes les actions possibles de l'Espagne devant la Cour européenne de justice, coordonner à cette fin les départements ministériels et les administrations concernés et demander l'intervention du service juridique de l'État.

Grâce à cet accord, un lien a donc pu être établi entre la commission et la CARCE et les communautés autonomes se sont intégrées dans un système global de défense des intérêts espagnols devant la Cour européenne de justice.

Par cette même procédure, les communautés autonomes peuvent demander au gouvernement espagnol de soulever devant la Cour européenne de justice la question de la compatibilité d'une décision avec les dispositions du traité, conformément à l'article 228, paragraphe 6 du traité, et de citer un autre État membre pour non-respect des obligations découlant de ce même traité, au titre de l'article 170 de celui-ci.

Par ailleurs, elles peuvent faire part au président de cette commission de suivi de leurs observations sur les questions préjudicielles soulevées par un organe juridictionnel d'un État membre, qui doivent leur être communiquées par le représentant du secrétariat d'État pour l'Union européenne chaque fois qu'il s'agit de questions portant sur un acte ou un défaut d'action des communautés autonomes ou sur une disposition de l'État qui a trait à leurs compétences.

4. *Le principe de subsidiarité*

Il n'est pas fait explicitement mention du principe de subsidiarité dans la Constitution espagnole mais son applicabilité dans le système juridique national est inférée de diverses dispositions de la loi fondamentale, notamment de l'ordre de présentation des pouvoirs publics territoriaux à l'article 137 du texte constitutionnel, qui définit l'organisation de l'État en communes, provinces et communautés autonomes, ainsi que des modalités de constitution des communautés autonomes selon un processus

volontaire "ascendant" de regroupement de plusieurs provinces contiguës (articles 143 et suivants de la Constitution).

S'agissant des rapports entre le niveau central de l'État et les communautés autonomes, l'article 149, paragraphe 3, de la Constitution contient des clauses de résidualité selon lesquelles les matières qui ne sont pas attribuées expressément à l'État par la Constitution peuvent ressortir aux communautés autonomes en vertu de leurs statuts respectifs, alors que la compétence sur les matières qui ne figurent pas dans les statuts d'autonomie appartient à l'État. Il existe donc un espace dans lequel peuvent en principe intervenir tant le niveau central que le niveau régional, suivant les attributions qui auront été assumées par les communautés autonomes aux termes de leurs statuts. La répartition des compétences entre les deux niveaux repose ainsi non seulement sur la Constitution, mais également sur les statuts d'autonomie, ce qui donne lieu à une diversité de régimes et à une asymétrie de pouvoirs entre les communautés autonomes qui sont caractéristiques de l'ordre juridique espagnol.

Toutefois, il convient de faire remarquer qu'un processus d'homogénéisation s'est dégagé au fil des ans, qui tend à effacer en grande partie les disparités nées de la différence établie initialement entre les régions "historiques", dotées de compétences accrues (article 151 de la Constitution), et les autres (article 148, paragraphe 2, de la Constitution), vu la forte tendance à étendre d'une manière générale le champ d'intervention des communautés autonomes et à réduire en corollaire celui de l'État. Cette orientation trouve son fondement juridique dans l'article 150 de la Constitution, qui prévoit à la fois que les Cortes peuvent attribuer aux communautés autonomes la faculté d'édicter pour elles-mêmes des normes législatives sur la base des principes ou directives fixés par les lois de l'État (paragraphe 1) et que l'État peut céder aux communautés autonomes, par une loi organique, certaines prérogatives dans une matière lui appartenant lorsqu'elles sont susceptibles de leur être transférées ou déléguées. Ces dispositions se prêtent également sur le fond à mettre en pratique le principe de subsidiarité en permettant d'affecter au niveau régional un nombre croissant de fonctions. Sa mise en oeuvre est toutefois étroitement liée aux dynamiques politiques qui s'expriment à travers les accords entre l'État et les communautés autonomes et ceux conclus entre les partis, notamment les "pactes d'autonomie" (*pactos autonómicos*) qui ont été signés en 1992 par le gouvernement et les deux principaux partis, (Parti socialiste ouvrier espagnol et Parti populaire) et par lesquels il a été décidé de procéder à l'extension des compétences des communautés autonomes, avalisée ensuite par la loi organique 9/1992.

Le versant positif du principe de subsidiarité, selon lequel une action doit être entreprise par l'échelon supérieur si les niveaux inférieurs ne sont pas les mieux placés pour l'accomplir, apparaît dans les dispositions finales de l'article 149, paragraphe 3, de la Constitution. Il y est prévu, en effet, qu'en cas de conflit, les normes de l'État prévaudront sur celles des communautés autonomes pour tout ce qui ne relève pas des compétences exclusives de celles-ci (clause de prévalence) et que le droit étatique suppléera en tout cas le droit régional (clause de supplétivité).

Alors que le recours à la clause de prévalence est restreint par la référence aux secteurs de compétence exclusive des communautés autonomes, la clause de supplétivité, susceptible en théorie de faire l'objet d'une application généralisée, a donné lieu à un intense débat théorique, qui a porté notamment sur sa compatibilité avec le principe de subsidiarité, ainsi qu'à un gros volume de contentieux entre le législateur national et les communautés autonomes, qui ont souvent débouché sur des recours devant le Tribunal constitutionnel. La jurisprudence constitutionnelle en la matière a louvoyé entre une interprétation extensive de la clause (cf. les arrêts 214/1989, 147/1991 et 155/1993 du Tribunal constitutionnel) et une lecture plus restrictive (cf. les arrêts 118/1996 et 61/1997 du Tribunal constitutionnel), qui semble avoir pris le dessus au cours des dernières années.

En ce qui concerne les rapports de l'État et des communautés autonomes avec les collectivités locales, la Constitution établit une règle de subsidiarité affectant à ces dernières l'ensemble des compétences législatives qui ne sont pas expressément attribuées aux communautés autonomes ou à l'État (article 137 de la Constitution) mais elle ne prévoit pas un noyau dur de fonctions propres aux communes et provinces. Le socle minimal de fonctions qu'il leur incombe d'exécuter est précisé dans la loi 7/1985 sur les autonomies locales (*Ley de Bases del Régimen Local*), qui impose par ailleurs au législateur, tant national que régional, de respecter les principes d'autonomie et de décentralisation lors de l'attribution de compétences supplémentaires aux collectivités locales et de leur garantir le droit d'intervenir dans les questions qui les concernent expressément. L'assise des compétences locales définie dans les dispositions constitutionnelles et législatives est également susceptible d'être modifiée sur une base consensuelle par voie de pactes locaux (*pactos locales*), qui peuvent contribuer à élargir le champ des compétences partagées en faveur du niveau de gouvernement le plus proche des citoyens. De nombreuses collectivités locales espagnoles souffrent cependant d'une faiblesse organisationnelle et financière qui constitue un frein à l'application du principe de subsidiarité.

FINLANDE

1. Phase ascendante

1.1 Volet européen

1.1.1 La participation au Comité des régions

1.1.2 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles

1.1.3 La participation régionale aux représentations nationales

1.1.4 Le paysage associatif et la coopération interrégionale dans le cadre européen

1.2 Volet national

1.2.1 L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires

1.2.2 Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales

2. Phase descendante

2.1 La répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires

2.2 Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales

3. Le principe de subsidiarité

1. Phase ascendante

1.1 Volet européen

1.1.1 La participation au Comité des régions

La délégation finlandaise du Comité des régions, composée de 9 membres et de 9 suppléants comme le prévoit l'article 263 TCE, contribue activement à l'implication des collectivités locales et régionales ⁽¹⁾ durant la phase ascendante du processus décisionnel communautaire.

Les membres de la délégation sont nommés par le gouvernement de la province autonome d'Åland (*itsehallintoalue/självstyrande region*) et par l'Association des collectivités locales et régionales finlandaises (*Suomen Kuntaliitto/Finlands Kommunförbund*).

La procédure de nomination des membres de la délégation finlandaise n'est pas régie par un acte de droit positif. Toutefois, la loi sur l'autonomie des îles Åland ⁽²⁾ prévoit expressément qu'un membre et un suppléant du Comité des régions seront désignés par le gouvernement de la province ⁽³⁾.

Toujours du point de vue territorial, l'Association des collectivités locales et régionales finlandaises désigne les 4 membres (et les 4 suppléants) siégeant aux conseils régionaux (*maakuntien liitot*), organes composés de toutes les communes

⁽¹⁾ Le chapitre XI de la nouvelle Constitution finlandaise de 1999 porte sur l'autonomie territoriale et dispose que le régime des collectivités locales est fixé dans une loi nationale. La décentralisation en Finlande se fonde sur une solide tradition municipale, les régions s'étant ajoutées en vertu d'une législation nationale. La loi 365 de 1995 sur l'administration locale confère une grande autonomie aux communes, qui exercent cette prérogative par le biais de conseils municipaux élus au suffrage universel.

⁽²⁾ L'autonomie des îles Åland est reconnue par la Constitution, avec renvoi à la loi en la matière (art. 122). Sur la base de la loi relative à l'autonomie des îles Åland (loi 1144 du 16 août 1991, telle que complétée par la loi 1556 du 31 décembre 1994), lorsque le Parlement national a approuvé l'adhésion de la Finlande à l'UE, le Parlement des îles Åland a décidé (au terme d'un référendum auquel 74 % de la population a répondu "oui") de participer au processus d'intégration moyennant l'annexion d'un protocole spécial à l'acte d'adhésion. Le protocole relatif aux îles Åland fait partie intégrante du droit primaire communautaire et, par conséquent, ne peut être modifié par un règlement ou une directive. En particulier, les îles Åland ont le droit de maintenir l'obligation de domiciliation pour l'acquisition de terrains, pour le droit d'établissement et pour la prestation de services, ainsi que de conserver l'exemption aux règles d'harmonisation en matière de taxation directe, qui leur permet d'effectuer des échanges commerciaux hors taxes avec la Suède.

⁽³⁾ Chapitre 9, art. 9, de la loi sur l'autonomie des îles Åland susmentionnée.

présentes sur le territoire des 19 régions (*maakunta/landskap*)⁽⁴⁾, ainsi qu'un nombre égal (4 membres et 4 suppléants) de candidats chargés de représenter les intérêts des 452 villes et communes (*kaupungit ja kunnat*)⁽⁵⁾ de Finlande.

La proposition présentée par l'Association des collectivités locales et régionales finlandaises se base notamment sur des critères politiques et tient compte des résultats des dernières élections administratives. Le choix des candidatures entend également garantir la représentation des communes de langue suédoise⁽⁶⁾ et une présence équilibrée des hommes et des femmes. D'un point de vue territorial, il a été décidé d'assurer la représentation des différentes zones géographiques du pays.

Tous les membres et suppléants finlandais du Comité des régions, qu'ils proviennent du niveau communal ou régional, sont élus au suffrage direct ou sont politiquement responsables devant un conseil municipal élu au suffrage direct⁽⁷⁾.

La liste des candidats est transmise par le ministère de l'intérieur au gouvernement national qui, après avoir délibéré sur les candidatures qui lui sont proposées, communique la liste des membres choisis au Conseil des ministres de l'UE, lequel procède à la nomination des membres du Comité des régions.

(4) Les conseils régionaux sont des collectivités dotées d'un statut propre et résultant de l'union que les communes de leur territoire ont réalisée afin qu'elles assument une fonction d'instance de planification et de défense des intérêts du niveau régional notamment au niveau européen et international. La régionalisation en Finlande s'exerce en effet via les collectivités locales existantes et est fondée sur leur coopération. En substance, contrairement aux autres pays nordiques, la Finlande dispose donc d'un niveau de gouvernement local unique. La loi 1159 de 1997 a fixé les limites territoriales des régions, déterminant le découpage territorial du pays, qui sert entre autres pour la participation de la Finlande aux programmes des fonds structurels européens (loi 1353 de 1991), comme prévu par la loi 602 de 2002 sur le développement régional. Ces conseils n'ont pas la capacité de lever des impôts et dépendent des communes pour le financement de leurs activités.

(5) Voir CdR, "Le processus de sélection des membres du Comité des régions: les procédures dans les États membres de l'Union européenne", 2004. Le site de l'Association finlandaise mentionnée (www.Kunnat.net/ www.Kommunerna.net, mise à jour le 25 août 2004) fait état de 444 communes et villes.

(6) La régionalisation en Finlande constitue une réponse à la demande d'autonomie de la minorité linguistique suédophone. Aux termes de l'article 121 de la Constitution, l'administration publique doit avoir pour objectif de garantir une subdivision territoriale telle que les populations finnophones et suédophones aient la possibilité de bénéficier des services dans leur langue maternelle.

(7) Rappelons que les pouvoirs locaux élisent leurs propres représentants au sein de l'Association proportionnellement à leur population, avec un minimum d'un représentant par commune. L'Assemblée générale ainsi élue élit à son tour un conseil de 101 membres, qui élit ensuite un comité de 15 membres. L'Association est composée de plusieurs "sous-structures", parmi lesquelles la conférence des présidents de conseil régional.

1.1.2 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles

L'Association des collectivités locales et régionales finlandaises dispose à Bruxelles d'un bureau qui exerce au profit de tous ses membres une fonction de communication et d'influence concernant le processus décisionnel communautaire. Il offre des services d'information accessibles à l'Association, aux communes et aux conseils régionaux, tout en entretenant des contacts avec les institutions communautaires et les représentants des différents États membres. Il sert également de base arrière pour les membres et les experts de la délégation finlandaise auprès du Comité des régions et assure la promotion des intérêts des communes et des régions finlandaises auprès de l'UE. En particulier, il fait part à l'Association des initiatives prises par les institutions communautaires et des propositions d'actes communautaires présentant un intérêt pour les collectivités locales et régionales⁽⁸⁾.

Avec l'adhésion de la Finlande à l'UE, les relations internationales des conseils régionaux se sont intensifiées, surtout en ce qui concerne leur implication dans le développement des politiques régionales communautaires et dans l'élaboration des programmes permettant d'accéder aux financements ressortissant aux fonds structurels. Afin de faciliter cette tâche, de nombreux conseils régionaux ont jugé opportun d'avoir leur propre représentation à Bruxelles⁽⁹⁾. Il existe ainsi cinq bureaux qui représentent de vastes zones géographiques de Finlande, regroupant plusieurs régions, villes ou universités: le bureau de la Finlande orientale représente quatre régions situées à l'est du pays (Savonie méridionale, Kainuu, Carélie septentrionale et Savonie septentrionale); celui de la Finlande occidentale constitue une alliance de cinq régions de l'Ouest du pays (Finlande centrale, Ostrobotnie, Satakunta, Ostrobotnie méridionale et la région de Tampere); le bureau de la Finlande méridionale rassemble les trois régions du Sud du pays autour d'Helsinki (Häme, Uusimaa oriental et Päijät-Häme), le bureau du Nord européen – Laponie et Oulu, quant à lui, assure la représentation des deux entités qui composent son nom. Le bureau d'Helsinki auprès de l'UE constitue l'antenne de la capitale finlandaise ainsi que du conseil régional de l'Uusimaa et de l'université d'Helsinki. Enfin, le bureau de Turku et du Sud-Ouest de la Finlande défend les intérêts de l'université de Turku et des conseils régionaux de la zone sud-ouest du pays. Seule la ville de Tampere possède un bureau en propre.

(8) Voir www.Kunnat.net.

(9) Voir www.reg.fi.

Les communes, bien qu'elles soient dotées d'une autonomie plus importante que les régions, ne sont présentes à Bruxelles que par l'intermédiaire de l'association représentative des intérêts des collectivités locales et régionales, alors que les conseils régionaux, en tant que responsables de la mise en œuvre de la politique régionale européenne et des programmes menés au titre des fonds structurels, ont mis en place leur propre représentation afin de mieux défendre les intérêts des entités subétatiques finlandaises auprès des institutions communautaires.

L'archipel d'Åland, en revanche, partage sa représentation à Bruxelles avec six autres îles au sein du Bureau B7 des "Sept de la Baltique" ou "Coopération des sept îles" à savoir Öland et Gotland (Suède), Saaremaa et Hiiumaa (Estonie), Rügen (Allemagne) et Bornholm (Danemark).

1.1.3 La participation régionale aux représentations nationales

La seule collectivité territoriale disposant d'un conseiller au sein de la représentation permanente finlandaise à Bruxelles est celui de la province autonome des îles Åland⁽¹⁰⁾. Les représentants de l'Association des collectivités locales et régionales finlandaises sont toutefois en contact avec la représentation permanente, qui leur fournit des informations sur les processus en cours.

1.1.4 Le paysage associatif et la coopération interrégionale dans le cadre européen

Les pouvoirs locaux finlandais prennent part à de nombreuses associations actives en matière de coopération internationale. Cinq villes⁽¹¹⁾ font partie du réseau Eurocités, qui relaie les intérêts des principales villes européennes auprès des institutions communautaires auxquelles il adresse des propositions et des requêtes (voir la déclaration de Vienne du 12 novembre 2004).

Une dizaine de villes finlandaises participent à l'Union des villes de la Baltique⁽¹²⁾, qui est une des nombreuses organisations de coopération entre les pays riverains de la mer Baltique et a œuvré en faveur de l'adhésion de ceux-ci à l'UE. Les jumelages entre

(10) Voir www.lagtinget.aland.fi.

(11) Espoo, Oulu, Tampere, Turku, Vantaa sont les villes finlandaises dont la population est supérieure à 100 000 habitants. La capitale Helsinki compte plus d'un demi-million d'habitants.

(12) Espoo, Helsinki, Kemi, Kotka, Lahti, Mariehamn, Pori, Tampere, Turku, Vaasa.

villes se sont répandus, dans une perspective de participation aux programmes de l'UE et d'obtention de fonds communautaires.

La coopération entre les communes est promue par l'Association des collectivités locales et régionales finlandaises dans le cadre du Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), section européenne de l'organisation mondiale Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), le but étant de défendre les intérêts des collectivités locales et régionales d'Europe dans le cadre des processus décisionnels communautaires. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), organe consultatif du Conseil de l'Europe, comprend 5 membres finlandais et autant de suppléants; ils sont issus des conseils municipaux (3 membres et 2 suppléants) et régionaux (2 membres et 3 suppléants) qui font partie de l'Association des collectivités locales et régionales.

Les conseils régionaux ont également développé maintes formes de coopération internationale. Parmi les nombreuses organisations actives dans ce domaine, celle qui vise le plus nettement à influencer sur le processus décisionnel communautaire est l'Assemblée des régions d'Europe (ARE), à laquelle participent douze régions finlandaises⁽¹³⁾. Cinq conseils régionaux⁽¹⁴⁾ participent en outre à la Coopération subrégionale des États de la mer Baltique (CSREMB, en anglais Baltic Sea States Subregional Cooperation, BSSSC), qui réunit les niveaux immédiatement inférieurs à celui de l'État national dans les différents pays des rives de la Baltique afin de défendre leurs intérêts auprès des institutions communautaires.

(13) Carélie méridionale, Carélie septentrionale, Finlande centrale, Finlande du Sud-Ouest, Häme, Laponie, Ostrobotnie méridionale, Ostrobotnie septentrionale, Satakunta, Savonie septentrionale, Tampere, Uusimaa.

(14) Ostrobotnie centrale, Ostrobotnie septentrionale, Kainuu, Laponie, Savonie septentrionale.

1.2 Volet national

1.2.1 L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires

a) Modalités

En Finlande, il n'existe pas de procédure spécifique pour l'information des collectivités locales et régionales concernant les processus décisionnels communautaires. La seule collectivité territoriale qui jouit du droit d'être informée sur les propositions d'actes communautaires auxquelles le gouvernement finlandais a accès est la province autonome d'Åland. Sur la base de la loi sur l'autonomie susmentionnée, le gouvernement provincial reçoit de celui d'Helsinki les informations sur les questions à l'étude au sein des institutions européennes qui ont un impact sur les compétences législatives de la province ou qui revêtent une importance particulière pour elle.

La transparence et l'accès aux informations constituent toutefois des principes fondamentaux du système finlandais tant au niveau national que local (voir la loi 365 de 1995 sur le gouvernement local). Ces principes permettent indirectement aux collectivités locales et régionales d'accéder aux documents communautaires.

Depuis l'adhésion à l'UE et la modification de la Constitution qui en a découlé, un article entier (art. 96) est consacré au rôle du Parlement finlandais (*Eduskunta*) dans le processus décisionnel communautaire: le gouvernement doit lui faire connaître dans les plus brefs délais, dès qu'il en a été lui-même informé, les propositions législatives, projets d'accords et autres mesures que l'UE s'apprête à adopter (ce sont les "dossiers dits "U"). Ces documents sont transmis au président du Parlement, qui les communique à son tour aux commissions compétentes et à la commission spéciale pour les affaires européennes, appelée la Grande commission. Celle-ci reçoit également communication de l'ordre du jour du Conseil des ministres, de la position que le gouvernement finlandais entend y défendre ainsi que des avis des autres commissions parlementaires. Le Président du Conseil des ministres finlandais a également un devoir d'information semblable en ce qui concerne les Conseils européens et les conférences intergouvernementales, comme le prévoit l'article 97 de

la Constitution⁽¹⁵⁾. La Grande commission émet un avis qui engage la responsabilité politique des ministres et du gouvernement finlandais. En vertu des règles de la procédure parlementaire, le député élu dans la circonscription de la province autonome d'Åland⁽¹⁶⁾ fait également partie de la Grande commission. Immédiatement après la séance, tous les actes dont dispose la Grande commission sont rendus publics: le bureau d'information du Parlement gère un site régulièrement mis à jour et qui a pour finalité explicite de mettre un flux d'information à la disposition de tous, et donc des pouvoirs locaux⁽¹⁷⁾.

Toutefois, le moyen le plus souple pour les collectivités locales finlandaises de recueillir des informations sur le processus décisionnel communautaire est d'exploiter la possibilité qui leur est offerte de participer, par le biais des délégués de l'Association des collectivités locales et régionales finlandaises, aux sous-commissions préparatoires du comité pour les affaires européennes instauré au sein du bureau du Président du Conseil et composé de représentants des ministres, du Président de la République, de la Banque de Finlande, ainsi que d'un représentant des îles Åland. Une des 40 sous-commissions est consacrée à la politique régionale et structurelle. Aux réunions de ce comité de cabinet pour les affaires européennes participent également un représentant de la province d'Åland, lorsque les questions abordées relèvent de ses compétences ou présentent un intérêt particulier pour elle, ainsi que deux représentants du service gouvernemental chargé de l'information concernant les affaires européennes⁽¹⁸⁾.

b) Le rôle des représentants des collectivités régionales et locales au sein du Comité des régions en matière d'information

La délégation finlandaise auprès du Comité des régions est hébergée au bureau de l'Association des collectivités locales et régionales finlandaises à Bruxelles. Celle-ci est ainsi informée des propositions d'actes législatifs au niveau communautaire, qu'elle

⁽¹⁵⁾ En 2003, la Grande commission a examiné 70 "dossiers U" et 130 "dossier E", qui sont les dossiers relatifs à la politique extérieure et de sécurité commune (www.eduskunta.fi).

⁽¹⁶⁾ Voir l'art. 25 de la Constitution.

⁽¹⁷⁾ www.eduskunta.fi.

⁽¹⁸⁾ www.government.fi. Le comité de cabinet se réunit une fois par semaine pour débattre des aspects politiques, économiques et légaux des principales affaires européennes, notamment en prévision des réunions formelles et informelles du Conseil des ministres de l'UE. La représentation permanente auprès de l'UE fait également partie du comité de cabinet.

diffuse ensuite parmi l'ensemble des pouvoirs locaux. Parmi les activités institutionnelles de l'Association figurent en effet l'information à destination de la presse et la publication d'une lettre d'information sur les principales questions abordées au niveau européen. L'Association reçoit en substance toutes les informations de ses propres membres.

1.2.2 Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales

Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales sont mis en œuvre aussi bien lors de la phase ascendante que de la phase descendante. La loi sur l'autonomie des îles Åland reconnaît au gouvernement provincial le droit de participer à la préparation des dossiers communautaires avec le Conseil d'État (art. 59 c) et de définir la position finlandaise concernant l'application d'une politique communautaire (art. 59 b) lorsque les matières concernées relèvent de la compétence législative provinciale ou lorsque d'autres motifs de haute importance commandent d'agir de la sorte.

Les îles Åland et les autres collectivités locales et régionales finlandaises sont impliquées dans le mécanisme de coordination des affaires européennes institué au niveau gouvernemental. La position finlandaise sur les actes communautaires est définie avec la participation des ministres compétents et des divers organes institués spécialement à cet effet auprès de la présidence du conseil des ministres (le comité de cabinet pour les affaires européennes, le comité pour les affaires européennes et ses sous-commissions). À cette instance participent non seulement un représentant de la province d'Åland mais encore des représentants des autres pouvoirs locaux.

Les 40 sous-commissions préparatoires du comité pour les affaires européennes, constituées selon une répartition par secteurs spécifiques, constituent en Finlande le point de départ de tout acte ou procédure ayant trait au droit communautaire. L'Association des collectivités locales et régionales finlandaises, plus particulièrement, fait partie du noyau de la sous-commission de la politique régionale et structurelle et est représentée dans les cercles plus larges de nombreuses autres

sous-commissions ⁽¹⁹⁾. Les îles Åland disposent d'un représentant dans chaque sous-commission et au comité; en outre, le Président du gouvernement provincial a également le droit de participer, sans pouvoir y prendre la parole, au comité de cabinet pour les affaires européennes.

Les pouvoirs locaux finlandais peuvent en outre être appelés à participer à une audition devant une commission parlementaire ou devant la Grande commission pour les affaires européennes.

2. Phase descendante

2.1 La répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires

Les pouvoirs locaux garantissent aux personnes résidant sur leur territoire tous les services publics de base, notamment ceux liés à l'éducation, à l'assistance et à la santé ainsi que les infrastructures techniques nécessaires. Certains services tels que les écoles ou les hôpitaux sont gérés de façon coopérative par les communes concernées. Bon nombre de ces compétences tombent dans le champ d'application des textes de droit communautaire, avec les obligations de transposition qui s'en ensuivent. La mise en conformité de la législation finlandaise avec le droit communautaire relève toutefois exclusivement des compétences des institutions nationales, plus particulièrement le Parlement et le gouvernement.

Comme indiqué précédemment, la loi sur l'autonomie des îles Åland prévoit néanmoins que dans la mesure où une question relève de la compétence législative de la province autonome, le gouvernement provincial formule la position de la Finlande concernant l'application de la politique commune européenne dans l'archipel (art. 59 b).

Les directives communautaires nécessitent souvent l'élaboration de nouvelles règles législatives. Dans ce cas, c'est la procédure ordinaire de législation nationale,

⁽¹⁹⁾ Europe centrale et CEI, Politique régionale et structurelle, Justice et affaires intérieures, Taxation, Mouvements de services financiers et de capitaux, Concurrence et aides d'État, Marché intérieur, Communications, Recherche et technologies, Énergie et Euratom, Transports, Environnement, Affaires sociales, Sécurité et santé au travail, Questions de sécurité sociale liées à la circulation des personnes, Droit du travail, Emploi, Éducation, Culture et services audiovisuels, Jeunesse et sports, Santé, Élargissement.

éventuellement assortie d'une décision d'adoption de la loi dans le cadre de la session plénière du Parlement.

2.2 *Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales*

Il n'existe pas d'instruments juridiques spécifiques destinés à éviter les infractions vis-à-vis de l'Union du fait des collectivités locales et régionales. Les organes classiques de contrôle sont compétents pour veiller à la légitimité des actes posés par les pouvoirs locaux, y compris sous l'angle de leur conformité avec le droit communautaire. Outre la Cour suprême administrative, la Finlande compte huit tribunaux administratifs, auxquels il faut ajouter celui de la province d'Åland. Chacun d'entre eux est compétent pour examiner les recours à l'encontre des décisions administratives prises sur le ressort de plusieurs provinces. Certains tribunaux se sont vu attribuer des compétences particulières (celui d'Helsinki est compétent en matière de droit d'asile et de taxes, celui de Vaasa, dans le domaine de l'environnement et pour les questions relatives à l'eau). En ce qui concerne les taxes, les questions municipales et les affaires sociales, toute personne qui ne serait pas satisfaite des décisions prises par les autorités doit, avant de s'adresser au tribunal administratif, demander aux pouvoirs concernés de revoir leur position. Toute décision prise par les autorités peut être contestée devant un tribunal, dont la décision peut faire l'objet d'un appel devant la Cour suprême administrative.

3. *Le principe de subsidiarité*

Pour terminer, on fera remarquer que, contrairement aux autres pays décentralisés, en particulier le Danemark et la Suède, la Finlande n'est dotée d'aucun dispositif qu'on puisse rattacher au principe de subsidiarité.

FRANCE

1. *Phase ascendante*

1.1. *Volet européen*

1.1.1 *La participation au Conseil de l'UE et aux institutions européennes*

1.1.2 *La participation au Comité des régions*

1.1.3 *Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles*

1.1.4 *Le paysage associatif et la coopération interrégionale dans le cadre européen*

1.2 *Volet national*

1.2.1 *L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des processus communautaires*

1.2.2 *Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales*

2. *Phase descendante*

2.1 *La répartition des compétences pour la mise en oeuvre des actes communautaires*

2.2 *Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales*

2.2.1 *Les prérogatives substitutives (et l'adoption de législations provisoires)*

2.2.2 *L'annulation d'actes et les responsabilités des collectivités territoriales*

3. *La protection juridictionnelle des compétences au niveau communautaire - Le droit de requête vis-à-vis de l'État*

4. *Le principe de subsidiarité*

1. Phase ascendante

1.1 Volet européen

1.1.1 La participation au Conseil de l'UE et aux institutions européennes

Seuls les ministres du gouvernement national peuvent prendre part aux réunions du Conseil des ministres, aucune forme de participation d'élus ou de représentants locaux n'étant prévue sur le plan juridique.

Par ailleurs, suivant une pratique qui semble s'être imposée sous le gouvernement Jospin, dans le but de limiter le cumul des mandats, la fonction de ministre n'est plus compatible avec la participation à un exécutif local.

De même, les régions et les collectivités locales sont absentes de la représentation permanente française et la participation de représentants des pouvoirs subrégionaux aux groupes de travail et aux comités du Conseil des ministres et de la Commission européenne n'est pas formellement prévue ⁽¹⁾.

Dans un certain sens, la pratique introduite par l'article 13 de la loi 327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'au financement public des partis politiques peut être considérée comme une forme de représentation des intérêts régionaux auprès des institutions européennes. Elle institue en France une "régionalisation" de l'élection des membres du Parlement européen et constitue de ce fait une rupture avec la tradition républicaine dans ce domaine. Auparavant, c'était en effet le système de la représentation globale qui primait, c'est-à-dire une représentation à l'échelle nationale, la France constituant une circonscription électorale unique. Le nouveau système met l'accent sur le niveau régional, qui est devenu l'échelon de référence pour la définition des circonscriptions électorales.

⁽¹⁾ Pour pouvoir évaluer la participation des collectivités régionales et locales au processus décisionnel communautaire, tel qu'il est organisé au niveau national et européen, il faut prendre en considération la logique des rapports entre ces différents niveaux institutionnels, qui trouve son origine dans les idées de la Révolution française. La Constitution du 4 octobre 1958 est restée relativement muette sur l'autonomie territoriale, à laquelle aucun pouvoir normatif, législatif ou réglementaire, n'a été attribué. Seuls quelques articles font référence aux collectivités territoriales (l'article 24 qui dispose que "le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales", l'article 34 qui précise que "la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources", l'article 72, selon lequel "les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer" et que "toute autre collectivité territoriale est créée par la loi", les articles 73 et suivants qui définissent le régime particulier des départements d'outre-mer et des territoires d'outre-mer). En effet, un des éléments qui, en 1958, différenciait la France de nombreux autres pays européens était l'absence institutionnelle des régions en tant que collectivités territoriales. En 1969, le général de Gaulle a proposé de modifier cette situation de droit. Le référendum organisé sur cette question mais d'autres aussi, s'est toutefois soldé par un résultat négatif, provoquant la démission du général de Gaulle ainsi que l'abandon du projet. La loi 619 du 5 juillet 1972 a institué la région comme entité de droit public mais il a fallu attendre la loi 213 du 2 mars 1982 pour qu'elle devienne une collectivité territoriale à part entière au sens de l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958. Son instauration concrète n'est intervenue qu'après la loi 16 du 6 janvier 1986 et les élections régionales de 1986. L'existence des régions, contrairement aux autres collectivités territoriales françaises, n'était garantie que par la loi et non par la Constitution. La loi constitutionnelle n° 276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a modifié cette situation de droit en constitutionnalisant l'existence des régions comme collectivités territoriales dans le nouvel article 72 et a modifié le cadre constitutionnel général des collectivités territoriales à de nombreux égards. Aujourd'hui, la Constitution elle-même reconnaît ou sanctionne le processus de décentralisation, le statut des régions, le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, l'expérimentation en matière réglementaire (une sorte de pouvoir de dérogation accordé en matière législative), le principe de la compensation financière des transferts de compétences et l'interdiction de tutelle entre collectivités territoriales. Néanmoins, les questions d'autonomie territoriale restent avant tout régies par la loi. Cette caractéristique se reflète au niveau de la participation des collectivités à l'élaboration et l'application du droit communautaire. En effet, les collectivités territoriales françaises ne disposent d'aucune compétence exclusive et, contrairement aux autres régimes juridiques européens, le droit français ne prévoyait – et ne prévoit toujours pas – qu'elles participent directement au processus communautaire; en la matière leur implication reste donc essentiellement indirecte.

1.1.2 La participation au Comité des régions

La délégation française compte 24 délégués (12 membres et 12 suppléants), parmi lesquels on recense 12 représentants régionaux, 6 représentants départementaux et 6 représentants communaux. La composante régionale est donc prépondérante par rapport aux autres niveaux, qui sont néanmoins tous représentés, chacun disposant d'un nombre égal de membres et de suppléants.

Ces dernières années, le cadre constitutionnel a subi une évolution notable. À l'époque de la création du Comité des régions, la répartition des membres en son sein ne reflétait toutefois pas vraiment la réalité locale française. En effet, jusqu'en 1992, les régions disposaient de deux fois plus de membres que les autres niveaux territoriaux, bien que sur le plan national leur existence fût récente et leur légitimité formelle inférieure à celle des autres niveaux territoriaux. L'espace désormais accordé aux régions témoigne d'un nouvel intérêt pour le "fait régional", qui coïncide avec la signature du traité sur l'Union européenne. L'enjeu de l'intensification des relations des régions avec leurs homologues des autres pays de l'UE et avec les institutions européennes a ouvert de nouvelles possibilités notamment en ce qui concerne le jeu institutionnel interne, traditionnellement peu propice au développement spontané de tels rapports ⁽²⁾.

Dans les procédures de nomination, le rôle des associations représentatives des collectivités locales est indirect mais fondamental. Celles qui prennent part à la procédure – informelle – sont considérées comme les plus représentatives des différentes catégories de collectivités locales.

⁽²⁾ La signature du traité sur l'Union européenne et les nouveaux transferts de compétences vers celle-ci ont rendu nécessaire une révision de la Constitution française, qui a été réalisée par la loi 554 du 25 juin 1992. En ce qui concerne les collectivités territoriales, la principale nouveauté relative au thème abordé dans la présente analyse (mis à part la disposition selon laquelle le statut des territoires d'outre-mer sera désormais adopté selon la procédure prévue pour la loi organique) réside dans l'introduction d'un nouveau titre, l'actuel titre XV "Des communautés et de l'Union européenne" (art. 88 - 1 à 4 de la Constitution). Si la révision de 1992 n'a pas eu d'incidence profonde sur les rapports formels des collectivités locales, des régions et du gouvernement central avec l'UE, elle a suscité l'idée que les entités régionales, en raison de leur proximité avec les citoyens, apparaissent comme un interlocuteur privilégié dans les processus de "démocratisation" de l'Union européenne et qu'il serait opportun d'encourager les administrations infranationales françaises à agir dans le cadre européen. La loi constitutionnelle 554 de 1992 peut être considérée comme la première règle constitutionnelle relative au droit infranational et supranational. Depuis lors, la moitié des révisions constitutionnelles ont porté sur le droit communautaire ou le droit des collectivités territoriales.

Il s'agit des associations suivantes:

- l'Association des Présidents de conseils régionaux (APCR),
- l'Association des Présidents de conseils généraux (APCG),
- l'Association des maires de France (AMF).

Elles soumettent au gouvernement une liste de membres en vue de la nomination de la délégation nationale au sein du Comité des régions. Cette liste est transmise au Conseil des ministres. C'est toutefois le Premier ministre qui choisit les membres de la délégation française, sur proposition du ministre de l'intérieur et après consultation des associations susmentionnées.

1.1.3 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles

Parmi les grandes collectivités territoriales, nombreuses sont celles qui disposent de bureaux de liaison auprès des institutions européennes ou qui ont mis sur pied des réseaux de coopération. On compte ainsi 18 représentations régionales (y compris la délégation de la Polynésie française), 6 représentations de réseaux d'associations de collectivités territoriales et un bureau de liaison représentant l'Association des maires de France.

En général, les collectivités territoriales assument une fonction active d'information et d'influence auprès de la Commission et du Parlement européen, soit directement, soit par le biais de leurs associations, très présentes dans les relations au niveau européen.

1.1.4 Le paysage associatif et la coopération interrégionale dans le cadre européen

Les régions d'Alsace et d'Aquitaine participent à l'Assemblée des régions d'Europe (ARE) et les régions d'Aquitaine, des Pays de la Loire, du Poitou-Charentes, du Centre, de Basse-Normandie, de Bretagne et du Limousin font partie de la Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe (CRPM).

Treize des plus grandes villes françaises font partie du réseau Eurocités. Les principales associations des collectivités locales françaises sont représentées au sein du Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) et de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE).

L'Association française du Conseil des communes et des régions d'Europe (AFrCCRE), créée dans le but de conseiller et d'informer les collectivités locales à propos des politiques européennes qui les concernent directement ou indirectement, est particulièrement active en ce qui concerne la gestion des éventuelles répercussions de la réglementation communautaire au niveau local.

Les associations de collectivités locales françaises ont joué un rôle très actif dans le débat sur le livre blanc relatif à la gouvernance adopté par la Commission européenne le 25 juillet 2001. Quelque 9 associations ont fait parvenir à la Commission leur avis par écrit. Par ailleurs, elles ont émis un avis collectif dans la perspective de la communication de la Commission européenne sur le dialogue avec les associations des collectivités locales à propos de l'élaboration des politiques de l'Union européenne (19 décembre 2003). Les auteurs de cet avis se félicitent qu'une telle initiative ait été prise et accueillent favorablement les progrès réalisés concernant l'officialisation des réunions annuelles avec le Président de la Commission européenne et la poursuite des contacts avec les autres membres de la Commission. Ils font remarquer que, si le Comité des régions reste pour la Commission l'interlocuteur privilégié, "celui-ci ne saurait en aucun cas se substituer aux associations, qui restent libres de s'exprimer tant sur la forme que sur le fond".

Pour ce qui touche à la coopération transfrontalière, les textes légaux de référence se présentent comme suit: l'article 65 de la loi du 2 mars 1982, abrogé, prévoyait la possibilité pour les régions de mettre en œuvre une coopération transfrontalière, l'aval du gouvernement étant toutefois nécessaire; plus tard, la loi du 6 février 1992 a simplifié cette procédure, qui a été complétée et codifiée en 1995. La loi 142 du 21 février 1996 a introduit le terme de "coopération décentralisée". La loi organique 705 du 1^{er} août 2003 n'a amené aucune modification de fond, seuls les articles du Code général des collectivités territoriales ayant été reformulés.

1.2 *Le volet national*

1.2.1 *L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires*

Durant les phases initiales du processus décisionnel communautaire, les régions et les collectivités locales sont informées essentiellement par le biais de leurs représentants au sein du Comité des régions (aucune procédure spécifique n'étant toutefois instaurée à cet égard) et des associations actives au niveau européen et national.

Au niveau national, il n'existe pas de cadre juridique pour la participation et l'information des autonomies territoriales concernant l'élaboration de la législation communautaire. Ces deux activités sont toutefois développées de façon informelle, grâce à une interaction entre niveau national et niveau local, d'une part, et entre niveau communautaire et niveau local d'autre part. Bien qu'aucune disposition juridique ne régleme le flux des informations du gouvernement vers les autonomies territoriales, lors du processus d'élaboration législative communautaire, l'articulation des rapports entre le gouvernement et le Parlement peut donner lieu à une information indirecte des autonomies territoriales.

Par ailleurs, il importe de mentionner le dialogue entre les élus locaux et les différents services nationaux qui dépendent des ministères et rentrent dans le cadre des collectivités territoriales et des pouvoirs locaux, surtout en ce qui concerne la politique de cohésion; c'est le cas en particulier de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), qui dépend du ministre de l'intérieur et de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), qui dépend du Premier ministre.

1.2.2 *Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales*

a) *la Chambre haute*

À la suite de la révision constitutionnelle de 1992, et afin de respecter l'équilibre constitutionnel des rapports institutionnels entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif, le gouvernement est obligé, lorsqu'il intervient en matière législative dans le cadre de l'élaboration du droit communautaire, de soumettre au Parlement les projets ou les actes communautaires selon la procédure prévue à l'article 88-4 de la Constitution.

Une telle pratique permet qu'un dialogue se noue entre les parlementaires, les collectivités territoriales et leurs associations (avis spontanés).

Cette participation informelle est d'autant plus pertinente que le Sénat est particulièrement attaché au rôle de figure de proue de l'autonomie territoriale que lui confère l'article 24 de la Constitution.

Par ailleurs, la révision de la Constitution française du 28 mars 2003 a renforcé le rôle du Sénat en matière de décentralisation: tous les projets de loi concernant les collectivités locales doivent désormais passer en première lecture au Sénat. Cette innovation n'a pas manqué de susciter une série de critiques en raison de ses conséquences sur le type de parlementarisme prévu par la Constitution de 1958, qui instaurait un régime parlementaire bicaméral asymétrique, en faveur de l'Assemblée nationale et non du Sénat.

Le service des collectivités territoriales auprès du Sénat (direction interne du Sénat, à ne pas confondre avec les commissions parlementaires) constitue un interlocuteur privilégié des entités territoriales.

b) Les relations entre le gouvernement central et les pouvoirs régionaux et locaux

En ce qui concerne la participation des collectivités régionales et locales aux relations intergouvernementales, il n'existe ni organisme, ni procédure formalisée, mais une solide tradition de dialogue entre le centre et la périphérie, qui se développe via les intermédiaires que constituent les élus locaux et dans les rapports avec les administrations décentralisées de l'État, en particulier la DGCL et la DATAR, évoquées ci-dessus à propos de l'information.

2. Phase descendante

2.1 La répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires

L'exécution des actes communautaires par certaines collectivités territoriales est le résultat non seulement de la répartition constitutionnelle des compétences mais

également de la position de ces entités par rapport au droit communautaire. La loi constitutionnelle 610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie, mise à jour par la loi organique 209 du 19 mars 1999, a donné au Congrès de la Nouvelle-Calédonie d'élaborer des actes législatifs appelés "lois du pays" qui sont soumises au contrôle du Conseil constitutionnel au même titre que les actes parlementaires. Pour cette collectivité territoriale, la répartition des compétences législatives diffère donc des pratiques habituelles mais il faut souligner que son statut est particulier vis-à-vis du droit communautaire.

En effet, la différence de régime juridique entre les collectivités territoriales de droit commun (communes, départements, régions) et celles d'outre-mer (art. 73 et 74 de la Constitution française) est reconnue par le droit communautaire, qui considère que les territoires d'outre-mer jouissent, en raison de leur éloignement par rapport au "territoire communautaire", d'une réglementation particulière. Pour la France, les départements et les régions d'outre-mer (DOM-ROM) font partie du territoire de la Communauté européenne. Depuis 1989, ils peuvent bénéficier de dérogations spécifiques: dans sa décision 89/687/CEE du 22 décembre 1989, le Conseil a défini les lignes directrices communautaires d'un programme d'actions spécifiques tenant compte du handicap que constitue la situation géographique de ces territoires (programme POSEIDOM). Une déclaration annexée au traité de Maastricht définit les DOM (ainsi que Madère, les Açores et les îles Canaries) comme des "régions ultrapériphériques" (RUP). Actuellement, leur statut repose sur une base juridique plus solide: l'article 299, paragraphe 2, du traité d'Amsterdam. Les territoires situés outre-mer jouissent à ce titre de "privilèges" en ce qui concerne les fonds structurels.

En revanche, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, les Terres australes et antarctiques françaises, Wallis-et-Futuna, Mayotte, ainsi que Saint-Pierre-et-Miquelon ne font pas partie de la Communauté européenne. Par conséquent, ni le droit communautaire dérivé ni les programmes communautaires ne s'appliquent à ces collectivités territoriales. Le traité de Rome (art. 182 à 187 du traité de l'Union européenne) les a définies comme les "pays et territoires d'outre-mer" (PTOM). La décision 2001/822/CE du Conseil en date du 27 novembre 2001 détermine leur statut jusqu'en 2007. Les PTOM bénéficient du Fonds européen pour le développement et du soutien financier de la Banque européenne d'investissement.

a) *La transposition des directives*

Aucune disposition constitutionnelle (ni législative, ni réglementaire) ne régit la transposition des directives communautaires.

Le titre VI de la Constitution ("Des traités et accords internationaux") ne contient aucune référence explicite au droit communautaire dérivé.

Les articles consacrés à l'Union européenne, réunis sous le titre XI ("Des communautés européennes et de l'Union européenne"), ont été introduits pour une prise en compte d'une partie des répercussions du traité sur l'Union européenne mais ils n'abordent en aucune façon la question de la transposition des directives communautaires.

La définition des règles régissant la transposition des directives communautaires ne fait donc pas partie du droit communautaire mais dépend, d'une part, de la répartition constitutionnelle des compétences des organes nationaux détenteurs des pouvoirs législatifs et réglementaires en vertu des articles 34 et 37 de la Constitution, ainsi que des dispositions constitutionnelles qui confèrent au législateur une exclusivité législative, et d'autre part, de l'organisation des rapports entre l'ordre juridique national et l'ordre juridique international.

Le gouvernement peut recevoir du Parlement l'autorisation de procéder à la transposition des directives communautaires, qui relèvent du domaine législatif, grâce à l'instrument prévu par l'article 38 de la Constitution (une formule hybride entre le décret-loi et le décret législatif).

Les organes nationaux détiennent donc le monopole de la transposition des directives communautaires, puisque les collectivités territoriales ne disposent pas de compétences explicitement garanties par la Constitution. Leur intervention dans ce domaine est subordonnée à un octroi de compétences par le législateur, mais elle reste subsidiaire et, en tout état de cause, tributaire des dispositions législatives et réglementaires. En revanche, comme nous le verrons plus loin, les collectivités territoriales sont tenues, non pas de transposer les directives, mais de les appliquer.

La question de la définition des procédures de transposition des directives communautaires est le fruit de l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État, basée essentiellement sur l'interprétation de l'article 55 de la Constitution. La primauté des directives sur les actes administratifs français a été reconnue bien avant qu'elle ne l'ait été vis-à-vis des lois nationales.

Dans son arrêt du 22 décembre 1978 (ministre de l'intérieur contre Cohn-Bendit), le Conseil d'État avait refusé d'examiner la légalité d'un acte administratif individuel au regard d'une directive communautaire, car la directive concernée n'avait pas été transposée par les autorités nationales (actuellement, il est possible de contester la légalité de tels actes administratifs face à une directive communautaire en mettant en cause l'acte réglementaire qui en constitue le fondement grâce à l'instrument d'exception d'illégalité: Conseil d'État, 30 octobre 1996, SA Revert et Badelon).

Toutefois, dans son arrêt du 7 décembre 1984 (Fédération française des sociétés de protection de la nature), le Conseil d'État a accepté de vérifier la légalité d'un acte administratif réglementaire face à une directive communautaire bien que celle-ci n'ait pas fait l'objet d'une procédure de transposition en droit national.

La primauté des directives communautaires sur les lois a été reconnue plus tard, par la jurisprudence du Conseil d'État relative aux textes législatifs. Le Conseil d'État refuse généralement d'être un organe de contrôle des lois. Dans son arrêt IVG de 1975, la Cour constitutionnelle avait cependant refusé de se prononcer sur la conformité d'une loi avec un traité international, estimant que cette compétence n'entraîne pas dans le cadre du contrôle de la constitutionnalité des lois. Elle invitait ainsi implicitement les organes de juridiction ordinaire à le faire. La Cour de cassation l'avait suivie dans un arrêt de 1975 (Jacques Vabre), alors que le Conseil d'État confirmait au contraire sa propre jurisprudence de 1998 (Syndicat général des fabricants de semoules) et refusait de reconnaître la primauté des traités sur les lois postérieures à ceux-ci. La prévalence des traités internationaux sur les lois même subséquentes a été reconnue pour la première fois par le Conseil d'État dans l'arrêt de principe du 20 décembre 1989 (Nicolo).

Deux jours plus tard, le Conseil d'État affirmait le principe selon lequel les lois doivent être interprétées conformément aux directives communautaires (Conseil d'État, 22 décembre 1989, Cercle militaire mixte de la caserne Mortier) et a, en toute

logique, étendu l'arrêt *Nicolo* au droit communautaire dérivé et, en particulier, aux directives communautaires, par son arrêt du 28 février 1992 (*Sociétés Rothmans International et Philip Morris*).

Même si, sur la base du droit national, les collectivités territoriales ne sont pas compétentes pour ce qui concerne la transposition des directives communautaires, elles n'en comptent pas moins parmi leurs destinataires et constituent des sujets du droit communautaire. À ce titre, la Cour de justice des Communautés européennes leur a imposé une obligation de respect et d'application du droit communautaire. Dans un premier temps, dans son arrêt du 10 avril 1984 (*Von Colson et Kaman*), la Cour de justice a fait une mention générale à tous les niveaux de pouvoir des États membres (point 26). Ce n'est qu'avec l'arrêt du 22 juin 1989 (*Costanzo*) qu'une référence explicite sera faite à l'obligation pour les collectivités territoriales d'appliquer les directives communautaires.

Ainsi, dans l'hypothèse où le droit national ne serait pas conforme au droit communautaire, les collectivités territoriales sont tenues de suspendre l'application des règles nationales non conformes à ce dernier.

Le Conseil d'État a repris cette jurisprudence dans son arrêt du 3 décembre 1999 (*Association ornithologique de Saône-et-Loire et Rassemblement des opposants de la chasse*), qui affirme que le principe s'applique non seulement durant la phase suivant la transposition, mais également en l'attente de celle-ci (Conseil d'État, 10 janvier 2001, *France Nature Environnement*).

Si les collectivités territoriales françaises ne sont pas compétentes en tant que telles pour la transposition des directives communautaires, elles sont malgré tout tenues de les respecter et de les appliquer, y compris lorsqu'une règle nationale n'est pas conforme à une directive communautaire (voir Conseil d'État, 3 décembre 1999, *Association ornithologique de Saône et Loire et Rassemblement des opposants de la chasse*, et 10 janvier 2001, *France Nature Environnement*).

b) *La mise en œuvre des règlements communautaires sans applicabilité directe*

Le même raisonnement s'applique dans le cas des règlements communautaires: sont habilités à intervenir dans ces matières les organes compétents en vertu des textes constitutionnels et législatifs.

c) *L'exécution des règlements*

Ici aussi la logique est la même que celle suivie dans le cas des directives. On notera toutefois qu'en vertu des traités, les directives ont un effet direct. La primauté des règlements communautaires sur les lois a été reconnue dans l'arrêt du Conseil d'État du 29 septembre 1990 (*Boisdet*).

L'exécution des règlements incombe aux organes compétents en vertu des dispositions constitutionnelles.

Par ailleurs, étant donné que la Constitution française n'attribue pas directement de compétences aux collectivités territoriales, les organes nationaux conservent le monopole de la réglementation dans ce domaine; si l'intervention des collectivités territoriales en ce qui concerne les règles nationales est subsidiaire, elles sont tenues de respecter et de mettre en œuvre l'ensemble du droit communautaire.

2.2 *Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales*

2.2.1 *Les prérogatives substitutives (et l'adoption de législations provisoires)*

En cas de violation du droit communautaire, il n'existe pas d'instrument spécifique comparable aux prérogatives substitutives.

2.2.2 *L'annulation d'actes et les responsabilités des collectivités territoriales*

L'instrument de l'annulation respecte de manière appréciable l'autonomie des collectivités territoriales dans la mesure où il est de type contentieux. Le respect des règles communautaires est garanti par le contrôle – juridictionnel et a posteriori – de la légalité des actes posés par les collectivités territoriales. Afin de faire exécuter ses

propres décisions, le juge administratif dispose de nombreux instruments, tels que les injonctions ou les astreintes (art. L 911-1 à L911-9 du Code de justice administrative).

Depuis 1982, le préfet jouit d'un pouvoir d'initiative privilégié pour ce qui concerne le contrôle de légalité des actes posés par les collectivités territoriales, même si ce n'est désormais plus lui mais le juge administratif qui exerce ce contrôle (les prérogatives substitutives du préfet sont limitées au domaine de la police et à la gestion financière en cas de défaillance du maire).

Afin que les actes qu'elles posent ne soient pas considérés comme illégaux par le juge administratif, les collectivités territoriales doivent interpréter les décisions législatives nationales – qui définissent leurs compétences – dans le respect de l'ensemble du droit communautaire tant primaire que dérivé. Elles sont dès lors tenues, lors de l'élaboration de leurs décisions, d'exclure toute interprétation non conforme (voir à ce sujet: Conseil d'État 2000, Commune de Breil-sur-Roya et Conseil d'État, 8 décembre 2000, Commune d'Auvare).

Le même raisonnement est appliqué dans l'hypothèse où les collectivités territoriales procèdent à l'application "correcte" d'une loi (ou d'un règlement), comme elles sont tenues de faire de par la répartition des compétences telle que définie dans les dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires. Ce faisant, le risque existe qu'elles posent un acte illégal par rapport au droit communautaire et qu'elles soient par conséquent sanctionnées par le juge administratif pour avoir posé un tel acte, engageant leur responsabilité propre.

À cet égard, le juge administratif se base sur la jurisprudence communautaire. Celle-ci a imposé l'obligation de respecter le droit communautaire (dans ce cas-ci, le respect des directives et du traité) à tous les niveaux de pouvoir des États membres (voir arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 10 avril 1984, Von Colson et Kaman, point 26). Cette jurisprudence concerne donc implicitement les collectivités territoriales.

La Cour de justice des Communautés européennes a, en toute logique, étendu cette jurisprudence de façon explicite aux collectivités territoriales dans un arrêt rendu le 22 juin 1999 (Costanzo) concernant les directives communautaires.

Le juge national et les organes administratifs, y compris les pouvoirs décentralisés, ont l'obligation d'appliquer directement les règles communautaires.

Dans d'autres cas, le Conseil d'État a repris cette jurisprudence et imposé à l'administration l'obligation d'interrompre l'application de toute disposition législative non conforme au droit communautaire.

Dans un de ses arrêts (Conseil d'État 2002-2003, Association Avenir de la langue française), le Conseil d'État met clairement en évidence les difficultés que pose cette solution.

À partir de quand le pouvoir administratif, tenu en vertu du droit communautaire d'arrêter l'application de la règle nationale et d'appliquer la règle communautaire, se substitue-t-il à l'autorité compétente défaillante, eu égard à la répartition des compétences organisée sur la base de l'ordre juridique national? Le flou ne concerne pas l'élaboration d'un acte conforme au droit communautaire (dans ce cas, il s'agirait d'un cas de substitution et donc d'incompétence) mais l'application directe de ce dernier. Or, appliquer directement un acte communautaire au lieu d'un acte national, en raison de la défaillance de l'autorité nationale, n'apparaît-il pas déjà comme une forme de substitution? Les collectivités territoriales françaises disposent-elles par conséquent d'un pouvoir de substitution par rapport aux autorités nationales défaillantes en matière de droit communautaire?

Quoi qu'il en soit, faire cesser l'application de la loi et obliger les autorités administratives à le faire permet, en droit français, d'éviter la question de la responsabilité pour violation du droit communautaire dans l'exercice de l'activité législative et de "mettre en œuvre un régime classique de responsabilité du fait de l'État". Le juge impose aux personnes juridiques locales le respect d'obligations qui incombent au premier chef à l'État, sans admettre que la défaillance de ce dernier dans la mise en œuvre de mesures de transposition puisse limiter leurs obligations (voir à cet égard les arrêts suivants: Conseil d'État, Assemblée, 28 février 1992, Rothmans International France et Philip Morris France, et Conseil d'État, Assemblée, 28 février 1992, Société Arizona Tobacco products et Philip Morris France).

Dans son arrêt du 26 janvier 1973 (Ville de Paris contre Driancourt), le Conseil d'État a estimé que tout acte illégal commis par une collectivité territoriale est condamnable,

quelle que soit la source de la règle transgressée. Une solution de ce type pose inévitablement des difficultés d'ordre matériel aux entités territoriales. Elles peuvent être tenues pour responsables même si elles procèdent à une application "correcte" des règles nationales – législatives ou réglementaires – alors qu'en réalité cette application s'avère "illégal" étant donné l'obligation de conformité avec le droit communautaire.

Traditionnellement, en France, le Conseil d'État est compétent pour se prononcer sur des recours introduits pour réparation par l'État de préjudices imputables aux conventions internationales et aux traités (voir Conseil d'État, 13 juillet 1961, Société indochinoise radio-électrique, et Conseil d'État, 30 mars 1966, Compagnie générale d'énergie radio-électrique). Les tribunaux administratifs français ont donc joué un rôle précurseur en ce qui concerne l'engagement de la responsabilité de l'État, dans la mesure où ils se sont prononcés bien avant le juge communautaire en faveur de la reconnaissance du droit à l'indemnisation pour violation du traité de Rome de la part de l'État (Conseil d'État, 23 mars 1984, Société Alivar). En effet, le principe de la responsabilité des États membres en cas de violation du droit communautaire n'a été explicitement reconnu pour la première fois que dans l'arrêt de la Cour de justice de la Communauté européenne du 19 novembre 1991 (Francovich et Bonifaci).

3. La protection juridictionnelle des compétences au niveau communautaire - Le droit de requête vis-à-vis de l'État

Les collectivités territoriales peuvent saisir la Cour de justice de la Communauté européenne:

- à titre individuel, en vertu de l'art. 230 (recours en annulation) ou de l'art. 232 (recours en carence),
- par le biais de la représentation française au Comité des régions (lequel n'a pas le statut d'institution communautaire).

Toutefois, les collectivités territoriales et le Comité des régions doivent produire la preuve de l'intérêt à agir, contrairement aux requérants institutionnels qui en sont dispensés.

4. Le principe de subsidiarité

En tant que tel, le principe de subsidiarité n'apparaît pas explicitement dans le droit français. La France a approuvé mais non ratifié la Charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe. Par conséquent, le droit français n'est pas soumis à cette convention internationale, étant donné que les traités internationaux n'entrent en vigueur dans le droit français et n'ont "une autorité supérieure à celle des lois dès leur publication" que s'ils sont "régulièrement ratifiés ou approuvés" (art. 55 de la Constitution).

Toutefois, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 concernant l'organisation décentralisée de la République a introduit le principe de subsidiarité dans la Constitution, quoique de façon implicite. En effet, il n'apparaît pas comme tel dans le texte constitutionnel mais sous la forme suivante (art. 72-2): "Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon".

Pour l'instant, le principe de subsidiarité ne fait encore l'objet d'aucune application jurisprudentielle.

GRÈCE

1. *Phase ascendante - Participation des collectivités locales et régionales à la phase ascendante du processus décisionnel européen*

1.1 *Volet européen*

1.1.1 *La participation au Comité des régions*

1.1.1.1 *Les représentants des collectivités locales*

1.1.1.2 *La désignation des représentants*

1.1.2 *Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles*

1.1.3 *Le paysage associatif et la coopération interrégionale dans le cadre européen*

1.2 *Volet national*

1.2.1 *L'information et l'implication des collectivités locales et régionales*

1.2.2 *Le rôle du Parlement*

1.2.3 *La consultation des associations représentatives des collectivités territoriales*

2. *Phase descendante*

2.1 *La participation des collectivités des collectivités subétatiques à la définition de la réglementation interne de mise en oeuvre*

2.2 *Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union pour non-respect des compétences des collectivités locales*

3. *La protection juridictionnelle des compétences locales au niveau communautaire - Le droit de requête vis-à-vis de l'État en vue du dépôt d'un recours devant la Cour de justice au titre de l'article 230, deuxième alinéa, du traité instituant la Communauté européenne*

4. *Le principe de subsidiarité*

1. *Phase ascendante - Participation des collectivités locales et régionales à la phase ascendante du processus décisionnel européen*

1.1 *Volet européen*

1.1.1 *Participation au Comité des régions*

1.1.1.1 *Les représentants des collectivités locales*

La délégation grecque au Comité des régions se compose de 24 représentants, soit 12 membres et autant de suppléants.

Quatorze d'entre eux (sept membres et sept suppléants) sont des maires, représentant le premier niveau des pouvoirs subétatiques, à savoir les communes (rurales, *kinotites*) et les villes (*dimi*)⁽¹⁾, qui constituent des collectivités territoriales publiques gouvernées par des organes élus au suffrage universel direct et auxquelles la Constitution, promulguée en 1975 et modifiée en 1986 et 2001, confie "l'administration et la gestion des affaires locales" (article 102).

Les dix autres personnes dont se compose la délégation grecque actuelle sont des préfets ou Présidents de conseils départementaux (*nomarchiako simboulio*), qui assurent la représentation des collectivités territoriales du second niveau, constitué par les 51 départements qui, depuis le 1^{er} janvier 1995 ont cessé d'être des entités locales de l'administration centrale pour devenir des entités dotées d'une personnalité juridique et d'organes de gouvernement élus au suffrage universel et direct. À l'époque où le CdR a été institué, les préfets qui figuraient dans les rangs de la délégation grecque étaient encore des fonctionnaires désignés par le gouvernement, situation qui n'a pas manqué de susciter des protestations, au nom du respect de l'esprit de l'article

⁽¹⁾ La distinction entre les villes et les communes, en rapport avec la taille de leur population et leur nature rurale ou urbaine, a été formalisée au départ de la loi qui, au début du siècle passé (Journal officiel 58/1912), a fixé la structure et les tâches de ces collectivités, dessinant une administration locale fortement dépendante de l'échelon national et subordonnée aux préfets, lesquels étaient, jusqu'en 1994, des fonctionnaires nommés par le gouvernement. Cette dichotomie est toujours restée en vigueur et a encore été confirmée par la réforme de 1997 (loi 2539/1997), qui a débouché sur une réduction drastique du nombre total des collectivités territoriales du premier niveau, passées d'environ 6.000 à un millier et se répartissant entre les villes, de plus de 10.000 habitants ou chefs-lieux de départements, qui sont au nombre de 900, et les 133 communes, qui n'atteignent pas ce chiffre de population et ne se caractérisent désormais plus par leur caractère rural mais seulement par leur taille.

198 A du traité. Il n'est probablement pas fortuit qu'il ait fallu attendre 1994 précisément pour que soit enfin traduite dans les faits la réforme lancée en 1986, qui prévoyait l'élection directe des préfets et des membres des conseils départementaux ⁽²⁾.

1.1.1.2 Désignation des représentants

La procédure à suivre pour désigner la délégation grecque au Comité des régions ne repose pas sur des dispositions législatives et prévoit que le ministère de l'intérieur établisse une liste de candidats, dressée dans le respect de critères d'équilibre géographique et territorial et de représentativité politique, selon les résultats des dernières élections locales. Après délibération sur le choix proposé par le ministre de l'intérieur, le Conseil des ministres procède à la désignation officielle des membres de la délégation, sur la base de laquelle le Conseil des ministres de l'Union européenne effectue leur nomination.

Le rôle que jouent les associations représentatives des collectivités territoriales dans ce processus de désignation (voir également le paragraphe 1.2.3) n'a pas été institutionnalisé et jusqu'à présent, on peut dire qu'il se traduit, plutôt que par une consultation au sens propre du terme, par des actions de pression qui passent par les canaux politiques et les réseaux partisans. En Grèce, la fonction assumée par les partis

⁽²⁾ C'est au début de la décennie 1980 qu'a été lancé le processus visant à transformer les départements en collectivités territoriales, dans le cadre du programme de décentralisation et de démocratisation des pouvoirs locaux promu par le Pasok (Panellinio sosialistiko kinima, Mouvement socialiste panhellénique), qui avait pris les rênes du pouvoir à cette époque et les a conservées jusqu'en 1989. Dans un premier temps, on renforça le rôle des conseils départementaux, institués par la loi 3200/1995 avec une fonction purement consultative, en augmentant leurs pouvoirs décisionnels, notamment dans le domaine de la planification territoriale, et en y faisant entrer des représentants de groupements d'intérêt (loi 1235/1982), alors qu'auparavant, ils ne rassemblaient que des maires de villes et communes du territoire départemental. Quelques années plus tard, la loi 1622/1986, qui a institué les régions administratives (voir note 4), ramena la représentation des groupements d'intérêt à moins d'un tiers du nombre total de membres des conseils départementaux et établit que les autres seraient élus directement par les citoyens. Durant la période où il est resté aux affaires, le Pasok n'a toutefois pas pourvu à la mise en oeuvre de cette disposition, du fait, probablement, des résistances que les réformes soulevèrent jusqu'en son sein, en particulier à partir du moment où le principal parti d'opposition, la Nouvelle démocratie (Nea dimokratia), réussit à emporter les principales villes du pays lors des élections locales de 1986. Bien qu'en 1990, la Nouvelle démocratie, le Pasok, et le Parti communiste fussent parvenus à un accord sur l'application de ladite loi 1622/1986, le gouvernement conduit par le premier de ces partis ne donna pas exécution à la disposition prévoyant l'élection directe des préfets et des membres des conseils départementaux. La nouvelle équipe socialiste installée en 1993 relança la réforme par la loi 2218/1994 (amendée et complétée par les lois 2240/1994 et 2307/1995), qui a instauré dans les départements des instances autonomes de gouvernement, avec un conseil et un organe exécutif élus l'un et l'autre au suffrage universel.

pour formuler des propositions concernant la liste des candidats est d'ailleurs reconnue plus explicitement que dans les autres pays ⁽³⁾.

1.1.2 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles

Peuvent être rangés dans la catégorie des bureaux régionaux de liaison auprès de l'Union européenne celui de la région d'Épire et l'agence de développement d'Héraklion.

Le premier représente la préfecture régionale de l'Épire ⁽⁴⁾ et les quatre départements dont se compose cette région ⁽⁵⁾. Le second constitue l'antenne européenne d'une agence de développement créée en 1989 par une ville et trois communes rurales crétoises et qui s'est agrandie ensuite en s'ouvrant à d'autres participants. Actuellement, l'organisation compte parmi ses membres l'ensemble des départements de Crète, ainsi que des coopératives et des banques.

⁽³⁾ Voir le chapitre sur la Grèce dans *Processus de sélection des membres du Comité des régions: procédures appliquées dans les États membres*, Études C&R I-1/2004, Bruxelles, 2004.

⁽⁴⁾ La loi 1622/1986 sur "les pouvoirs locaux, le développement régional et la planification démocratique" a subdivisé le territoire grec en 13 districts régionaux (*periferies*), essentiellement à des fins de planification économique et de gestion des programmes européens de développement. En effet, les mécanismes de partenariat régional apparus pour la première fois avec les programmes intégrés méditerranéens (PIM) que la Communauté européenne avait lancés en 1985 avaient tout spécialement révélé les faiblesses qui résultaient de l'absence d'organismes de programmation et de gestion qui se situeraient à l'échelon intermédiaire, entre une administration centrale piètrement préparée à traiter les interventions de rééquilibrage territorial d'un nouveau type et des pouvoirs locaux aux structures faibles et fragmentées. Les entités de ce nouvel échelon ont été conçues comme des émanations de l'administration centrale, dépourvues d'autonomie financière et de personnalité juridique. Elles sont dirigées par un préfet de région (*periferiarchis*) qui dépend du pouvoir national et est assisté par un conseil régional (*periferiako simvoulío*), lequel se compose de représentants des instances locales et des groupements d'intérêts organisés, sur le modèle qui était celui des conseils départementaux avant l'instauration de l'élection directe de leur membres. En 1994, les régions sont devenues des secteurs géographiques de l'organisation administrative. En 1997, la loi 2503/1997 les a réorganisées en renforçant et en officialisant les compétences décisionnelles de leurs préfets et en les dotant d'un budget propre, de personnels qui ne dépendent plus des ministères et d'une autonomie administrative. Les agences publiques actives sur un territoire correspondant à plusieurs départements et celles opérant au niveau départemental ont été regroupées et insérées dans la structure régionale. Par la suite, la loi 28/2000 a en outre étendu leur sphère d'intervention en matière de programmation et de mise en oeuvre des politiques de développement économique, social et culturel et leur a transféré un nombre considérable d'attributions exercées jusqu'alors par les ministères nationaux.

⁽⁵⁾ Les départements administratifs coïncident généralement avec les districts de l'administration préfectorale, qui est compétente pour le territoire des collectivités locales de second niveau, la seule exception étant les trois collectivités départementales élargies (Athènes et Le Pirée, Rhodope et Hèbre, Drama et Xanthi), qui ont plusieurs départements sous leur responsabilité.

Dans l'un et l'autre cas, ces bureaux sont de taille modeste et ne disposent que d'un personnel réduit, développant une activité d'information et d'assistance pour les collectivités locales concernées.

Un troisième bureau de liaison, qui se classe parmi les représentations de villes ou entités de niveau sublocal, a été ouvert par la Société grecque pour le développement et l'autonomie locales (EETAA), société anonyme dont les principaux actionnaires sont le ministère de l'intérieur et celui de l'économie nationale, la Caisse des dépôts et prêts, l'Union des autorités préfectorales de Grèce (ENAE), l'Union générale des villes et communes de Grèce (KEDKE), les Unions locales des villes et communes (TEDK) et la Confédération panhellénique des unions de coopératives agricoles (PASEGES). L'EETAA a été créée en 1985, afin d'offrir une expertise juridique et un appui techniques aux collectivités et instances communales, notamment dans le domaine des projets de développement local, de la technologie informatique, des questions d'organisation et des problèmes environnementaux. Dans le pays, elle œuvre en cheville avec les différents départements de l'administration nationale comme avec les régions, universités et centres de recherche. Via son bureau bruxellois, elle tisse des rapports de partenariat entre les collectivités locales grecques et celles de l'UE, sur des projets spécifiques, et entretient les liens avec les associations européennes de collectivités territoriales (CCRE, CRPM, ARE).

1.1.3 Le paysage associatif et la coopération interrégionale dans le cadre européen

L'Union générale des villes et communes de Grèce (KEDKE) fait partie du Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) et désigne les membres de la délégation grecque auprès du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE). Il assure en outre la sélection des représentants des collectivités locales grecques au Comité permanent pour le partenariat euro-méditerranéen des pouvoirs locaux et régionaux.

Les treize régions (*periferies*) administratives grecques prennent part à la commission interméditerranéenne de la Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe (CRPM) et celles qui ont un caractère insulaire (Crète, Égée méridionale, Égée septentrionale, îles Ioniennes) font en outre partie de la commission des îles de cette même organisation. Avec leurs homologues d'Espagne, de France, d'Italie et du Portugal, les régions grecques ont milité pour la création du Centre pour l'environnement des régions méditerranéennes européennes, qui a son siège à Athènes.

L'objectif de cette initiative, qui a vu le jour dans le cadre de la réunion que la commission interméditerranéenne du CRPM a tenue en 1995 à Marseille, consiste à traiter les problèmes écologiques propres aux régions méditerranéennes.

Les villes d'Athènes et de Thessalonique font partie du réseau Eurocités, qui promeut des projets de coopération entre les grandes villes européennes, ainsi que des actions visant à l'engagement de politiques européennes en leur faveur.

Les collectivités locales grecques sont habilitées à conclure des accords de coopération avec celles d'autres pays, pour des projets ponctuels et elles exploitent souvent cette possibilité, pour nouer de liens avec des communes des États de l'Union européenne ou de l'aire balkanique.

L'article 299 du code des villes et communes (décret présidentiel 410/1995) fixe les procédures à suivre pour l'établissement de jumelages, lesquelles prévoient que les initiatives de ce type émanant des conseils de collectivités locales doivent obtenir l'approbation du ministre des affaires étrangères.

1.2 Volet national

1.2.1 Information et implication des collectivités locales et régionales

On ne trouve en Grèce ni dispositions législatives, ni habitudes bien établies pour l'information et l'implication des collectivités subétatiques en ce qui concerne les processus destinés à esquisser et déterminer les positions du pays dans les différents secteurs de l'élaboration des politiques européennes qui touchent à leurs intérêts et attributions.

Cette absence de procédures ou outils d'organisation qui informeraient systématiquement les pouvoirs infranationaux de ces matières et les y associeraient sur un plan institutionnel peut s'expliquer sans difficultés, tant par l'inexistence de régions dotées d'une autonomie politique et de pouvoirs législatifs que par la faiblesse structurelle des collectivités locales.

Au passage, on remarquera qu'à la différence de la situation qui prévaut dans d'autres pays, par exemple au Portugal, lequel offre pourtant une structuration des rapports

entre le centre et la périphérie comparable à bien des égards à celle de la Grèce, cette dernière ne prévoit aucun statut d'autonomie, même pour les régions périphériques et insulaires, ni ne leur octroie de rôle privilégié pour ce qui est des relations avec l'UE⁽⁶⁾. Les spécificités de leur environnement ne sont prises en considération, et dans une certaine mesure seulement, que dans la dernière des révisions de la Constitution (2001), dont l'article 101 dispose que "la législation ordinaire et l'administration publique doivent, dans l'exercice de leurs compétences réglementaires, tenir compte des conditions particulières des régions insulaires". C'est dans la perspective de cette manière de gérer quand même à partir du "centre" les spécificités territoriales qu'il convient également d'appréhender la création de deux ministères "régionaux", celui de l'Égée et de la politique insulaire et celui de la Macédoine et de la Thrace: bien qu'ils doivent leur naissance à des considérations qui relèvent avant tout de la géopolitique⁽⁷⁾, ils développent en matière d'infrastructures et de programmes de développement une activité qui fait double emploi, pour une part en tout cas, avec les compétences des régions administratives.

Si au début des années 1990, la Grèce pouvait encore être qualifiée d'État le plus centralisé d'Europe, et ce en dépit de l'ambitieux programme de décentralisation et de démocratisation de l'administration locale avec lequel le Pasok avait accédé au pouvoir en 1981, il semble bien qu'elle se soit engagée de manière plus résolue, ces derniers temps sur la voie de la rationalisation des administrations locales, de la dévolution des compétences et d'une gestion moins centralisée des ressources financières publiques. Il n'en reste pas moins difficile pour l'instant d'évaluer la portée effective des changements en cours dans la structuration traditionnelle des rapports entre le centre et la périphérie, telle qu'elle a pris forme sous l'action concomitante de toute une série de facteurs, comme le cheminement long et chaotique que le pays a dû parcourir pour émerger comme État national et affermir la démocratie, la forme centralisée et le fonctionnement du système politique et du dispositif de représentation

⁽⁶⁾ Le seul régime spécial d'autonomie en vigueur en Grèce est celui de la péninsule du mont Athos, qui est administré par les représentants des monastères qu'elle abrite, sur la base des dispositions fixées dans la Charte qu'ils se sont donnée et qui a été ratifiée par le Patriarcat oecuménique et le Parlement grec.

⁽⁷⁾ L'existence de ces deux ministères témoigne avant tout d'une volonté du gouvernement central d'exercer un contrôle particulier, par-delà le processus de décentralisation administrative, sur des territoires qui revêtent une valeur stratégique nationale spécifique d'un point de vue géopolitique, si l'on songe aux vicissitudes bien connues de l'ex-République yougoslave de Macédoine et aux tensions qui opposent la Grèce à la Turquie dans l'espace égéen. Il n'en reste pas moins que ces deux cabinets ministériels tendent à assumer une espèce de fonction d'"instrument ad hoc" pour les problèmes de développement de ces deux zones, comme l'atteste notamment le changement de dénomination du ministère de l'Égée, rebaptisé "ministère de l'Égée et des politiques insulaires".

des intérêts, placés l'un et l'autre sous la coupe des particularismes et du clientélisme, ou encore les dynamiques territoriales du développement économique, qui ont abouti à masser dans la région d'Athènes la majeure partie des activités productives et commerciales et plus d'un tiers de la population⁽⁸⁾.

Bon nombre d'observateurs considèrent que la mise en œuvre du plan Capodistria, articulé autour de la loi 2539/1997 (voir note 1), constituait déjà une "occasion gâchée", dans le sens où le regroupement des collectivités locales de premier niveau qui a été réalisé à cette occasion a largement échoué pour ce qui est d'atteindre l'objectif de rationalisation et de renforcement effectif de leurs capacités d'action, à cause des failles présentes dans la stratégie globale de réorganisation de l'État et du poids excessif des intérêts particularistes. De plus, les résultats des élections parlementaires de 2004, qui ont remis au pouvoir les conservateurs de la Nouvelle démocratie, ne laissent pas présager que le processus de décentralisation politico-administrative puisse connaître une progression rapide, eu égard aux positions que ce parti a coutume de défendre en la matière et de la forte opposition qui s'est exprimée à ce sujet, tout récemment encore, à l'occasion du débat du Parlement sur le plan Capodistria. Lors de la campagne électorale, la Nouvelle démocratie a cependant effectué un "repositionnement vers le centre", qui donne à penser qu'elle subit désormais moins l'ascendant des forces politiques les plus hostiles à un desserrement de l'emprise du pouvoir central sur les collectivités locales, et un consensus "transpartisan" assez large existe à présent dans le pays pour estimer qu'il faut rendre l'administration publique plus efficace et agissante, y compris en rationalisant et en renforçant le niveau communal. C'est sur ces bases que pourrait s'ébaucher un accord entre la Nouvelle démocratie et le Pasok pour l'adoption du nouveau code des villes et

⁽⁸⁾ Cette impressionnante concentration de la population a eu notamment aussi pour effet d'anémier l'implication démocratique au niveau locale, étant donné que bon nombre des provinciaux venus s'installer dans l'agglomération athénienne sont restés inscrits sur les listes électorales de leurs communes d'origine, alors que, bien évidemment, ils ne sont plus intéressés à s'occuper activement des questions touchant à ces collectivités, ni ne disposent plus de la possibilité de le faire.

des communes ⁽⁹⁾, qui devrait concrétiser les prescriptions de la réforme constitutionnelle de 2001 et notamment celles relatives à l'autonomie financière des collectivités locales. Si l'on en croit tout au moins les positions exprimées à ce propos par des responsables de la Nouvelle démocratie, il semble en effet qu'un terrain d'entente pourrait être dégagé entre les deux grands partis sur ce point crucial du processus de réforme de l'organisation locale.

Par-delà les incertitudes qui ont marqué jusqu'à présent les processus de réforme de l'administration locale et des résistances à tout changement notable qui sont venues tant de la bureaucratie des ministères que d'une partie non négligeable du système politique, dans l'une et l'autre des grandes formations, il semble malgré tout que la Grèce se soit à présent engagée sur la voie de la décentralisation. En effet, nombreuses sont les compétences qui ont d'ores et déjà été transférées aux régions et aux collectivités locales et des programmes de formation de leurs cadres et d'informatisation des administrations ont été lancés, généralement avec l'appui financier de l'UE. D'une manière globale, on peut voir à l'œuvre différents processus d'innovation dont les effets pourraient dépasser les intentions des auteurs des précautionneuses réformes effectuées, lorsqu'ils se combineront avec les répercussions de l'euphorie croissante des politiques publiques et les transformations que le pays connaît, entre autres raisons à la suite de ce phénomène, en ce qui concerne les privatisations, la montée d'une classe politique locale moins inféodée aux appareils dirigeants des partis, les expériences de partenariat entre des collectivités locales et des sociétés privées ou l'essor du mouvement associatif.

Il ne semble toutefois guère probable que la décentralisation en cours puisse également provoquer à brève échéance des bouleversements significatifs dans les

⁽⁹⁾ Dans la révision de la Constitution effectuée en 2001, il a été prévu qu'un nouveau code serait rédigé, dans le but de réaménager le régime des collectivités locales, qui avait subi un grand nombre de retouches au cours des années précédentes, et, surtout, de donner une traduction effective aux dispositions constitutionnelles touchant à l'autonomie financière de ces instances. Aux termes du paragraphe 5 de l'article 102 de la Constitution de 2001, l'État est en effet tenu d'adopter "les mesures législatives, réglementaires et fiscales requises pour l'exécution des missions des instances locales de pouvoir et l'exercice de leurs compétences" et "tout transfert aux collectivités locales de compétences des services nationaux ou régionaux de l'État implique que les ressources correspondantes leur soient également cédées". La question de la répartition des moyens financiers entre l'administration centrale et celles des collectivités locales reste néanmoins un objet de fortes controverses entre les deux niveaux de pouvoir et en 2003, bien qu'une grande quantité de missions aient été dévolues aux villes et communes, il ne leur est alloué qu'une part de 14 % des dépenses publiques, soit nettement moins que la moyenne européenne. Le projet de loi relatif au nouveau code des villes et communes aurait dû être soumis au vote du Parlement en janvier 2004 mais vu la proximité des élections législatives, il a semblé bon d'en reporter l'adoption à la législature suivante.

rapports entre les administrations centrales et les pouvoirs locaux pour ce qui de l'instauration d'instruments d'organisation ou de mécanismes de procédure visant à informer systématiquement ces derniers lors de la phase ascendante du processus décisionnel européen ou à les y associer effectivement. Sur ce plan, il apparaît en effet que des innovations substantielles heurteraient trop violemment les traditions politico-administratives, tout comme l'agencement et le fonctionnement des mécanismes décisionnels internes touchant aux procédures communautaires, lesquels se caractérisent encore par une disponibilité réduite à une confrontation instituée avec les acteurs intéressés et par une faible capacité de coordination intersectorielle, même si des améliorations ont pu être apportées au cours de ces dernières années sur l'un et l'autre de ces points. Dans un tel contexte, il n'a pas encore été possible de créer les conditions requises pour sensibiliser les collectivités locales et leurs associations à la phase nationale de l'élaboration de la législation et on ne relève par conséquent de leur part aucune revendication ou proposition spécifiques en faveur de leur implication active dans ce domaine.

Les tâches confiées aux régions administratives, en particulier pour la gestion des fonds structurels qui, en Grèce, assurent une part assez appréciable du financement du développement territorial, sont néanmoins vues par certains observateurs comme l'ébauche d'une interaction plus intense entre la périphérie et le centre, notamment le ministère de l'économie nationale et des finances, lequel joue entre autres un rôle important et souvent même primordial dans les circuits européens d'élaboration des politiques: qu'une administration dotée d'une certaine autonomie et assistée par un organe consultatif où sont représentées les collectivités locales et les organisations en charge de la défense leurs intérêts élabore et gère des programmes régionaux, en organisant par ailleurs une concertation au sein des comités de suivi, devrait favoriser cette coalition, à l'échelle régionale, des forces des acteurs intéressés qui constitue l'un des objectifs fondamentaux de la politique communautaire de cohésion. C'est au départ de cette situation que pourraient non seulement se manifester des phénomènes de rupture dans les traditionnels rapports verticaux entre les intérêts d'échelon local et l'administration centrale mais qu'il est également permis d'escompter que les entités régionales finiront par assumer dans les faits un rôle "politique", en se retrouvant en posture d'agir aussi en interlocutrices du gouvernement national plutôt qu'en simples émanations de ce dernier. Si l'on songe à la continuité qui existe, dans les politiques publiques, entre la phase de l'élaboration et celle de la mise en œuvre, ainsi qu'à la forte prégnance des effets de rétroaction de la seconde sur la première dans le cas des

actions communautaires, l'estompement de la structuration hiérarchisée et morcelée des rapports entre le centre et la périphérie, au profit d'une forme, même restreinte, de gouvernance articulée sur les régions, devrait se propager du domaine de la concrétisation de la politique de cohésion à celui de la formulation des positions grecques dans les enceintes européennes, ouvrant la perspective d'une augmentation du nombre de secteurs dans lesquels les pratiques de consultation et de négociation vont prendre leur essor, étant donné que ce type de mécanisme tend à faire tache d'huile. En l'occurrence, il s'agirait bien évidemment de pratiques informelles et non systématisées, qui viendraient s'imbriquer dans celles qui relaient les intérêts des collectivités territoriales jusque dans les processus décisionnels européens au travers des canaux politico-partisans bien en place.

1.2.2 Rôle du Parlement

Si jusqu'au début des années 1990, le Parlement grec n'avait pas montré d'intérêt sensible pour le processus d'élaboration des politiques européennes, les répercussions de plus en plus fortes que les décisions prises à l'échelon de l'Europe produisent dans le domaine de la politique intérieure et l'attention qui s'est désormais portée sur le rôle des assemblées parlementaires nationales aux termes des traités de Maastricht et d'Amsterdam ont, depuis une dizaine d'années, incité l'organe législatif de la République hellénique à se doter de structures spécifiques pour exprimer ses vues propres concernant les projets d'actes législatifs communautaires. C'est à cette fin qu'a été instituée la commission permanente pour les affaires européennes, qui accueille également en son sein les membres grecs du Parlement européen et dont un texte de loi a récemment accru le rôle dans le processus décisionnel, tout en fixant les procédures de coopération entre l'assemblée législative et le gouvernement en matière européenne. Cette commission fait partie de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (Cosac). Tout comme bon nombre d'autres Parlements nationaux, celui de la République hellénique n'a toutefois pas mis au point de système suffisamment efficace pour passer au crible la législation européenne en cours d'élaboration.

Il ne semble pas que la Grèce ait lancé d'initiatives qui auraient pour but de greffer des procédures d'implication des collectivités territoriales sur les mécanismes parlementaires touchant à l'élaboration des politiques européennes. Pour l'instant, il s'agirait au demeurant d'une perspective qui, tout à la fois, n'aurait qu'une portée

limitée, vu le peu de poids du Parlement dans les processus décisionnels en ce qui concerne la majeure partie des positions exprimées par le gouvernement au sein de l'Europe, et ne serait guère applicable, si l'on considère l'état de faiblesse politique des collectivités territoriales et de leurs assemblées.

1.2.3 Consultation des associations représentatives des collectivités locales

Au niveau des départements, les villes et communes se groupent en unions locales des villes et communes (TEDK), dont chacune élit, parmi les maires et conseillers municipaux du territoire qu'elle couvre, les délégués qu'elle enverra à l'assemblée plénière de l'Union générale des villes et communes de Grèce (KEKDE), laquelle représente sur une base nationale l'ensemble des collectivités locales du premier échelon, tandis que celles du second font partie, par le truchement de leurs représentants légaux, de l'Union des autorités préfectorales de Grèce (ENAE). Organismes de droit privé placés sous le contrôle du ministère de l'intérieur, de l'administration publique et de la décentralisation, toutes ces associations ont pour objectifs statutaires de soutenir les collectivités territoriales, d'examiner toute question les intéressant, de récolter des données et informations et de promouvoir leur collaboration mutuelle, tout en devant également développer une fonction de consultation et de proposition vis-à-vis de l'administration centrale.

Alors que la présence de l'ENAE sur la scène politique est assez effacée, ne serait-ce, probablement, qu'à cause du flou dans lequel la réforme des départements a laissé le rôle des collectivités territoriales du second degré, la KEDKE constitue une instance de représentation des collectivités locales assez active au niveau national et les unions locales qui en constituent la base ont gagné en poids politique du fait des missions de consultation et de médiation qui leur ont été confiées pour la fusion des villes et communes prévue par la réforme Capodistria, ainsi que dans le cadre de la gestion du programme spécial pour les collectivités locales (voir note 10).

En ce qui concerne la participation à l'élaboration des décisions communautaires à l'échelon national, la KEDKE ne s'est toutefois mobilisée que sur quelques questions touchant aux retombées des politiques européennes pour les collectivités locales (voir ci-dessous le paragraphe 2.1) En rupture avec les schémas du passé, les services ministériels chargés de s'occuper des questions touchant à la participation de la Grèce à l'UE recourent assez souvent aujourd'hui à des experts externes pour le travail

d'élaboration des propositions. Dès lors, il est permis de penser que des mécanismes de cet ordre ouvrent également aux associations de collectivités locales la possibilité d'intervenir dans les phases précoces de la configuration des politiques au niveau national, en dépit des restrictions qui peuvent grever de telles pratiques sur le plan de la représentativité (et sur celui de la force des avis exprimés), comme on a déjà pu le constater au niveau des politiques nationales.

2. Phase descendante

2.1 Participation des collectivités des collectivités subétatiques à la définition de la réglementation interne de mise en œuvre

Ses entités subétatiques ne disposant pas de compétences législatives, la question de la répartition des compétences entre les divers niveaux de gouvernement pour la mise en œuvre des directives communautaires ne se pose évidemment dans le cas de la Grèce.

Le Parlement ratifie les traités européens, en vertu de ses attributions concernant l'approbation des conventions internationales, et est associé à la prise de décisions touchant aux questions fiscales. Dans tous les autres cas, l'organe législatif délègue le pouvoir de transposition du droit communautaire au gouvernement, qui l'assure au moyen de décrets présidentiels ou décisions ministérielles, les premiers, qui sont l'instrument le plus utilisé à cet effet, étant rédigés sur la base de projets élaborés par les services des ministères compétents pour la question concernée.

Le cas échéant, la participation des collectivités territoriales à la définition de la réglementation interne de mise en œuvre peut se déployer dans les formes de consultation qui s'appliquent aux processus décisionnels nationaux en général.

La Grèce n'a pas créé d'organes qui, composés en tout ou en partie de représentant des pouvoirs locaux, offriraient aux instances subétatiques un lieu approprié pour dégager des positions communes et leur servir d'interface avec le gouvernement central. Alors qu'elle sanctionne l'autonomie administrative et financière des pouvoirs locaux, la Constitution ne garantit aucunement leur implication dans les processus de décision touchant aux questions qui les intéressent spécifiquement.

La seule disposition législative à ce sujet se trouve dans le code des villes et communes de 1995, qui prévoit que les régions et les collectivités locales, ou leurs associations, seront consultées avant l'adoption de toute mesure concernant la protection de l'environnement et les programmes de réaménagement du territoire⁽¹⁰⁾. Sur un plan de principe, un texte formulé sans activation des procédures de consultation est dénué de valeur. Étant donné qu'en Grèce, la législation sur l'environnement découle presque intégralement de la législation de l'UE, on peut considérer que cette norme est également lourde d'enjeux du point de vue de l'association des pouvoirs locaux à la transposition de ce secteur au moins du droit communautaire.

En dehors des domaines où la loi prescrit de la consulter, le Parlement ou le gouvernement sollicitent parfois l'avis des collectivités locales par le canal de la KEDKE ou des unions locales de villes et communes, pour des problématiques affectant un territoire géographique particulier. Ce cas de figure est cependant assez rare et concerne en général des questions fort pointues, sur lesquelles le gouvernement a déjà défini les grandes lignes de sa position, l'avis demandé aux collectivités locales ayant surtout pour fonction d'élargir le consensus entourant les décisions qui ont été prises. Il ne semble pas que les communes soient sondées sur l'élaboration de textes réglementaires de transposition de directives européennes.

La formule d'association des collectivités locales qui est la plus répandue consiste à intégrer des représentants dans les comités qui sont constitués, généralement auprès d'un ministère, afin d'élaborer les lignes de l'action gouvernementale sur des interventions qui concernent également les collectivités locales. Dans certains cas, cette forme de collaboration se noue à l'invitation et à l'initiative des ministres intéressés tandis que dans d'autres, c'est la KEDKE qui demande que les comités ministériels accueillent des représentants de ses rangs. Il n'est question dans aucun cas

⁽¹⁰⁾ Cette disposition concernant la consultation pour les initiatives de réorganisation territoriale a été introduite pour faciliter la mise en œuvre du projet de fusion des collectivités locales prévu par la réforme de 1997. La délimitation géographique des nouvelles entités locales s'est dès lors effectuée avec le concours des unions locales des villes et des communes et a conféré ainsi un caractère institutionnalisé à une démarche de concertation entre l'administration centrale et les organisations représentatives des collectivités locales qui a été assez novatrice pour le pays et s'est avérée d'autant plus pertinente qu'elle ne s'est pas limitée à la redéfinition de l'étendue physique de ces dernières mais a également porté sur la gestion du programme spécial en faveur de l'autonomie locale (EPTA) qui a été prévu par la loi 2539/1997 pour financer les investissements nécessaires afin que les nouvelles villes et communes issues de la réforme puissent s'organiser. Initialement conçu pour une durée de cinq ans, ce programme s'est mué en instrument permanent de financement des collectivités locales, assurant ainsi la continuité de leur participation aux procédures de programmation.

d'organes de codécision et le rôle assigné aux représentants des collectivités locales consiste avant tout à fournir aux administrations centrales les informations voulues pour définir des interventions qui tiennent compte des impératifs et des problèmes de mise en œuvre au niveau local. Les représentants des communes sont présents dans ces comités en qualité d'"experts" et ne sont pas habilités à y traiter avec l'administration centrale au nom de l'ensemble des collectivités territoriales.

À certaines occasions, celles-ci ont élaboré des prises de position sur des dispositions législatives qui les touchaient. La KEDKE a constitué en son sein des commissions sectorielles, qui ont pour domaine de compétence, par exemple, les politiques sociales, la décentralisation, le régime fiscal et la répartition des ressources financières ou encore les fonds structurels. Elles rédigent des textes de proposition et formulent des demandes, généralement à destination du gouvernement, mais cette action ne peut s'appuyer sur une base juridique qui lui conférerait une portée officielle.

Si l'on en croit l'association elle-même ⁽¹⁾, la KEDKE n'a pris qu'une seule fois l'initiative vis-à-vis du gouvernement sur une question européenne de poids, à l'occasion de l'entrée de la Grèce dans le système euro. À cette occasion, elle a mené une enquête sur les répercussions que pourrait avoir l'introduction de la monnaie unique pour les collectivités locales, en les impliquant dans la collecte de données sur ces retombées financières et juridiques au niveau local et en leur demandant d'avancer des propositions susceptibles de fonder un dialogue avec le gouvernement sur les mesures à adopter. Cette expérience semble indiquer qu'une volonté nouvelle d'implication, en tout cas pour ce qui concerne la gestion des conséquences du processus d'intégration européenne, est en train de se dessiner parmi les collectivités locales grecques, qui ne s'étaient mobilisées jusqu'à alors que pour la participation à des projets européens et l'octroi de financements communautaires.

⁽¹⁾ CCRE, Livre blanc sur les procédures de consultation des collectivités territoriales en Europe, 1999.

2.2 *Instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union pour non-respect des compétences des collectivités locales*

Un État unitaire comme la Grèce ne dispose pas d'une législation régissant spécifiquement les situations de non-respect de la réglementation communautaire qui sont imputables aux collectivités locales. On présumera que dans les cas où l'exécution et la mise en œuvre du droit communautaire font intervenir des compétences ressortissant aux communes, la République hellénique se conforme aux obligations découlant de sa participation à l'UE en appliquant à l'administration locale les formes usuelles de contrôle.

L'article 102, paragraphe 3, de la Constitution dispose que l'État exerce sur les activités des collectivités locales une supervision concernant la légitimité de leurs actes mais n'a pas le pouvoir "d'entraver leur pouvoir d'initiative et leur liberté d'action", c'est-à-dire de contrôler leur action quant au fond. Depuis l'abolition de la tutelle préfectorale sur les villes et communes, les contrôles de légitimité exercés sur les collectivités territoriales des deux niveaux le sont au premier chef par les secrétaires généraux des régions, conformément aux dispositions de l'article 117 du code des villes et communes.

3. *La protection juridictionnelle des compétences locales au niveau communautaire - Droits de requête vis-à-vis de l'État en vue du dépôt d'un recours devant la Cour de justice au titre de l'article 230, deuxième alinéa, du traité instituant la Communauté européenne*

L'architecture institutionnelle grecque ne dote pas formellement les collectivités locales de droits de requête vis-à-vis de l'État pour la formation d'un recours devant la Cour de justice de l'UE lorsque leurs attributions sont violées par des textes communautaires. Bien que sanctionnées sur le plan des principes par l'article 102 de la Constitution, leurs compétences générales pour ce qui est d'administrer et de gérer les affaires locales sont d'ailleurs limitées dans la pratique à cause d'un mode de répartition des tâches qui procède "du sommet de la pyramide" et de l'exiguïté de leurs ressources financières, tant et si bien que les atteintes que pourrait leur porter la législation communautaire se situent sur un plan plutôt théorique. En tout état de

cause, les possibilités d'action des collectivités locales et de leurs associations se réduisent en l'espèce à exercer des pressions politiques sur le gouvernement central.

4. Le principe de subsidiarité

Ni la Constitution, ni la législation grecques ne font explicitement référence au principe de subsidiarité. Le premier paragraphe de l'article 101 du texte constitutionnel de 2001, qui se range dans la section VI "Administration", affirme toutefois que l'administration de l'État doit être organisée selon le principe de la décentralisation, tandis que l'article 102, paragraphe 1, dispose que la gestion des affaires locales incombe aux pouvoirs territoriaux du premier et du second niveau.

Si l'on se réfère à la définition classique du principe de subsidiarité, on peut donc dire que la nouvelle Constitution recèle des éléments qui vont dans le sens de son introduction dans l'organisation de l'État grec, quoique avec certaines ambiguïtés, qui pourront éventuellement être levées dans sa traduction législative. C'est ainsi qu'il conviendra notamment de mieux définir le champ d'action des départements, dont le rôle, depuis la réforme des années 1980, est resté dans un certain flou, tant vis-à-vis de la région administrative, à laquelle ont été assignées bon nombre de tâches qui leur reviennent également que par rapport aux collectivités territoriales de premier échelon, lesquelles, aux termes de l'article 24 du code des villes et communes, ont reçu une compétence générale en ce qui concerne les questions locales et la promotion des intérêts sociaux, économiques et culturels des communes. Les lois 2218 et 2240 de 1994 disposent que "l'administration des affaires locales au niveau du département incombe aux administrations départementales", l'interprétation généralement donnée à cette prescription étant que les questions excédant les limites géographiques des collectivités du premier échelon sont du ressort des départements, mais il en résulte souvent des conflits qu'il n'est pas facile de résoudre en recourant au principe de collaboration. En effet, la question de la répartition des responsabilités et des compétences entre les différents niveaux de pouvoir, ainsi que celle de la ventilation des ressources financières continuent à soulever de nombreuses controverses mais dans le débat à ce propos, le principe de subsidiarité n'est que rarement invoqué, étant plus souvent mentionné sous l'angle des rapports entre la sphère publique et la société.

IRLANDE

1. Phase ascendante

1.1 Volet européen

1.1.1 La participation au Comité des régions

1.1.1.1 La désignation des représentants

1.1.2 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles

1.2 Volet national

1.2.1 L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires

2. Phase descendante

2.1 La répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires

2.2 Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales

3. La protection juridictionnelle des compétences au niveau communautaire - Le droit de requête vis-à-vis de l'État

4. Le principe de subsidiarité

L'Irlande peut être décrite comme un pays unitaire doté d'un système de pouvoirs locaux fortement centralisé. Vers le milieu de la décennie 1990, des voix ont commencé à s'élever résolument contre cette centralisation poussée de l'État irlandais et n'ont pas manqué notamment de faire des comparaisons avec les systèmes adoptés dans le reste de l'Europe.

Les spécialistes ont estimé que la faiblesse du système irlandais d'autonomie locale peut être imputée à une série de facteurs, qui ont essentiellement trait à la piètre capacité des collectivités territoriales à se procurer des ressources propres, aux limitations imposées à leurs compétences et missions, ainsi qu'à la faiblesse des effectifs des conseils si on les compare à la population du pays (Harvey).

Par ailleurs, le texte originel de la Constitution irlandaise ne contenait aucune disposition explicitement consacrée aux pouvoirs locaux. Leur reconnaissance institutionnelle ne remonte qu'à 1999, avec l'approbation du vingtième amendement à la Constitution, lequel y a introduit un nouvel article 28 A qui sanctionne la mission démocratique et représentative des collectivités locales et garantit par ailleurs que des élections seront convoquées à ce niveau tous les cinq ans.

Cette modification de la Constitution représente une réaction plus aboutie face aux revendications de vastes secteurs de la société irlandaise en faveur d'une valorisation du système des pouvoirs locaux. En 1994, ces mouvements avaient déjà débouché sur la création de huit collectivités régionales. En vertu des dispositions de la loi sur les collectivités territoriales de 1991 (section 43), ces instances ont été constituées par le ministre en charge de l'autonomie locale, qui avait sollicité au préalable l'avis du ministre des finances, dans le double objectif d'encourager la coordination des services publics dans les zones couvertes et de contrôler l'utilisation des fonds structurels prévus par l'Union européenne pour les niveaux de pouvoir infranationaux. C'est précisément pour assurer la bonne exécution de cette dernière visée que deux assemblées régionales ont été instituées en 1999, à savoir celle de la Zone frontalière, du Centre et de l'Ouest, composée de 29 membres, et celle du Sud et de l'Est, qui en compte 41. Leur tâche première consiste effectivement à suivre les répercussions des programmes de l'Union européenne.

La modification constitutionnelle de 1999 a entraîné dans la foulée la promulgation de la loi sur les collectivités territoriales de 2001, dotant le système de gouvernement

irlandais d'un régime structuré, qui aboutit ainsi à une organisation en trois paliers, puisqu'aux collectivités régionales, dont il vient être question, s'ajoutent, dans l'architecture de l'autonomie locale, les comtés et le niveau inférieur à ces derniers.

Les institutions qui fonctionnent au niveau du comté sont les 29 conseils de comté (*county councils*) et les 5 collèges d'agglomération-comté (*county borough corporations*), qui administrent les cinq plus grandes villes du pays en importance (Dublin, Cork, Galway, Waterford et Limerick). Ces 34 collectivités sont dotées des mêmes attributions et constituent le noyau dur du pouvoir administratif local. En revanche, le régime administratif en place à l'échelon inférieur au comté n'est pas uniforme, les systèmes variant suivant les régions de l'île. Ce niveau situé sous celui du comté comporte 5 collèges d'agglomération (*borough corporations*), 49 conseils de district urbain (*urban district councils*) et 26 commissaires de ville (*town commissioners*).

Il convient toutefois de faire remarquer que le législateur avait prévu un régime de "double mandat", autorisant le cumul entre la fonction de parlementaire et celle de conseiller local et que, jusqu'en 2003, date de son abrogation en vertu de la loi sur les collectivités territoriales de cette même année, cette disposition avait eu pour conséquence d'inféoder quasi totalement l'action locale à la politique nationale.

1. Phase ascendante

1.1 Volet européen

1.1.1 Participation au Comité des régions

1.1.1.1 Désignation des représentants

La délégation irlandaise au Comité des régions compte 9 membres et autant de suppléants. Les sièges sont attribués par les pouvoirs locaux (agglomérations et conseils de comté). La nomination des délégués irlandais est effectuée par le gouvernement sur avis du ministre de l'environnement et des pouvoirs locaux, qui est en charge des collectivités territoriales et constitue leur interlocuteur privilégié. Les associations de pouvoirs locaux ne possèdent pas de rôle officiellement reconnu dans la procédure de nomination de la délégation auprès du Comité. Néanmoins, même si

les modalités de cette désignation ne sont pas réglementées dans un texte de loi ad hoc, il existe un consensus en vertu duquel le ministre doit tenir compte de critères politico-partisans et de paramètres de représentativité géographique et d'équilibre entre les hommes et les femmes. Depuis la création de huit régions administratives, dont les pouvoirs sont restreints, on l'a vu, et dont les conseils accueillent des délégués des collèges d'agglomération-comté et des conseils de comté, il est prévu en particulier que la délégation irlandaise se composera de représentants locaux élus au suffrage direct qui proviendront de ces entités. En outre, quatre des délégués de l'Irlande au Comité des régions devront également être des membres des assemblées régionales, nommés par leurs collectivités territoriales respectives.

La base juridique pour la désignation de la délégation irlandaise auprès du CdR est consignée dans la loi sur les collectivités territoriales de 1991, dans l'ordonnance de 1993 portant création de collectivités régionales et dans l'ordonnance de modification (1998).

1.1.2 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles

Les assemblées régionales irlandaises ont récemment inauguré à Bruxelles des bureaux de représentation, qui s'ajoutent à ceux déjà ouverts par certaines collectivités locales.

1.2 Volet national

1.2.1 L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires

Les rapports entre les communes et le gouvernement central se règlent par le biais du ministère de l'environnement et des pouvoirs locaux. Celui-ci exerce un contrôle administratif, financier et technique sur ces collectivités, lesquelles se profilent en définitive comme des antennes des ministères centraux qui ont été instituées à de simples fins d'exécution, étant chargées de mettre en œuvre la politique du gouvernement national. Bien qu'elles soient responsables de la prestation d'une gamme assez étendue de services, qui peuvent se regrouper sous deux grandes rubriques, la programmation et le développement, d'une part, et la gestion et le contrôle de l'environnement, d'autre part, les communes apparaissent relativement faibles, tout comme l'est d'ailleurs leur assise financière, qui est constituée en majeure

partie de transferts en provenance de l'État. Elles ne possèdent de ce fait qu'une marge de manœuvre réduite, portant sur les moyens d'atteindre les objectifs fixés par le gouvernement et l'adaptation des politiques et des services aux impératifs locaux.

Dans ce contexte, on soulignera qu'aucune procédure formelle spécifique n'a été instituée en matière d'information.

Les ministères nationaux et notamment celui de l'environnement et des pouvoirs locaux sont normalement tenus d'entreprendre de consulter ceux-ci chaque fois qu'ils doivent négocier dans les enceintes communautaires des questions qui les concernent. Toutefois, c'est au gouvernement central qu'appartient pour l'essentiel le pouvoir de juger de l'opportunité de procéder à de telles concertations. Dès lors, étant donné qu'aucun instrument officiel n'a été prévu au niveau national pour assurer la participation des collectivités locales à la phase ascendante de la prise de décision européenne, toutes ces consultations s'effectuent essentiellement au cas par cas.

Il convient toutefois de noter que dès leur constitution, c'est-à-dire en 1999, les assemblées régionales ont été invitées à prendre part à la préparation du plan de développement national et que sur ce point au moins, leur avis est sollicité pour l'élaboration de la politique communautaire. On peut même affirmer que c'est précisément la création des deux assemblées régionales qui a contribué à induire un changement significatif dans l'attitude du gouvernement pour ce qui est d'intégrer dans le mécanisme décisionnel communautaire les collectivités régionales et locales, que l'on commence désormais à considérer comme les institutions les plus proches du citoyen, dont la position doit à tout le moins être prise en considération.

On se doit par ailleurs de relever que pour obtenir des données, les pouvoirs locaux disposent du Service d'information européen. Géré par l'Institut d'administration publique, il a pour tâche d'attirer en temps voulu leur attention, notamment par la diffusion d'un bulletin spécialisé, sur les actions communautaires qui pourraient avoir trait à leurs intérêts.

Il y a lieu de mentionner par ailleurs le compte-rendu que les représentants des collectivités territoriales au Comité des régions sont tenus de leur donner des activités qu'ils y ont déployées, en leur adressant un rapport annuel. La loi sur les collectivités territoriales de 2001, dans sa section 141, prévoit également que les représentants titulaires d'un mandat élu qui auront été désignés ensuite pour faire partie d'autres

entités ou organismes auront l'obligation de faire rapport à leurs assemblées locales d'origine sur leur action dans ces enceintes.

Enfin, on se gardera de négliger le rôle significatif que joue en Irlande le mouvement associatif des collectivités locales. À cet égard, la loi sur les collectivités territoriales de 2001 reconnaît expressément (sections 225 et 226) aux groupements les plus significatifs (en l'occurrence le Conseil général des conseils de comté et l'Association des pouvoirs municipaux d'Irlande, qui représentent respectivement les conseils de comté et d'agglomération-comté et les collectivités locales urbaines) mais aussi à toute autre association remplissant éventuellement des fonctions similaires toute une série de compétences, dont celle de soumettre des demandes et avis au gouvernement central.

2. Phase descendante

2.1 Répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires

En Irlande, c'est le gouvernement central qui est responsable de la transposition des directives communautaires. Il en résulte que le ministère national en charge du secteur concrètement concerné par un texte européen est également compétent pour assurer l'ensemble du processus de mise en œuvre, c'est-à-dire pour élaborer l'acte légal de rang primaire ou secondaire requis pour son application.

Les directives, qu'il faut transposer sous forme législative (loi de l'Oireachtas), donneront lieu à l'activation de la procédure ordinaire, celle de la confection d'une loi qui devra être approuvée par la Chambre basse (Dáil) et la Chambre haute (Seanad) et signée par le Président. Dans ce cas de figure, les services rédactionnels du Parlement se chargeront de couler le texte dans les formes juridiques voulues.

On fera toutefois remarquer que les directives sont fréquemment mises en œuvre via la législation secondaire (disposition réglementaire, *statutory instrument*), adoptée par les ministres compétents.

En revanche, l'exécution des règlements communautaires sans applicabilité directe incombe, suivant la sphère de compétence concernée, au gouvernement national, aux

agences ou aux collectivités locales, qui, on s'en souvient, détiennent de larges attributions dans le domaine des services (transport et sécurité routière, qualité et traitement de l'eau, élaboration de plans de développement, défense de l'environnement, instruction, santé, emploi).

2.2 Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales

L'Irlande ne possède pas d'outils juridiques expressément destinés à éviter que l'État ne se retrouve en situation d'infraction vis-à-vis de l'Union par la faute des collectivités régionales et locales. La section 69 de la loi sur les collectivités territoriales de 2001 fait toutefois obligation aux pouvoirs locaux de prendre en compte, dans l'exercice de leurs compétences propres, les politiques et objectifs du gouvernement national, qui reste responsable en cas de non-respect des obligations communautaires.

3. La protection juridictionnelle des compétences au niveau communautaire - Droits de recours vis-à-vis de l'État

En Irlande, il n'est pas prévu que les collectivités territoriales puissent demander à l'État d'enclencher un mécanisme de protection juridictionnelle, même lorsque les compétences lésées entrent dans la sphère des attributions des entités décentralisées.

4. Le principe de subsidiarité

La conception communément admise en Irlande en ce qui concerne le principe de subsidiarité est qu'il ne produit d'effets que pour les seuls rapports entre l'Union européenne et est dépourvu par ailleurs de toute incidence significative pour ce qui est des relations entre les différents niveaux de gouvernement intranationaux.

Comme on l'a vu, il importe cependant de remarquer qu'après l'institution des assemblées régionales, le gouvernement a peu à peu assuré une implication plus intense et effective des pouvoirs des régions et des communes dans le processus décisionnel communautaire, en se fondant précisément sur l'idée qu'il ne pouvait faire totalement l'impasse sur l'opinion de ces institutions, qui passent pour être au plus près

des citoyens. De même, les collectivités territoriales ne sont pas non plus totalement mises sur la touche dans la phase descendante de l'élaboration du droit communautaire, étant donné qu'il leur appartient de mettre en œuvre les règlements communautaires dépourvus d'applicabilité directe qui touchent à leurs domaines spécifiques de compétence. Ces deux observations autorisent à conclure qu'en Irlande, le principe de subsidiarité fonctionne également dans une certaine mesure pour les rapports entre les divers échelons de pouvoir, fût-ce sur un mode implicite.

ITALIE

1. Phase ascendante

1.1 Volet européen

1.1.1 La participation des ministres régionaux au Conseil des ministres

1.1.2 La participation au Comité des régions

1.1.2.1 Désignation des représentants

1.1.2.1.1 Les représentants régionaux

1.1.2.1.2 Les représentants locaux

1.1.3 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles

1.1.4 La participation régionale aux représentations nationales

1.2 Volet national

1.2.1 L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires

1.2.2 Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales

1.2.2.1 Les aspects organisationnels

2. Phase descendante

2.1 La répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires

2.2 Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales

**3. La protection juridictionnelle des compétences au niveau communautaire -
Le droit de requête vis-à-vis de l'État**

4. Le principe de subsidiarité

1. Phase ascendante

1.1 Volet européen

1.1.1 Participation des ministres régionaux au Conseil des ministres

Contrairement à la situation qui prévaut dans d'autres États membres, l'Italie ne reconnaît ni aux Présidents des régions, ni à d'autres membres de leurs exécutifs le "rang ministériel" requis pour prendre part aux réunions du Conseil des ministres.

1.1.2 Participation au Comité des régions

1.1.2.1 Désignation des représentants

Si on la compare à celles des entités subétatiques d'autres pays, la position des régions italiennes au Comité des régions donne une image de faiblesse. En effet, elles n'y sont représentées que sur un mode collectif, se différenciant par là de leurs homologues de tous les États fédéraux et États régionalisés de l'Union européenne, qui accordent à chacune de leurs collectivités régionales un représentant au sein de leur délégation nationale. La raison principale de cette position défavorable doit être recherchée du côté du profond enracinement des identités locales traditionnelles, communales notamment, qui a longtemps eu pour corollaire de leur conférer un pouvoir d'influence politique supérieur à celui exercé par les régions. Cet état de fait trouvait une traduction éloquente dans le décret du Président du Conseil des ministres du 17 décembre 1997 qui, fixant la répartition des effectifs attribués à l'Italie au sein du Comité des régions (soit 24 membres, auxquels il convient d'ajouter par ailleurs 24 suppléants), n'attribuait que la moitié de ce quota aux collectivités régionales, lesquelles ne pouvaient dès lors être représentées toutes individuellement dans cette instance, et en réservait le reste aux représentants locaux. En d'autres termes, sur 24 sièges disponibles, 12 étaient occupés par des délégués régionaux et le même nombre par des représentants locaux. La situation a récemment évolué, après une modification de la réglementation susmentionnée qui y a rompu l'équilibre entre les envoyés des communes et ceux des régions, en attribuant à ces derniers 14 des 24 sièges disponibles. Ce changement ne produit toutefois pas d'effets fondamentaux pour les collectivités régionales, dont la représentation revêt encore et toujours un caractère collectif. La réglementation relative à la désignation des représentants italiens au

Comité des régions figure dans le décret de la Présidence du Conseil des ministres en date du 11 janvier 2002, "portant nouvelles modalités pour fixer la répartition entre les collectivités régionales et locales du nombre de membres assigné à l'Italie et abrogeant le précédent décret du Président du Conseil des ministres du 17 décembre 1997". Il a été publié au Journal officiel n° 1 du 18 janvier 2002. Dans le quatrième paragraphe de son premier article, le texte dispose que peuvent être désignés comme membres effectifs ou suppléants du Comité des régions les Présidents de région et ceux des provinces autonomes de Trente et de Bolzano, les Présidents de province, les maires et toutes les personnes faisant partie des conseils et gouvernements de ces collectivités. En revanche, aux termes du décret de 1997 (article 2, premier paragraphe), désormais abrogé, la qualité de membre effectif du Comité des régions était strictement réservée aux seuls Présidents de gouvernements régionaux, Présidents de provinces et maires. La question du type de légitimité dont devaient jouir les membres du CdR s'est posée à nouveau lorsque se sont déroulées dans certains États membres (par exemple l'Italie et l'Espagne en 1995) des élections administratives à la suite desquelles certains d'entre eux n'ont plus été réélus dans des organes législatifs ou ne sont pas entrés par ailleurs dans les instances de gouvernement des institutions locales et régionales. En Italie, certains de ces membres non élus ont démissionné pour céder la place à de nouveaux vainqueurs des élections mais d'autres ont continué à exercer leurs fonctions de représentants au CdR, en faisant valoir, d'une part, qu'ils avaient été désignés en personne par le Conseil des ministres et, d'autre part, que le traité ne précisait pas expressément que les personnes faisant partie du CdR devaient être détentrices d'un mandat électif. À l'heure actuelle, le traité de Nice (art. 263) a précisément prévu expressis verbis 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 ou locale, soit politiquement responsables devant une assemblée élue" qu' "à l'échéance du mandat visé au premier paragraphe en vertu duquel ils ont été proposés, le mandat des membres du Comité prend fin d'office" et qu'"ils sont remplacés pour la période restante dudit mandat selon la même procédure". Le décret ministériel de 2002 ne contient toutefois aucune prescription à cet égard.

1.1.2.1.1 Les représentants régionaux

Dans la mesure où, comme on l'a vu, il n'est pas possible que chaque région désigne son représentant au CdR, l'Italie prévoit en la matière une nomination à caractère collectif. En conséquence, c'est la Conférence des Présidents des régions et des

provinces autonomes qui, aux termes de l'article 1 du décret susmentionné du 11 janvier 2002, indique quels seront les délégués au Comité des régions issus des régions et des provinces autonomes de Trente et Bolzano (soit 14 membres et 8 suppléants).

1.1.2.1.2 Les représentants locaux

Le décret de la Présidence du Conseil des ministres du 11 janvier 2002 attribue par ailleurs 5 sièges de membres du CdR aux provinces et aux communes, tandis que pour ceux de suppléants, leur quota se répartit à raison de 4 pour les premières et 12 pour les secondes. Conformément à l'article 1 dudit décret, les noms des titulaires de ces fonctions (membres et suppléants) qui doivent émaner des collectivités provinciales et locales sont proposés respectivement par l'Union des provinces d'Italie (UPI) et l'Association nationale des communes italiennes (ANCI). Lorsqu'elles procèdent au choix des membres et des suppléants, ces associations doivent veiller à leur bonne répartition du point de vue géographico-territorial et au regard du paysage politique, même si le décret ne fait pas explicitement état d'un tel impératif.

1.1.3 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles

Les régions italiennes se sont engagées sur la voie européenne à partir du milieu de la décennie 1990, notamment lorsque la faculté leur a été octroyée d'ouvrir des bureaux de liaison et de participer à la représentation permanente italienne. Par ce biais, elles ont pu obtenir un flux permanent d'informations directes sur les activités communautaires. Les relations des régions italiennes avec la Communauté européenne sont régies par l'article 4 du décret du Président de la République du 31 mars 1994, qui prévoit que les régions et les provinces autonomes peuvent, sans être tenues d'avoir obtenu au préalable l'accord du gouvernement ou de l'en avoir informé auparavant, entretenir des relations avec les services, organismes et institutions communautaires en rapport avec des questions qui les touchent directement et avec des activités de préparation, d'information ou de documentation pour la mise en œuvre de la politique communautaire arrêtée par l'État. Les collectivités régionales peuvent par ailleurs développer des activités d'instruction à des fins d'information et de documentation concernant des dispositions législatives soumises pour examen à la Commission des Communautés européennes, sans préjudice de l'obligation de les présenter également pour contrôle au gouvernement. En vertu de la loi 52 de 1996, les régions peuvent ouvrir des bureaux de liaison auprès des institutions communautaires. Tout en donnant

une sanction institutionnelle à la démarche d'entretenir des rapports officiels avec les institutions communautaires dans laquelle certaines régions s'étaient déjà engagées, ce texte n'a pas donné à ces relais le nom de "représentations auprès de l'Union européenne" et a en limité l'activité à des fonctions purement informatives.

1.1.4 La participation régionale aux représentations nationales

Jusqu'à sa nouvelle version de 2001, la Constitution italienne ne faisait aucune référence au processus d'intégration européenne. Le remaniement opéré à cette date s'est toutefois limité pour l'essentiel à formaliser les acquis déjà engrangés au long de ce cheminement. On peut en voir un exemple éclairant dans l'article 117, cinquième paragraphe, qui lorsqu'il prévoit que pour les matières relevant de leur compétence propre, les régions et provinces autonomes participent aux décisions visant à l'élaboration des textes légaux communautaires, se borne en fait à accorder une sanction constitutionnelle à des attributions que la législation ordinaire avait d'ores et déjà octroyées aux collectivités régionales. Pour concrétiser les dispositions constitutionnelles visées, l'article 5, premier paragraphe, de la loi 131/3 dispose que les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano contribuent directement, dans les matières pour lesquelles elles sont compétentes sur le plan législatif, à élaborer les actes communautaires, et ce, en prenant part, au sein des délégations du gouvernement, aux activités du Conseil et de groupes de travail et comités de celui-ci et de la Commission européenne, suivant des modalités à déterminer au sein de la conférence États-régions et dans le respect des spécificités des statuts spéciaux d'autonomie, tout en garantissant une expression homogène de la position italienne dans la personne du chef de délégation désigné par le gouvernement. Dans le même article, il est en outre précisé que dans les délégations gouvernementales, il faudra prévoir la participation d'au moins un représentant des régions à statut spécial et des provinces autonomes de Trente et de Bolzano. En outre, le texte établit que pour les matières ressortissant aux régions, telles que déterminées par l'article 117, quatrième paragraphe, de la Constitution, un Président de gouvernement régional ou de province autonome pourra être chef de délégation, le titulaire de cette fonction étant désigné par le pouvoir central sur la base de critères et de procédures que fixera un accord général de coopération passé au sein de la conférence État-régions entre le gouvernement national et les régions à statut ordinaire ou spécial. On se doit toutefois d'ajouter que si un accord de ce type ne se fait pas ou

que sa conclusion se fait attendre, le gouvernement procédera à la désignation du chef de délégation.

Par ailleurs, la loi 52 de 1996 ouvre aux régions et provinces autonomes la possibilité de déléguer leurs propres fonctionnaires au sein de la représentation permanente de l'Italie. Aux côtés de la quarantaine de membres de la fonction publique nationale, celle-ci en accueille dès lors depuis 1997 quatre autres en provenance des régions et collectivités locales, pour les matières qui intéressent spécifiquement ces échelons de pouvoir. La désignation de ces délégués régionaux est confiée à la conférence États-régions, même si leur nomination proprement dite incombe au ministre des affaires étrangères.

1.2 Volet national

1.2.1 L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires

a) Les modalités

En ce qui concerne l'élaboration des actes légaux communautaires relevant du droit dérivé, les régions détiennent un pouvoir – limité – d'influence sur le processus de définition de la position nationale. Pour ce qui est de la participation régionale à la constitution de tel ou tel texte communautaire, la législation dispose que les projets d'actes de législation ou d'orientation émanant des organes de l'Union européenne et des Communautés européennes sont communiqués aux régions, qui sont habilitées à formuler des observations à leur propos (art. 1 bis de la loi 86 de 1989, complété par l'art. 6 de la loi 422 du 29 décembre 2000, loi communautaire 2000). En outre, il est prévu que la conférence États-régions intervienne expressément pour faire le lien entre la politique nationale touchant à l'élaboration de la législation communautaire et les revendications émises par les régions et les provinces autonomes. En effet, aux termes de l'art. 10 de cette même loi La Pergola, tel que modifié par l'art. 13 de la loi 128 du 24 avril 1998, le Président du Conseil des ministres convoque, au moins tous les six mois ou à la demande des régions et des provinces autonomes de Trente et de Bolzano, une session spéciale de la conférence permanente pour les rapports entre l'État, les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano, qui sera consacrée aux aspects des politiques communautaires intéressant les régions et les provinces. Il est précisé par ailleurs que la conférence pourra prendre position sur les

orientations générales relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre des actes communautaires qui touchent aux compétences régionales, ainsi que sur les paramètres et modalités nécessaires pour que les régions exercent leurs attributions dans la perspective du respect et de l'application des impératifs communautaires. On notera toutefois que cette instance ne s'est pas conformée à la cadence d'une convocation au moins par semestre que la loi La Pergola prescrit pourtant pour ses travaux consacrés aux affaires communautaires mais on se doit par ailleurs de relever qu'un retournement de tendance s'ébauche aujourd'hui, puisque si au cours de ses six premières années d'existence (1990-1996), ces sessions portant sur les affaires européennes n'avaient été convoquées qu'à trois reprises, leur fréquence s'est accrue à partir de 1997. En outre, on a pu enregistrer une montée en puissance de la participation des régions, qui ne sont plus seulement invitées à donner leur avis sur la législation communautaire mais sont désormais conviées à s'impliquer dans la définition de la position des négociateurs italiens.

b) La réglementation légale

À l'heure actuelle, les procédures pour l'exécution des obligations communautaires sont régies par la loi La Pergola, dont il a déjà été question, et par les diverses modifications dont elle a fait l'objet. Il y a toutefois lieu de signaler aussi un texte en passe d'être adopté, le projet de loi 2386 "portant dispositions générales sur la participation de l'Italie au processus législatif de l'Union européenne et sur les procédures d'exécution des obligations communautaires": approuvé par la Chambre des députés et transmis au Sénat en juillet 2003, il aura pour effet, en en prévoyant expressément l'abrogation (art. 22), d'adapter à la réforme constitutionnelle la législation touchant à la participation des régions à l'élaboration et à l'application du droit communautaire et des actes de l'Union européenne.

1.2.2 Mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales

1.2.2.1 Aspects organisationnels

Bien que l'association des régions aux décisions nationales concourant à l'élaboration du droit communautaire représente un impératif d'ordre constitutionnel, en ce qu'elle constitue le moyen de leur offrir une compensation en contrepartie des pertes de compétences qu'elles ont subies du fait de l'adhésion de l'Italie aux traités constitutifs

des Communautés européennes, la Constitution, avant sa révision de 2001, n'imposait en aucune manière cette participation et même après cette réforme, les modalités d'application en la matière ont été laissées au bon vouloir du législateur. Jusqu'à la fin des années 70, c'est le modèle des consultations parallèles qui était privilégié, notamment parce qu'à défaut d'avoir mis en place les collectivités régionales ordinaires, il n'était pas possible d'instituer un organe représentatif de toutes les régions. Par la suite, une fois que la régionalisation générale s'est concrétisée, un modèle structuré de collaboration a fini par se dégager et a revêtu un caractère officiel lorsqu'un décret du Président du Conseil de 1983, relayé par une loi (n° 400) de 1988, a institué auprès de la Présidence du Conseil des ministres un organe mixte, la conférence États-régions.

2. *Phase descendante*

2.1 *La répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires*

a) *La transposition des directives communautaires*

L'art. 117, paragraphe 5, de la Constitution dispose que pour les matières ressortissant à leurs compétences, les régions et les provinces autonomes assurent la mise en œuvre et l'exécution des actes de l'Union européenne. Les paragraphes 1 et 2 de l'art. 9 de la loi La Pergola, tels que modifiés par l'art. 13 de la loi 128 du 24 avril 1998, prévoient que "les régions à statut spécial et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano peuvent, dans les matières relevant de leur compétence exclusive, donner immédiatement application aux directives communautaires" et que "les régions, y compris celles à statut ordinaire, et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano peuvent, dans les matières relevant de compétences partagées, donner immédiatement application aux directives communautaires". Pour ce qui est du texte régional approprié à cette fin, le paragraphe 2 bis de l'art. 9 (modifié par la loi 422 de 2000) précise que "les dispositions régionales et provinciales" destinées à mettre en œuvre les directives communautaires "comportent en titre le numéro d'identification de toute directive appliquée". La législation semble donc permettre que la transposition s'effectue également par le biais d'un règlement ou d'un acte administratif autre qu'une loi.

Après la révision constitutionnelle de 2001, il y a lieu de considérer que la conformation aux exigences communautaires par la voie réglementaire incombe d'une manière générale aux régions (art. 117, paragraphe 6 de la Constitution), en tant qu'elles détiennent le pouvoir d'édicter des règlements dans les secteurs à compétence partagée et pour les matières résiduelles. L'État ne conserve le pouvoir d'en adopter que pour les domaines qui ressortissent à ses attributions législatives exclusives. On relèvera cependant que le Conseil d'État a pris position en sens inverse. En effet, en ce qui concerne spécifiquement cette question de la transposition des directives communautaires, l'avis 2/02, en date du 25 février 2002, émis par cette instance réunie en séance plénière pose que "les régions et provinces autonomes sont compétentes pour la mise en œuvre des directives communautaires dans les matières qui leur sont attribuées à titre exclusif", que "quand les régions n'ont pas pourvu à cette obligation, l'État conserve la possibilité et l'obligation de les mettre en œuvre, pour satisfaire aux engagements communautaires, par le moyen de ses propres instruments légaux", que "dans la mesure où le texte constitutionnel lui octroie un pouvoir de substitution en cas de carence, la norme formulée par l'État, si elle a été édictée antérieurement, n'aura d'effet qu'à partir de la date-butoir fixée pour l'exécution de l'obligation communautaire de transposition, et ce, pour les seules régions défailtantes" et il conclut dès lors que "le pouvoir réglementaire de l'État pour la mise en œuvre des directives est expressément prévu par l'article 3 et la lettre c) de la loi 142 du 19 février 1992" et qu'en conséquence, "il est légitime qu'il l'exerce aux fins de donner application aux directives communautaires lorsque le délai fixé par celles-ci mêmes pour leur mise en œuvre est venu à expiration sans qu'elles aient été transposées en droit interne".

En ce qui concerne la transposition des directives communautaires par la voie administrative, l'art. 1, paragraphe 4 de la première loi Bassanini prévoyait, avant la réforme constitutionnelle, que dans le cadre des fonctions administratives qui leur étaient conférées, le soin de mettre en œuvre les obligations communautaires par ce truchement incombait aux régions, l'État n'étant plus chargé que de la "coordination des relations avec l'UE" et des "missions prévues pour assurer au niveau national l'exécution des engagements dérivés du traité" sur l'Union européenne. Étant donné qu'après la réforme, l'ensemble des fonctions administratives est désormais attribuée aux communes (art. 118, paragraphe 1, de la Constitution), il conviendrait de considérer que c'est à elles qu'il revient d'assumer cette mise en œuvre par le biais de l'administration mais lorsqu'il y a lieu, il reste possible de déroger à cette répartition

des tâches, pour assurer une application uniforme, dans les conditions prévues dans ce même passage.

b) La mise en œuvre et l'exécution des règlements

Pour les matières relevant de leur compétence, l'application des règlements communautaires est confiée aux régions par l'article 6, paragraphe 1 du décret du Président de la République 616 de 1977. Bien que ce texte n'aborde pas la question de la transposition des règlements sans applicabilité directe, la jurisprudence constitutionnelle (arrêt 304 de 1987 émis par le Tribunal constitutionnel) considère que sur un plan de principe, la compétence en la matière revient également aux régions.

2.2 Instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales

S'agissant de garantir que les régions respectent les obligations communautaires, l'État a été expressément doté d'un pouvoir de substitution, mentionnés dans deux articles de la Constitution (art. 117, paragraphe 5, et art. 120, paragraphe 2). Le premier confie à la loi nationale la réglementation de l'exercice de ce pouvoir de substitution pour "défaillance", tandis que le second octroie pareille compétence au gouvernement à l'encontre des organes régionaux en cas de "non-respect" de la législation communautaire. L'article 8, paragraphes 1 et 2, de la loi La Loggia prévoit que le Président du Conseil des ministres, sur proposition du ministre compétent en la matière, ainsi qu'à l'initiative des régions ou collectivités locales, doit assigner aux organes concernés un délai approprié pour l'adoption des dispositions imposées ou nécessaires. Si cette échéance expire sans que l'instance intéressée ait agi, le Conseil des ministres, après avoir l'avoir entendue et sur proposition du ministre compétent ou de son Président, adopte les mesures nécessaires, y compris sur le plan légal, ou désigne un commissaire pour ce dossier particulier. L'art. 9, paragraphe 4, de la loi La Pergola prévoit pour sa part qu'"à défaut d'actes normatifs des régions" pour la mise en œuvre des directives communautaires, "toutes les dispositions prévues par la loi nationale pour le respect des obligations communautaires sont d'application". Conformément à l'avis susmentionné formulé par le Conseil d'État dans sa réunion plénière du 25 février 2002, le projet de loi révisant la loi La Pergola, qui devrait en modifier cet article, dispose quant à lui (art. 10 et 11) que l'État peut, par voie d'une

réglementation non législative, régir des matières non reprises dans la liste de l'art. 117, paragraphe 2, de la Constitution, lorsque cette intervention vise à donner application au droit communautaire pour autant que la carence régionale soit avérée. Au demeurant, les lois de 2001 et 2003 concernant les affaires communautaires (lois 39 du 1^{er} mars 2002, art. 1, paragraphe 5, et 306 du 31 octobre 2003, art. 1, paragraphe 5) donnent à l'État la possibilité d'exercer son pouvoir de substitution par le biais d'actes supplétifs d'ordre primaire, puisqu'elles disposent que les décrets législatifs qui pourraient être adoptés dans des matières relevant de la compétence législative régionale et provinciale entrent en vigueur, pour les régions et provinces autonomes n'ayant pas encore promulgué leurs propres textes légaux d'application, à la date-butoir fixée pour la mise en œuvre de la réglementation communautaire concernée et qu'ils deviendront caducs à la date de prise d'effet des textes de transposition de chacune de ces collectivités.

3. La protection juridictionnelle des compétences au niveau communautaire - Droits de recours vis-à-vis de l'État

L'art. 5, paragraphe 2, de la loi 131/03 introduit une innovation de taille en ce qui concerne l'octroi aux régions de la faculté d'action directe devant la juridiction communautaire. Il dispose que pour les matières ressortissant aux compétences législatives des régions et des provinces autonomes de Trente et de Bolzano, c'est également à la demande de l'une de ces collectivités que le gouvernement peut former un recours devant la Cour de justice des Communautés européennes contre les textes légaux de l'Union européenne censés outrepasser le droit, cette possibilité se muant par ailleurs en obligation dès lors que la requête émane, à la conférence États-régions, d'une majorité absolue des régions et provinces autonomes.

4. Le principe de subsidiarité

Dans la pratique, le paysage institutionnel italien tel qu'il s'est présenté jusqu'à la fin des années 90, s'était structuré sous le signe d'un centralisme marqué, en dépit d'une architecture constitutionnelle qui pouvait laisser croire à une prise en compte, implicite certes, du principe de subsidiarité. Si ce dernier a pu monter en puissance par la suite, c'est tout d'abord grâce à la loi 142/1990, puis à la loi déléguée 59 du 15 mars 1997, dite "loi Bassanini". Cette dernière, plus concrètement, prévoyait en

toutes lettres que les transferts de compétences s'effectueraient dans le respect, précisément, de ce principe (art. 4, paragraphe 3, lettre a) et d'autres encore. En conséquence, la loi a octroyé la totalité des tâches et missions administratives aux communes, provinces et communautés de montagne, en fonction de leur ampleur respective du point de vue territorial, associatif et organisationnel, à la seule exception des attributions incompatibles avec ces dimensions. La même loi comportait par ailleurs une avancée significative au regard de la subsidiarité horizontale (art. 4, paragraphe 3, lettre a). À l'heure actuelle, le principe de subsidiarité fait également l'objet d'une mention explicite dans le texte constitutionnel (art. 118, paragraphe 1), même si la disposition afférente ne porte que sur les fonctions administratives. Il convient en outre de signaler que le dernier paragraphe de ce même article fait droit à la subsidiarité horizontale. Par ailleurs, on peut relever d'autres passages du texte constitutionnel qui s'inspirent implicitement du principe de subsidiarité: on peut notamment citer à cet égard la clause de réserve de compétence qui, pour les matières où elles détiennent le pouvoir législatif, est accordée aux régions en ce qui concerne la conformation aux obligations découlant de l'appartenance à l'Union européenne et des traités internationaux.

LUXEMBOURG

1. Phase ascendante

1.1 Volet européen

1.1.1 La participation au Comité des régions

1.2 Volet national

1.2.1 Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales

1.2.1.1 Les aspects procéduraux

2. Phase descendante

2.1 La répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires

1. Phase ascendante

1.1 Volet européen

1.1.1 La participation au Comité des régions

Il n'existe pas de base juridique pour la désignation de la délégation luxembourgeoise au Comité des régions.

La sélection des membres de la délégation luxembourgeoise au Comité des régions est effectuée par le gouvernement national sur la base d'une proposition soumise par le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL). Des critères géographiques, territoriaux et politiques sont pris en considération pour cette désignation. Le gouvernement arrête une décision sur la liste de noms qui lui est proposée par le SYVICOL et la soumet au Conseil des ministres de l'Union européenne. Il convient de souligner que le SYVICOL joue un rôle déterminant dans la constitution des délégations luxembourgeoises au Comité des régions comme au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE), aux activités duquel il participe.

Tous les membres luxembourgeois du Comité des régions proposés par le gouvernement national sont des élus directs. Un suppléant actuel qui n'est ni titulaire d'un mandat électoral ni politiquement responsable devant une assemblée élue au suffrage direct quittera son poste lors du renouvellement de la délégation.

La délégation luxembourgeoise au Comité des régions compte six membres et un nombre équivalent de suppléants. Elle est composée de représentants des collectivités locales.

1.2 Volet national

1.2.1 Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales

En 1951, les collectivités locales luxembourgeoises ont créé l'Association des villes et des communes luxembourgeoises (AVCL). Jusqu'alors, les instances nationales n'avaient pas l'habitude de consulter les pouvoirs locaux. En effet, ce n'est qu'à la fin

des années 1960 que le ministre de l'intérieur a introduit la consultation informelle de l'Association sur les projets ou les règlements devant être adoptés par son ministère. À cet égard, on peut par exemple citer un projet de loi sur la fusion des communes qui allait être retiré par la suite et dont le sort a précisément été influencé par les prises de position de l'Association.

En 1987, l'AVCL a troqué son statut d'association sans but lucratif contre celui de syndicat intercommunal, devenant le SYVICOL. Au fil des ans, le rôle et le poids politique de cette association n'a cessé de croître, à la faveur d'une législation très détaillée. Désormais, il est fréquent que le SYVICOL apparaisse dans les textes législatifs et réglementaires chaque fois que la mise en œuvre d'une loi ou d'un règlement prévoit un organe devant comporter un représentant des communes.

1.2.1.1 Les aspects procéduraires

Il n'existe pas de réglementation spécifique concernant la procédure de consultation des collectivités locales. Il convient toutefois de préciser que depuis quelque temps, les avis du SYVICOL sont également transmis à la Chambre des députés. Dans ce cas, ils sont publiés en tant que documents parlementaires et font dès lors partie intégrante des travaux législatifs relatifs à l'évaluation des projets de loi. Bien que cette procédure soit laissée à l'appréciation des instances nationales, elle constitue cependant le signe d'une reconnaissance forte du rôle du SYVICOL, lequel peut notamment signaler au gouvernement les cas dans lesquels il n'a pas été consulté et prendre l'initiative de solliciter des actions législatives concernant le niveau communal. Force est de constater que l'impact de ses avis n'est pas négligeable. La réforme de la législation sur les syndicats intercommunaux, lors de laquelle il a été tenu compte des nombreuses propositions avancées par le SYVICOL, constitue un exemple réussi de consultation.

La promesse faite par le Premier ministre de convoquer deux fois par an une réunion entre le gouvernement et le SYVICOL pour examiner l'ensemble des questions liées au secteur communal constitue une innovation importante. La première de ces rencontres a eu lieu le 1^{er} avril 1999.

2. Phase descendante

2.1 La répartition des compétences pour la mise en oeuvre des actes communautaires.

L'exécution et la transposition des décisions et des directives ainsi que l'adoption des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière et sociale et dans le domaine des transports se font par voie de règlements de l'administration publique, précédés obligatoirement d'un avis du Conseil d'État.

PAYS-BAS

1. Phase ascendante

1.1 Volet européen

1.1.1 La participation au Comité des régions

1.1.2 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles

1.2 Volet national

1.2.1 L'information et l'implication des collectivités régionales et locales pour la phase ascendante des procédures communautaires

2. Phase descendante

1. Phase ascendante

1.1 Volet européen

1.1.1 La participation au Comité des régions

La délégation néerlandaise au Comité des régions compte 12 membres et un nombre équivalent de suppléants. Les membres et les suppléants sont issus pour une moitié du niveau provincial et pour l'autre du niveau communal. Il n'existe pas de base juridique pour la désignation de la délégation néerlandaise au Comité des régions.

Les membres néerlandais sont proposés au ministre de l'intérieur par la Concertation interprovinciale (Interprovinciaal Overleg, IPO) et l'Association des communes néerlandaises (Vereeniging van Nederlandse Gemeenten, VNG). Le ministre de l'intérieur dresse la liste des candidats sur la base de la proposition élaborée conjointement par l'IPO et la VNG, en tenant compte de critères géographiques, territoriaux et politiques (dernières élections provinciales ou communales) et en veillant au respect de la parité femmes-hommes. Il soumet ensuite cette liste au gouvernement qui, après avoir délibéré, la transmet au Conseil de l'Union européenne, compétent pour la nomination des membres du Comité des régions.

1.1.2 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles

À Bruxelles, les Pays-Bas disposent de quatre bureaux de représentation provinciale, en l'occurrence pour l'Assemblée des Pays-Bas septentrionaux (provinces de Frise, Groningue et Drenthe), les provinces orientales (Overijssel et Gueldre), la région de la Randstad (provinces de Hollande méridionale, de Hollande septentrionale, d'Utrecht et du Flevoland) et les provinces méridionales (Zélande, Brabant septentrional et Limbourg).

1.2 Volet national

1.2.1 L'information et l'implication des collectivités régionales et locales pour la phase ascendante des procédures communautaires

La recherche constante du consensus par la consultation est l'un des traits les plus spécifiques de la culture politique et administrative néerlandaise et caractérise les instances nationales (cabinet, chambres parlementaires) comme les relations entre le gouvernement central, les provinces et les communes. La Concertation

interprovinciale et l'Association des communes néerlandaises ont joué un rôle important dans le développement de cette culture du consensus et de la consultation, dès avant l'adoption du cadre normatif de 1994. Les contacts informels au niveau politique ou administratif ont été les principaux canaux de ces procédures consultatives.

Les consultations directes peuvent être appréhendées à la fois sous l'angle normatif et sous l'angle de la politique néerlandaise.

Dans un certain nombre de cas, en effet, en dépit de l'existence de dispositions générales qui prévoient tous les instruments requis pour la formation du consensus, les autorités décentralisées avaient été consultées tardivement, voire ne l'avaient pas été du tout. La Concertation provinciale et l'Association des communes néerlandaises ont réussi à faire valoir la nécessité de disposer d'un cadre normatif efficace.

Ce cadre normatif de consultation a été introduit par la loi communale et la loi provinciale en vigueur (qui ont toutes deux fait l'objet d'une révision en 1992). Aux termes de certains articles similaires des deux législations, le gouvernement est tenu de consulter les communes ou les provinces (ou un organe pouvant être considéré comme représentatif de celles-ci) dans tous les secteurs et pour tous les projets de loi qui les concernent spécifiquement. Plus particulièrement, les procédures de consultation sont régies par les articles 112, 113, 114, 116 et 117 de la loi communale et par les articles 110, 111, 112, 114 et 115 de la loi provinciale.

Outre le cadre normatif, il existe également un cadre politique de consultation, en l'occurrence les "accords politiques" (*bestuursakkoord*) qui sont passés entre le gouvernement, d'une part, et l'IPO et la VNG, d'autre part, et dont le quatrième a été signé en mars 1999. Ces accords, qui jouent un rôle de complément à la législation en vigueur, englobent les règles à observer entre les trois niveaux de gouvernement, les principes généraux concernant la répartition des fonds publics entre le niveau national, provincial et communal, ainsi que les conditions relatives à la coopération bilatérale ou trilatérale dans des secteurs spécifiques de la politique publique ou de la nouvelle législation. L'accord politique actuel définit trois grandes aires de consultation: les infrastructures sociales et la sécurité publique, les infrastructures territoriales et économiques, ainsi que la qualité du gouvernement. Cet accord constitue le programme de travail commun des pouvoirs locaux, régionaux et nationaux pendant toute la durée du mandat du gouvernement. Il prévoit en outre une "conférence des trois niveaux", à laquelle participent des représentants de l'État, des provinces et des communes. Cette instance se réunit au moins deux fois par an, sous l'égide du Premier

ministre, pour débattre du programme de travail commun et le compléter ou le mettre à jour, en fonction des circonstances.

Signalons enfin que l'Association des communes néerlandaises et la Concertation interprovinciale participent, avec les ministères du gouvernement national, à l'élaboration des positions nationales sur toutes les initiatives de la Commission européenne. Avec l'appui financier du gouvernement national, elles gèrent également un Service d'information et de consultation en matière européenne, qui est composé de huit membres et oeuvre pour le compte des niveaux de pouvoirs décentralisés (c'est-à-dire les provinces et les communes).

2. Phase descendante

En 2001 a été adoptée une loi nationale en vertu de laquelle le gouvernement national peut obliger les communes ou les provinces à agir en conformité avec la législation nationale en matière d'utilisation des aides communautaires. Selon les informations fournies par l'IPO, ce texte n'a pas encore été appliqué. Signalons en outre que les discussions se poursuivent (avec des experts juridiques, des administrateurs locaux et des hommes politiques) concernant la mise au point d'une série d'instruments nationaux susceptibles de guider les communes et les provinces ou de leur indiquer comment se conformer au mieux aux obligations communautaires.

PORTUGAL

1. Phase ascendante

1.1 Volet européen

1.1.1 La participation des ministres régionaux au Conseil des ministres

1.1.2 La participation à la représentation permanente

1.1.3 La participation aux groupes de travail et comités

1.1.4 La participation au Comité des régions

1.1.5 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles

1.1.6 Le paysage associatif et la coopération interrégionale dans le cadre européen

1.2 Volet national

1.2.1 La participation au niveau parlementaire et gouvernemental

1.2.2 La Commission interministérielle des affaires communautaires (CIAC)

2. Phase descendante

2.1 La répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires

2.2 Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales

3. Le principe de subsidiarité

1. Phase ascendante

Doté de frontières stables depuis des siècles, le Portugal présente une homogénéité linguistique et ethnique substantielle et n'a connu aucune revendication régionaliste importante inspirée par le nationalisme. Dernier héritage de l'Empire colonial, les archipels de Madère et des Açores, situés à la périphérie du continent européen, bénéficient d'un régime d'autonomie spécial. La Constitution de la République portugaise, adoptée en 1976 et qui a fait l'objet de révisions successives en 1982, 1989, 1992, 1997, 2001 et 2004, leur reconnaît, au sein d'un État défini comme unitaire et dont la "souveraineté est indivisible", une spécificité due à leurs "caractéristiques géographiques, économiques, sociales, et culturelles" et aux "aspirations historiques à l'autonomie des populations insulaires". Le contenu, les modalités d'exercice et les limites de leur autonomie sont essentiellement déterminés par les articles 225 à 234 de la Constitution, ainsi que par leurs statuts, élaborés par les assemblées régionales et approuvés par l'Assemblée de la République⁽¹⁾, c'est-à-dire par le Parlement monocaméral. Le titre VIII de la Constitution, consacré aux "Pouvoirs locaux", a prévu la création, sur le territoire continental, de "régions administratives". Les membres de l'Assemblée constituante ont décidé que les pouvoirs et compétences de ces régions, créées principalement à des fins de planification territoriale, d'organisation des services publics et d'appui à l'action des communes, seraient définis par une loi de mise en œuvre qui ferait l'objet d'un référendum national. Si la loi-cadre portant mise en œuvre de la Constitution (loi n° 56/1991) a été adoptée en 1991, le processus de création des régions administratives s'est toutefois enlisé. C'est en 1998 seulement (loi 19/1998) qu'a été surmonté le problème de la conclusion d'un accord politique sur le nombre et la délimitation territoriale des régions et qu'il a été décidé d'organiser un double référendum: le premier, au niveau national, sur la création de ce nouveau niveau de gouvernement et le second, dans chacune des huit régions prévues par la loi 19/1998, sur sa mise en place dans les différents territoires. Le quorum requis pour que la consultation nationale soit valable n'ayant pas été atteint, la loi a été annulée et la réforme régionale abandonnée. Aussi, la question de la participation régionale au processus décisionnel européen ne concerne-t-elle, au Portugal, que les deux régions autonomes, à savoir Madère et les Açores.

⁽¹⁾ L'acte portant approbation du statut des régions autonomes revêt la forme d'une loi portugaise ordinaire (art. 161, lettre b de la Constitution). Le statut politique administratif des Açores a été adopté par la loi 39/1980 et modifié une première fois par la loi 9/1987, puis par la loi 61, du 27 août 1998. Le statut de la région de Madère, approuvé par la loi 13/1991, a été révisé en 1999 (loi 130, du 21 août 1999).

1.1 Volet européen

1.1.1 La participation des ministres régionaux au Conseil des ministres

Il n'est pas prévu qu'un membre du gouvernement régional puisse représenter la République portugaise au Conseil au sens de l'article 203, paragraphe 1, du traité sur l'UE.

Toutefois, l'article 227, paragraphe 1, lettre v, de la Constitution reconnaît aux régions autonomes le droit de participer au processus décisionnel communautaire lorsque les matières traitées les intéressent spécifiquement, y compris en ce qui concerne la définition des positions du gouvernement portugais au sein du Conseil. Cette disposition de la Constitution a été reprise par les statuts régionaux (article 83, lettre c, du statut des Açores et article 94 du statut de Madère).

L'exercice de ce droit requiert parfois l'accord du gouvernement. Jusqu'ici, celui-ci ne s'y est jamais opposé, ne fût-ce que parce que les régions n'y recourent pas fréquemment et se limitent à solliciter cette participation lorsque les questions à l'examen sont étroitement liées à leurs intérêts spécifiques.

L'article 227, paragraphe 1, lettre t, dispose par ailleurs que les régions autonomes participent à la négociation des traités et accords internationaux qui les concernent directement et qu'elles ont part aux avantages en découlant.

1.1.2 La participation à la représentation permanente

Compte tenu de l'importance politique croissante que les questions relatives aux deux régions autonomes prennent dans le contexte communautaire, le ministère des affaires étrangères a décidé, par le décret-loi 146 du 2 mai 2001 (*Journal de la République*, série I-A, 101 du 2 février 2001), de compléter la représentation permanente portugaise (REPER) auprès de l'Union européenne en créant, au sein des personnels spécialisés du ministère, le poste de "conseiller spécial pour les questions relatives aux régions autonomes des Açores et de Madère".

En garantissant la représentation directe des intérêts des régions autonomes au sein de cette instance, le gouvernement national a voulu articuler plus étroitement ses

positions avec celles des régions autonomes. Le conseiller régional, qui est nommé sur proposition de l'organe compétent des gouvernements régionaux et qui est placé sous l'autorité du représentant permanent, est chargé de participer aux réunions et groupes de travail sur des questions intéressant les régions autonomes, de promouvoir et d'appuyer l'adoption de dispositions communautaires spécifiques en faveur des deux collectivités autonomes et, plus généralement, de suivre les travaux de la représentation permanente et du Conseil qui concernent leurs intérêts.

1.1.3 La participation aux groupes de travail et comités

L'article 227, paragraphe 1, lettre x, de la Constitution dispose que les régions autonomes des Açores et de Madère participent au processus de la construction européenne, notamment en se faisant représenter au sein des délégations nationales impliquées dans les processus de décision communautaire, lorsque les matières traitées les intéressent spécifiquement.

En vertu de cet article, les pouvoirs régionaux sont invités à désigner leurs propres représentants au sein des délégations nationales portugaises, tant au niveau technique (groupes de travail, comités, contacts directs avec les services de la Commission), qu'à celui des négociations politiques au Conseil.

1.1.4 La participation au Comité des régions

Les collectivités locales et régionales portugaises sont représentées au Comité des régions par 12 membres et un nombre égal de suppléants.

Les critères de répartition des postes attribués aux différentes catégories d'entités infranationales au sein de la délégation portugaise, ainsi que les modalités de désignation sont fixés par la résolution 1 du 5 janvier 1994 de l'Assemblée de la République (*Journal de la République*, Série I-A, 20 du 25 janvier 1994), aux termes de laquelle la délégation se compose de quatre représentants des régions autonomes (deux membres et deux suppléants) et de vingt représentants des communes (dix membres et un nombre équivalent de suppléants).

Soulignant le caractère unitaire de l'État portugais, la résolution fait état de la "consultation" des organes de gouvernement des régions autonomes en vue de la

nomination de leurs représentants par le gouvernement. Bien entendu, l'acceptation automatique par le gouvernement des désignations proposées par les régions n'a jamais été mise en cause.

S'agissant des représentants des communes, le secrétaire d'État pour l'administration locale (SEAL) dresse une liste de candidats sur la base de critères géographiques et territoriaux ainsi que politiques, qui prennent en compte les résultats des dernières élections, de manière à ce que le pourcentage de voix obtenu par les différents partis soit respecté. La résolution parlementaire prévoit que l'Association nationale des communes portugaises (ANMP), qui représente les *municípios* (communes) et les *freguesias* (paroisses)⁽²⁾, est consultée pour la désignation des membres qui représentent les communes.

Après avoir délibéré sur la liste des membres qui lui a été proposée, le gouvernement national la transmet au Conseil de l'Union européenne qui nomme les membres du Comité des régions.

La procédure et les critères de désignation ont été confirmés notamment à l'occasion de la nomination des membres du Comité des régions en 2002 (cf. la résolution du Conseil des ministres 10/2002 (série II), du 17 janvier 2002, publiée au *Journal de la République*, série II, 27 du 1^{er} février 2002).

(2) Les 4251 paroisses (*freguesias*) exercent des responsabilités limitées en matière de gestion de services de proximité, alors que les fonctions des 308 communes (*municípios*) couvrent les infrastructures, les services en réseau, l'urbanisme, la sécurité, l'éducation et la culture, le développement économique et la protection de l'environnement. En dépit de leur fort ancrage politique, ces collectivités locales se trouvent en position de faiblesse par rapport au gouvernement central et à son administration territoriale inspirée du modèle préfectoral napoléonien (le gouvernement nomme des gouverneurs à la tête des dix-huit districts administratifs du pays), et ce, principalement en raison de leur manque chronique de moyens financiers et techniques. Au cours des dernières années a été déployé un vaste programme de modernisation de l'administration publique, qui entre désormais dans sa phase de mise en œuvre (cf. la déclaration du Premier ministre sur la réforme de l'administration publique, du 26 avril 2004) et dans le cadre de laquelle il a été décidé de transférer des compétences et des ressources aux communes, conformément aux dispositions de la loi 159/99. Compte tenu des importantes disparités que présentent les communes en matière de capacités opérationnelles, la loi a défini un régime de décentralisation différencié en vertu duquel les nouvelles compétences sont attribuées, sur la base de contrats ad hoc conclus avec l'État, aux communes qui remplissent les conditions requises pour les exercer. Ce processus aurait dû être achevé pour 2004 mais il semble que sa mise en œuvre rencontre des difficultés. Par ailleurs, le régime des pouvoirs locaux a été réformé par la loi 5-A/2002, aux termes de laquelle les dispositions en vigueur en matière d'organisation des collectivités locales sont abrogées et les règles relatives à leurs organes de gouvernement ont été remaniées.

Les représentants des régions autonomes qui ont été nommés membres du CdR sont les Présidents des différents gouvernements régionaux. Les suppléants sont les responsables chargés des affaires européennes au sein des exécutifs régionaux: le vice-président du gouvernement de Madère, sur la base du décret réglementaire régional 43/2000/M (organisation et fonctionnement du gouvernement régional de Madère) et le secrétaire régional des finances et de la planification de la présidence du gouvernement des Açores, sur la base du décret réglementaire régional 33/2000/A (structure organisationnelle du huitième gouvernement régional des Açores).

Les représentants des communes nommés en 2002 président tous une chambre municipale (*câmara municipal*)⁽³⁾.

1.1.5 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles

Les régions autonomes ne disposent pas de leurs propres bureaux de représentation à Bruxelles. Elles jugent probablement cette dépense inutile, compte tenu des nombreuses possibilités de participation à l'élaboration des politiques communautaires que leur offre la Constitution et que leur garantit le gouvernement national, puisque leurs représentants participent aux délégations nationales et que la représentation permanente s'est étoffée de conseillers spécifiquement chargés des questions relatives aux régions autonomes.

⁽³⁾ La chambre municipale (*câmara municipal*) est l'organe exécutif de la commune. Elle est présidée par le premier candidat de la liste ayant obtenu le plus de voix aux élections municipales, lors desquelles sont élus les membres de l'assemblée municipale (*assembleia municipal*), c'est-à-dire de l'organe de délibération, composé, pour moitié de ses membres plus un, d'élus issus du suffrage universel, et pour le reste, des présidents des conseils paroissiaux, suivant ainsi un schéma de composition mixte (membres élus et représentants des collectivités locales), identique à celui que la Constitution prévoit pour les assemblées des régions administratives.

Les villes métropolitaines⁽⁴⁾ et les collectivités locales n'ont pas non plus ouvert de bureau de liaison à Bruxelles, que ce soit conjointement ou à titre individuel.

Par ailleurs, en dépit de l'importance que revêtent les fonds structurels pour le développement territorial du Portugal et contrairement à ce qui s'est produit dans de nombreux autres États membres, il ne semble pas que la politique de cohésion ait provoqué une mobilisation des autorités infranationales à l'égard des institutions européennes. Dans le cadre des programmes régionaux européens, ce sont les commissions de coordination régionale (*Comissões de coordenação regional, CCR*), désormais appelées "commissions de coordination et de développement régional"

⁽⁴⁾ La Constitution a prévu la possibilité de créer, dans les grandes zones urbaines, d'autres formes d'organisation territoriale autonomes, en fonction de leurs besoins spécifiques. La loi 41 de 1991 a créé les zones métropolitaines de Lisbonne et de Porto, qui sont des collectivités territoriales de droit public dont l'objectif consiste à réaliser des activités présentant un intérêt commun pour toutes les communes implantées dans ces zones, essentiellement dans les secteurs des transports publics, des infrastructures et des services de type supra-communal, de la protection civile et de l'environnement. Les organes du gouvernement des zones métropolitaines comprennent une assemblée, composée de membres élus par les assemblées communales, et un exécutif, composé des Présidents des chambres municipales. Le lien entre les différents niveaux d'administration d'une zone métropolitaine est assuré par le conseil métropolitain, un organe "technique" qui dispose de fonctions consultatives et se compose du Président de la commission de coordination régionale (organe récemment remplacé par les commissions de coordination et de développement local), des membres du conseil métropolitain, et de représentants des organismes publics et des sociétés de services dont les activités relèvent des attributions des villes métropolitaines. La nécessité de surmonter les problèmes liés au morcellement administratif, en particulier après le report de la réforme régionale, a incité le gouvernement à étendre l'expérimentation ce type d'organismes intermédiaires au reste du pays. La loi 10/2003 encourage la création de nouvelles instances de pouvoir à "vaste échelle" sur base volontaire, c'est-à-dire via les mécanismes consensuels testés lors de la création des villes métropolitaines de Lisbonne et de Porto, réalisée avec l'accord explicite des deux tiers des assemblées des communes des zones concernées, représentant la majorité de la population visée. Deux types de zones métropolitaines sont prévues: les "grandes zones métropolitaines" (GZM), dont la mise en place requiert l'adhésion d'au moins neuf communes contiguës et une population totale d'au moins 350 000 habitants, et les "communautés urbaines" (COMURB), composées d'un minimum de trois communes contiguës, rassemblant au minimum 150 000 habitants.

(*Comissões de coordenação e desenvolvimento regional*, CCDR)⁽⁵⁾ qui ont renforcé leur rôle, non seulement au niveau national mais également au niveau européen, en soutenant les régions autonomes dans les activités d'influence qu'elles exercent par le truchement des associations régionales de niveau européen (cf. 1.1.6). Au Portugal, plutôt que la mobilisation des institutions locales au niveau communautaire, les programmes régionaux européens ont suscité celle des entreprises privées et il n'est donc pas surprenant que leurs organisations soient à l'origine de la création des cinq bureaux de liaison enregistrés par le Bureau de liaison Bruxelles-Europe au titre de représentations portugaises.

1.1.6 Le paysage associatif et la coopération interrégionale dans le cadre européen

Les Parlements des deux régions autonomes participent à la Conférence des assemblées législatives régionales européennes (CALRE). La cinquième conférence de cette organisation s'est tenue à Funchal, capitale de l'archipel de Madère, du 28 au 30 octobre 2001, et s'est conclue par l'adoption de la "Déclaration de Madère". Celle-ci préconise que l'on procède, en l'occurrence dans le cadre de la Convention européenne et de la conférence intergouvernementale de 2003, à une redéfinition juste et équilibrée de l'attribution des compétences aux niveaux européen, national et régional. Le Président de l'Assemblée de la région autonome des Açores, qui fait

(5) Les commissions de coordination régionale (CCR) ont été créées entre la fin des années 1960 et le début des années 1970, en tant que commissions d'étude chargées de contribuer à l'élaboration du plan de développement national. Par la suite, leurs capacités techniques et opérationnelles ont été accrues, principalement dans le cadre des mesures visant à doter le pays d'un réseau moderne d'infrastructures et de services et compte tenu de la nécessité de remédier aux carences des municipalités dans ce secteur. Aussi le décret-loi 494 du 21 décembre 1979 les a-t-il réorganisées et réglementées et en a-t-il fait des organes décentralisés du ministère de la planification, dotés d'une certaine autonomie administrative et financière. Le champ d'action des CCR s'est ensuite élargi, compte tenu des compétences requises pour gérer les programmes au titre des fonds structurels et de l'organisation territoriale qu'exigent la planification et la mise en œuvre de ceux-ci. Outre leur fonction technique, les CCR ont alors commencé à jouer un rôle politique croissant et sont devenues un forum d'échange pour les acteurs institutionnels et surtout économiques, ainsi que le carrefour pour la fédération des intérêts au plan régional. Leur participation à des associations régionales européennes (cf. paragraphe 1.1.6), où le statut juridique importe moins que le rôle fonctionnel, constitue tout à la fois la conséquence de la position qu'elles ont acquise au niveau national et une manière de la renforcer encore. Le pouvoir dont disposent ces organismes, principalement en matière de gestion des importants financements octroyés par l'UE, a fait l'objet de critiques sévères, pointant notamment l'absence de contrôle démocratique sur leur mise en œuvre et les pressions exercées pour que les CCR soient réformées se sont multipliées à la suite de l'échec des projets de régionalisation. Les décrets-lois 224/2001 et 104/2003 les ont rebaptisées en "commissions de coordination et de développement régional" (*Comissões de coordenação e desenvolvimento regional*), CCDR) et les ont réorganisées, notamment en prévoyant la participation aux conseils régionaux (organes consultatifs des commissions) des Présidents de tous les conseils municipaux situés sur le territoire relevant de la compétence de chaque CCDR. La réforme donne au conseil régional, auquel participent notamment des représentants des partenaires sociaux, des organisations non gouvernementales, des universités et des ministères (ces derniers ne disposant pas du droit de vote), la faculté de désigner un groupe de trois personnes, parmi lesquelles le gouvernement choisit le Président de la CCDR.

actuellement partie du comité permanent de la CALRE, est chargé de veiller à ce que les Parlements régionaux participent aux travaux de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC).

Les régions de Madère et des Açores, ainsi que les commissions régionales de coordination régionale (actuellement commissions de coordination et de développement régional) du Nord et de l'Alentejo sont membres de l'ARE.

Par le truchement de leurs vice-présidents chargés des affaires européennes, les cinq commissions et les deux régions autonomes sont membres de la Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe (CRPM), une association de coopération transnationale: Madère et les Açores y font partie de la commission des îles et le Nord, la zone Lisbonne-Vallée du Tage, le Centre, l'Algarve et l'Alentejo, de la commission de l'Arc atlantique. L'Alentejo et l'Algarve sont également représentés au sein de la commission interméditerranéenne, dont l'objectif est de promouvoir la coopération entre les régions européennes et non européennes du bassin méditerranéen.

Les villes de Lisbonne et de Porto adhèrent au réseau Eurocités, qui encourage des projets de coopération entre grandes villes européennes et des initiatives visant à solliciter les politiques européennes en leur faveur.

L'Association nationale des communes portugaises (ANMP) est membre du Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) et désigne les composantes de la délégation portugaise au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe du Conseil de l'Europe (CPLRE).

Les collectivités locales peuvent conclure des accords de coopération transfrontalière et transnationale avec leurs homologues des autres États de l'Union européenne, généralement avec l'assistance des commissions de coordination et de développement régional.

On signalera enfin que la coopération entre les régions autonomes et des collectivités régionales étrangères est régie par un article spécifique de la Constitution (article 227, paragraphe 1, lettre u).

1.2 Volet national

1.2.1 La participation au niveau parlementaire et gouvernemental

L'article 2 de la loi 40 du 31 août 1996 (*Journal de la République*, série I-A, 2002 du 3 août 1996) dispose que les organes de gouvernement des régions autonomes doivent être entendus avant l'approbation, par l'Assemblée et le gouvernement, des actes législatifs et réglementaires qui concernent des questions relevant de leur compétence spécifique. Cette obligation existe également pour les autres actes du gouvernement relatifs à des "questions de nature politique et administrative qui revêtent un intérêt" pour les régions autonomes.

La loi ne précise pas que ces prescriptions s'appliquent également à l'élaboration des positions du gouvernement qui doivent être adoptées au Conseil de l'Union européenne et aux cas où l'Assemblée doit se prononcer sur les "matières en attente de décision de la part d'organes de l'Union européenne et qui relèvent de sa compétence législative réservée", comme prévu par l'article 161, lettre n, de la Constitution et comme établi par la loi 20 du 15 juin 1994 (loi d'accompagnement et d'évaluation par l'Assemblée de la République de la participation du Portugal au processus de construction de l'Union européenne). Toutefois, après la quatrième révision constitutionnelle de 1997, qui prévoit expressément que les régions autonomes ont le droit d'être entendues concernant les "positions de l'État portugais à adopter dans le cadre du processus de la construction européenne" (article 227, paragraphe 1, lettre v), il ne semble pas qu'il y ait de doute quant au fait que les dispositions de l'article 2 de la loi 4/96 s'appliquent également aux décisions nationales relatives aux réformes des traités institutifs et aux politiques européennes.

En vertu de cette loi, le gouvernement ou l'Assemblée prennent l'initiative de consulter l'organe compétent du gouvernement des régions autonomes (les assemblées législatives s'il s'agit d'actes législatifs ou réglementaires, les gouvernements pour les questions politiques et administratives). Cet organe rend un avis motivé dans un délai de quinze jours si la demande a été adressée aux assemblées régionales ou dans les dix jours si ce sont les gouvernements régionaux qui ont été saisis, conformément aux dispositions des statuts régionaux et sans préjudice de dispositions contraires. Les travaux préparatoires et toutes les informations utiles doivent être mis à la disposition des organes régionaux pour qu'ils puissent se prononcer.

Lorsque la consultation débouche sur une proposition spécifique des organes régionaux, les autorités nationales sont tenues de communiquer à ceux-ci, de manière dûment motivée, toute modification substantielle qu'elles ont l'intention d'y apporter.

Il est toutefois permis de penser que ces procédures ne revêtent pas une importance significative en ce qui concerne la participation des régions autonomes à l'élaboration des politiques européennes. Les consultations, encouragées le cas échéant par l'organe parlementaire, ne semblent pas constituer un outil réellement déterminant, dans la mesure où le rôle décisionnel de l'Assemblée concernant l'élaboration des décisions relatives au processus d'intégration est plutôt réduit et où la loi 20/1994 qui tente de corriger, au moins en partie, le handicap du Parlement par rapport à l'exécutif dans ce secteur, prévoit essentiellement un droit d'information. S'agissant des consultations demandées par le gouvernement, les régions autonomes disposent d'outils plus efficaces et plus rapides, vu qu'elles sont associées au processus décisionnel dans les enceintes européennes et que leurs représentants participent à l'élaboration des positions du Portugal à la Commission interministérielle des affaires communautaires (CIAC, voir ci-après le paragraphe 1.2.2), qui assure la coordination entre les différents secteurs de l'administration et les régions autonomes, en suivant les travaux législatifs des institutions européennes.

Il est intéressant de noter que le mécanisme des consultations parlementaires et gouvernementales a de nouveau été proposé par la loi 54/1998, qui confère à l'Association nationale des communes portugaises (ANMP) le statut de "partenaire de l'État", en ce qu'elle peut être consultée par les organes souverains sur "toutes les initiatives législatives qui concernent un domaine de leur compétence". Si l'application généralement insatisfaisante de ces dispositions a été dénoncée par l'ANMP, le problème de l'adoption de ces procédures de consultation ne s'est toutefois pas encore posé en ce qui concerne les processus législatifs qui concernent les politiques communautaires.

1.2.2 La Commission interministérielle des affaires communautaires (CIAC)

Sur le plan technique, les travaux des différents secteurs de l'administration et des régions autonomes concernant les questions communautaires sont coordonnés au niveau national par la "Commission interministérielle des Communautés européennes"

(CICE), créée par le décret-loi 345 du 17 décembre 1991 et rebaptisée Commission interministérielle des affaires communautaires (CIAC) par le décret-loi 48/94 portant réorganisation du ministère des affaires étrangères. La commission, dont la composition n'a pas changé, est présidée par le ministre des affaires étrangères et compte des représentants de tous les ministères associés aux divers aspects du processus d'intégration européenne ainsi que deux représentants régionaux, un par région. Ses tâches restent celles mentionnées dans le décret-loi de 1991, à savoir:

- préparer des propositions sur les grandes orientations relatives aux questions communautaires,
- délibérer sur toutes les questions qui requièrent une coordination de la position du Portugal, en définissant les aspects techniques des positions de négociation dès le début du processus législatif communautaire,
- définir les positions du Portugal sur les questions inscrites à l'ordre du jour des réunions des représentants permanents et transmettre les instructions à la représentation permanente,
- définir l'orientation du Portugal en matière de précontentieux et contentieux communautaire,
- contrôler l'incidence de l'intégration européenne sur l'économie et la société portugaises,
- examiner les avis des partenaires économiques et sociaux.

Les représentants des régions autonomes participent aux réunions plénières, qui se tiennent normalement une fois tous les quinze jours, et ont la possibilité de faire inscrire à l'ordre du jour des questions qui les concernent. Ils peuvent en outre siéger dans les sous-commissions et groupes de travail créés pour traiter les différents sujets et matières, pour autant que les thèmes à l'examen concernent les compétences et les intérêts régionaux.

Il convient toutefois de préciser que la CIAC est un organe technique et que les décisions politiques relatives aux questions européennes sont prises par le Conseil des ministres des affaires communautaires, présidé par le Premier ministre et composé de tous les membres du gouvernement ainsi que du secrétaire d'État aux affaires européennes.

La CIAC étant notamment chargée d'évaluer l'impact de l'intégration européenne sur l'économie et la société portugaises et de consulter les partenaires économiques et sociaux, on peut dès lors poser en principe qu'elle peut également être un lieu de consultation des collectivités locales, d'autant que celles-ci sont représentées au Conseil économique et social (qui a remplacé, en 1991, le Conseil pour la programmation nationale et le Conseil pour la consultation sociale) et, surtout, que la loi 54/1998 a décrété que l'Association nationale des communes portugaises pouvait être consultée sur les initiatives d'intérêt local.

L'Association nationale des communes portugaises joue un rôle important pour les collectivités locales, sinon sur le plan de la participation à la phase ascendante du droit communautaire, du moins sur celui de l'information, puisqu'elle dispose de son propre site Internet, publie un bulletin et diffuse des documents. Elle comporte une commission permanente spécialisée dans les fonds structurels, qui est chargée d'élaborer des études et de donner des conseils à ses adhérents.

2. *Phase descendante*

2.1 *La répartition des compétences pour la mise en œuvre des actes communautaires*

L'une des principales innovations introduites par la révision constitutionnelle de 2004 est la disposition de l'article 112, paragraphe 8, qui prévoit expressément que la transposition dans l'ordre juridique interne des actes communautaires ayant trait à des matières qui relèvent de la compétence régionale est effectuée par les régions autonomes sous la forme de décrets-lois régionaux.

Le point mérite d'être souligné, car aux termes de l'article 112, paragraphe 9, de la version précédente de la Constitution, la transposition des directives communautaires s'opérait toujours sous la forme d'une loi nationale, y compris dans les domaines relevant de la compétence des régions. Aussi les régions autonomes ne pouvaient-elles qu'adopter des règlements régionaux d'exécution de la législation nationale sur la transposition des directives.

Il est à peine besoin de préciser qu'en vertu du nouveau texte constitutionnel, la mise en œuvre des règlements communautaires dépourvus d'applicabilité directe échoit

également aux régions autonomes, toujours bien entendu dans le cadre de leurs attributions.

En outre, les régions autonomes sont également chargées de la mise en œuvre du droit communautaire dérivé dans leurs domaines de compétence.

La Constitution ne règle pas de manière spécifique les formes et les modalités de la participation des régions autonomes à la phase descendante du droit communautaire. Aussi les dispositions constitutionnelles qui définissent d'une manière générale les règles et critères de répartition des compétences entre l'État et les régions autonomes s'appliquent-elles en la matière.

2.2. *Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales*

L'ordre juridique portugais, empreint de l'idée d'unité et d'indivisibilité de la souveraineté de l'État, sanctionne le principe du rôle supplétif du droit national, en vertu duquel celui-ci peut également sortir ses effets sur le territoire des régions autonomes en l'absence d'une réglementation régionale dans les matières concernées. Plus particulièrement, l'article 228, paragraphe 2, de la Constitution énonce qu'à défaut de dispositions régionales, la législation nationale s'applique dans les régions autonomes.

L'on peut raisonnablement considérer que ce principe doit également s'appliquer à la transposition des directives communautaires, laquelle, on l'a vu, relève désormais des régions autonomes pour les matières de leur compétence. En conséquence, si une directive communautaire n'est pas mise en œuvre en temps voulu par une région, cette omission ne devrait pas constituer une infraction vis-à-vis de l'Union puisque, en vertu de l'article 228, paragraphe 2, susmentionné, c'est la législation nationale qui s'appliquerait sur son territoire. En effet, il ne faut pas oublier qu'au Portugal, la régionalisation est de type partiel, limitée aux territoires insulaires des Açores et de Madère, et qu'il existe pour tous les secteurs des lois nationales qui comportent des dispositions exhaustives, destinées à être appliquées sur le reste du territoire national (non régionalisé). Aussi ces lois devraient-elles pouvoir combler automatiquement le vide que créerait éventuellement la non-application d'une directive par une région.

En revanche, s'agissant des infractions qui ne sont pas imputables à l'inertie des régions autonomes mais à l'adoption, par celles-ci, d'actes contraires au droit communautaire, la solution retenue est le contrôle préventif des textes régionaux par l'État.

Plus concrètement, le représentant de la République, qui est le délégué du gouvernement dans les régions autonomes, peut renvoyer à l'assemblée législative régionale les décrets qu'il refuse de signer. Si l'assemblée confirme le vote à la majorité absolue de ses membres, le représentant de la République est tenu de signer le texte (article 233, paragraphe 3, de la Constitution). Un recours peut toutefois être introduit auprès du Tribunal constitutionnel (article 278, paragraphe 2).

La procédure est tout à fait différente si l'infraction vis-à-vis de l'Union est le fait du gouvernement régional. Dans ce cas en effet, le représentant de la République dispose d'un droit de veto absolu, que la région peut contourner, comme le prévoit expressément la Constitution (article 233, paragraphe 4), en transformant le décret du gouvernement régional en initiative législative (en d'autres termes, en proposition à déposer devant l'assemblée législative régionale).

Pour compléter cet aperçu, il convient de rappeler que conformément au droit portugais, les tribunaux peuvent déclarer inapplicables les normes qu'ils estiment contrevenir aux dispositions de la Constitution ou à ses principes (en l'occurrence ceux relatifs à la répartition des compétences ou aux engagements contractés par le Portugal en sa qualité d'État membre de l'UE), sans préjudice de la possibilité, pour la partie en cause, d'introduire un recours contre ces décisions auprès du Tribunal constitutionnel.

Sur un plan moins formel et en relation avec d'éventuelles infractions du fait des collectivités régionales dans des matières qui relèvent de leur compétence, l'organe de confrontation des points de vue et de règlement de conflits qui pourraient surgir entre les deux niveaux de gouvernement devrait être la CIAC, l'une de ses missions étant de définir l'orientation du Portugal en matière d'action précontentieuse et contentieuse à l'échelon communautaire.

3. *Le principe de subsidiarité*

La révision constitutionnelle de 1992 a expressément introduit le principe de subsidiarité à l'article 7, paragraphe 6, en ce qui concerne les relations entre le Portugal et l'Union européenne. La réforme de 1997 a quant à elle instauré, à l'article 6, paragraphe 1, des dispositions qui concilient l'existence d'un État unitaire et le régime autonome des régions insulaires, l'autonomie des collectivités locales et la décentralisation de l'administration publique.

Au niveau national, le principe de subsidiarité se limite à constituer une garantie complémentaire de l'autonomie des organes subétatiques et se pose sur le plan théorique comme une ligne d'interprétation de la législation constitutionnelle et ordinaire relative à la répartition des compétences ainsi que comme un critère d'orientation pour le législateur, lorsque ces aspects sont concernés. Le principe de subsidiarité ne revêt toutefois pas la portée d'un critère prévalent qui mettrait en cause ceux de hiérarchie et de compétence expressément fixés par la loi et ancrés depuis longtemps dans l'ordre juridique portugais.

La version révisée du statut de Madère de 1999 décrit la subsidiarité comme la base des relations entre la région et l'État. Dans le texte précédent, ce principe découlait de l'article 9, selon lequel l'assemblée régionale pouvait légiférer dans toutes les matières qui ne sont pas réservées au pouvoir central, dans le respect de la Constitution et des lois générales de la République. Le nouvel article 11 dispose que "les relations entre les organes de l'État et les organes de gouvernement de la région sont régies par le principe de subsidiarité, sur la base duquel, en dehors du cadre des attributions exclusives de l'État, l'intervention publique se fait de préférence au niveau de l'administration qui se considère la plus proche du citoyen et donc la plus à même d'intervenir".

Il est intéressant d'observer que si le principe de subsidiarité ne figure pas expressément dans les dispositions constitutionnelles relatives aux pouvoirs des régions autonomes, il est en revanche explicitement consacré par la loi-cadre sur les régions administratives (prévues par les articles 255 et suivants de la Constitution mais qui n'ont pas été créées faute du quorum requis lors du référendum national sur la loi d'exécution de 1998). En effet, l'article 4 de la loi 56/91 du 13 août 1991 dispose que l'autonomie administrative et financière des régions administratives se fonde sur

le principe de la subsidiarité de leurs fonctions en relation avec l'État et les communes et sur l'organisation unitaire de l'État. Cette loi a suscité de nombreuses critiques, certains experts estimant que la double subsidiarité, à l'égard du niveau étatique, d'une part, et des organes locaux, d'autre part, finissait par saper le rôle des régions si l'on ne veillait pas dans le même temps à leur déléguer des fonctions exercées par l'État et les communes. Par ailleurs, d'autres voix ont fait observer que le "minimalisme" de la loi-cadre et l'absence de transfert de compétences se justifiaient par le fait que l'institution des régions était encore incertaine et que, par conséquent, il était opportun de se limiter à énoncer une règle générale donnant, en cas d'exercice de compétences concurrentes, la préférence aux organes les plus proches des citoyens.

S'agissant des relations entre l'État et les collectivités locales, d'aucuns estiment qu'outre la mention explicite à caractère général qui est faite du principe de subsidiarité à l'article 6, paragraphe 1, de la Constitution, ce principe transparait également dans d'autres dispositions constitutionnelles, en particulier l'article 235, paragraphe 2, l'article 65 et l'article 241.

L'article 235, tout d'abord, qui définit les collectivités locales comme des personnes morales territoriales dotées d'organes représentatifs destinés à défendre les intérêts de leurs habitants, impliquerait une compétence générale fondée sur la proximité avec les intérêts de la collectivité représentée.

L'article 65, ensuite, comporte une réserve administrative en faveur des collectivités locales (ainsi que des collectivités régionales, depuis la révision constitutionnelle de 2004) en matière d'urbanisme et de logement. Enfin, l'article 241 attribue aux collectivités locales un pouvoir réglementaire propre dans les limites de la Constitution, des lois et des règlements émanant des collectivités de rang supérieur.

À l'exception de ce dernier article, il s'agit d'indications plutôt vagues qui, pour l'heure, ne se traduisent pas en un régime d'autonomie politique et administrative substantielle.

ROYAUME-UNI

1. Phase ascendante

1.1 Volet européen

1.1.1 La participation des ministres régionaux au Conseil des ministres

1.1.1.1 Le choix des représentants régionaux

1.1.1.2 Les mécanismes de coordination entre les représentants régionaux et le gouvernement de l'État central

1.1.2 La participation au Comité des régions

1.1.3. Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles

1.1.4. La participation régionale aux représentations nationales

1.2 Volet national

1.2.1 L'information et l'implication des collectivités régionales et locales pour la phase ascendante des procédures communautaires

2. Phase descendante

2.1 Transposition des directives communautaires

2.2 Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales

1. Phase ascendante

1.1 Volet européen

Après un long débat sur les réformes constitutionnelles et compte tenu de l'issue positive des référendums organisés dans les territoires concernés, la mise en oeuvre du projet de décentralisation par le gouvernement travailliste s'est concrétisée par l'attribution de formes d'autonomie spécifiques à l'Écosse, au Pays de Galles et à l'Irlande du Nord, ainsi que par une réforme en profondeur du modèle traditionnel de l'État centralisé, avec effet au 1^{er} juillet 1999 ("jour J"). S'agissant de l'Angleterre, l'une des quatre nations qui composent le Royaume-Uni, il a été décidé de surcoûter à toute décision relative au *Home Rule* (autonomie).

Dans le nouveau contexte ainsi tracé, vu l'importance que l'Europe accorde aux régions (en tant que destinataires de politiques territoriales ou comme institutions) et, plus particulièrement, le fait que certaines matières qui leur sont déléguées relèvent également du domaine de compétences de l'Union européenne, la nécessité d'établir, à différents niveaux, des connexions appropriées entre les pouvoirs régionaux et le processus décisionnel européen apparaît justifiée.

1.1.1 La participation des ministres régionaux au Conseil des ministres

En dépit de la délégation différenciée de compétences pratiquée par le gouvernement central, qui débouche sur un système nettement asymétrique, avec les effets qui en découlent pour les pouvoirs et l'organisation des niveaux plus élevés, il existe une règle uniforme selon laquelle les ministres de toutes les "régions" bénéficiaires de la décentralisation peuvent prendre part aux réunions du Conseil de l'UE.

La participation à la délégation du Royaume-Uni est expressément prévue par la réglementation générale et particulière sur la décentralisation.

Le protocole d'accord et conventions complémentaires (*Memorandum of Understanding and supplementary agreements*) d'octobre 1999 est un accord qui règle les rapports entre le gouvernement central de Whitehall, l'Écosse, le Pays de Galles et, "s'il y a lieu", l'Irlande du Nord et qui contient la réglementation de base ainsi que cinq annexes (ayant trait à des matières spécifiques présentant un intérêt intergouvernemental), parmi lesquelles le pacte sur la coordination de questions de politique européenne (*Concordat on Co-ordination of European Union Policy Issues*).

Du point de vue des sources juridiques, la méthode retenue consiste donc à réglementer par des actes peu formels plutôt que par de véritables textes législatifs.

Conformément aux accords susmentionnés, les questions européennes ne sont pas du ressort exclusif du gouvernement central, ce qui est en revanche le cas des relations internationales. En particulier, le pacte dispose notamment que le chef de la délégation du Royaume-Uni peut autoriser des ministres régionaux à prendre la parole au Conseil.

La nouvelle organisation confirme et développe l'ancien système en vertu duquel les secrétaires d'État pour l'Écosse (*Scottish Office*), pour le Pays de Galles (*Welsh Office*) et pour l'Irlande du Nord (*Northern Ireland Office*) participaient aux réunions du Conseil et à l'examen des questions européennes. La différence est toutefois considérable dans le cas des nouveaux ministres "régionaux". En effet, si les trois anciens ministres "territoriaux" traduisaient l'importance spécifique des territoires concernés, y compris en prenant sur des questions européennes des positions qui se distinguaient de celles des ministères du gouvernement central, voire s'y opposaient, ils participaient toujours aux réunions en tant que membres du gouvernement central du Royaume-Uni. En d'autres termes, ils étaient (et sont toujours, puisque ces trois fonctions ont été maintenues pour assurer le lien avec les compétences du gouvernement central qui n'ont pas été déléguées) davantage l'expression d'une décentralisation administrative, certes au plus haut niveau, que d'une véritable autonomie.

Cette différence est confirmée par la toute récente réforme de l'exécutif, fondamentale d'un point de vue historique et constitutionnel, qui a été adoptée dans le cadre du décret sur le secrétaire d'État aux affaires constitutionnelles de 2003 (*Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003*). En créant ce nouveau ministère dans la foulée d'un vaste remaniement ministériel, ce décret, qui émane officiellement de la Couronne mais est en réalité pris par le gouvernement, a non seulement favorisé une séparation plus claire des pouvoirs, puisqu'il a supprimé la fonction pluriséculaire du ministre de la justice (*Lord Chancellor*), expression d'une imbrication anormale entre le politique et le judiciaire, en l'évinçant du cabinet et en redistribuant ses tâches, mais il a également eu des répercussions pour les ministères territoriaux, en ce qu'il les a rapprochés davantage encore du gouvernement central et a introduit un organe de supervision et de coordination, le nouveau département des affaires constitutionnelles (DoCA) concernant les secrétariats d'État pour l'Écosse et pour le Pays de Galles, lesquels se voient ainsi réduits pour ainsi dire à des ministères de second rang, probablement en raison de l'autonomie plus grande accordée aux deux régions, alors que le secrétariat d'État pour l'Irlande du Nord continue de jouer pleinement son rôle,

vu l'impasse dans laquelle se trouve la décentralisation dans cette composante du Royaume-Uni.

1.1.1.1 *Le choix des représentants régionaux*

Les représentants appelés à participer aux séances du Conseil peuvent être choisis en fonction de la question qui sera examinée lors de la réunion, étant donné que les dispositions de l'ordre constitutionnel national qui autorisent les ministres régionaux à participer activement à la délégation satisfont aux exigences de l'article 203 (ex-article 146) du traité instituant la Communauté européenne concernant la formation du Conseil.

Aussi, dans les faits, le choix des représentants régionaux est-il opéré essentiellement sur la base des critères de souplesse et de pragmatisme.

La conduite des négociations avec les institutions européennes relève de la compétence des ministres du gouvernement central. De la même manière, les relations avec le niveau communautaire, en amont de la phase descendante, constituent une compétence réservée au Parlement national. Les ministres évaluent au cas par cas l'opportunité d'impliquer le ministre régional, conformément au pacte en la matière (section B.3.13), sur la base de la pertinence des intérêts régionaux en jeu et suivant une pratique confirmée qui s'inspire des règles de coopération. La participation de fonctionnaires régionaux aux différents comités du Conseil ou de la Commission est décidée selon la même procédure (section B.3.15).

L'on notera que pour la majorité des matières déléguées à l'Écosse et à l'Irlande du Nord, l'organisation institutionnelle instaurée par la décentralisation, qui a accentué la séparation administrative existante, implique l'inexistence d'un ministère central correspondant. En revanche, lorsqu'un tel ministère existait, il est devenu, pour la partie résiduelle, un ministère soit exclusivement anglais, soit anglo-gallois (si le législateur a apporté une précision dans ce sens).

Par conséquent, lorsque le gouvernement central le juge nécessaire, le choix des représentants régionaux est souvent conditionné par cette donnée structurelle importante, qui est à la fois historique et organisationnelle. Cette situation peut contribuer à expliquer pourquoi la pratique des relations bilatérales entre le gouvernement central et les régions est si répandue. Elle permet en outre de mieux comprendre la raison pour laquelle il est possible, voire parfois indispensable,

d'appliquer un traitement différencié aux régions et pourquoi des formes de participation plus poussées se sont développées pour certaines d'entre elles.

D'une manière générale, certains observateurs considèrent que la présence des ministres régionaux au Conseil est sporadique, principalement en raison de la faiblesse du rôle du Pays de Galles. D'autres en revanche la mettent en avant et soulignent la participation active des ministères écossais (jusqu'à la fin de l'année 2000, dans le cas de l'Écosse, les ministres ont participé à 14 réunions du Conseil et les fonctionnaires à 75 réunions de ses groupes de travail).

En tout état de cause, compte tenu de la relation directe et spécifique qu'entretiennent désormais les nouveaux ministres des gouvernements régionaux avec leurs Parlements respectifs, il n'est pas prévu qu'ils puissent, en plus de leur participation aux réunions du Conseil obéissant aux modalités évoquées ci-dessus, conduire et présider la délégation du Royaume-Uni dans son ensemble. Avant la décentralisation, le Secrétaire d'État à l'Écosse disposait en revanche de cette faculté pour les matières présentant un intérêt territorial et relevant de la compétence communautaire, telles que la pêche et l'agriculture, précisément parce que la condition institutionnelle fondamentale de son appartenance au gouvernement central était satisfaite.

Quoi qu'il en soit, le fonctionnement et l'efficacité des méthodes de sélection des représentants régionaux doivent être évalués en même temps que ceux des mécanismes de coordination, auxquels ils sont étroitement liés.

1.1.1.2 Les mécanismes de coordination entre les représentants régionaux et le gouvernement de l'État central

La coordination est l'un des aspects les plus délicats de l'organisation institutionnelle actuelle, à l'aune de laquelle se mesurent également les conséquences de l'ouverture aux institutions communautaires. Par ailleurs, tout le débat mené récemment sur les réformes constitutionnelles a visiblement été influencé par la question de l'Europe et, de l'avis de nombreux experts, le nouvel ordre instauré par la décentralisation révèle un niveau d'adéquation aux instances européennes qui n'avait jamais encore été atteint dans l'expérience constitutionnelle britannique. Aussi ne faut-il pas s'étonner de la complexité accrue, bien compréhensible, qui en découle pour tout le système, tant pour son volet européen que pour son volet national.

La législation relative à la réforme met l'accent sur certains points qui posent problème.

Le protocole fixe des principes en la matière et le pacte sur la coordination des questions de politique européenne met en exergue l'importance de la participation des régions au niveau communautaire et le rôle que jouent leurs ministres pour appuyer la position du Royaume-Uni. En particulier, il établit que les ministres des administrations auxquelles des pouvoirs ont été délégués peuvent participer aux réunions du Conseil de l'UE, ainsi qu'y prendre la parole.

S'agissant de cette fonction essentielle, les mécanismes de coordination (section B.3.14) opèrent sur deux plans complémentaires: d'une part, celui des dispositions juridiques et formelles, qui confie la conduite des négociations aux ministres nationaux et confèrent expressément au chef de la délégation le pouvoir de donner la parole au ministre régional (et, bien entendu, par là même d'apprécier si le cas à l'examen est ou non "pertinent" du point de vue politique); d'autre part, celui de la conclusion, plus substantielle, d'un accord entre les acteurs concernés sur la ligne politique à défendre au Conseil. Dans ce cas, le ministre régional pourra "parler au nom du Royaume-Uni (...) avec l'appui total de celui-ci, étant donné que les positions avancées auront été convenues entre les représentants des divers intérêts britanniques".

Si elle n'est pas rare, cette forme de participation ne constitue toutefois pas la règle. Bien que, dans ce domaine, la réglementation s'inspire des critères de non-formalité et de souplesse, avec une préférence marquée pour les relations bilatérales entre le gouvernement central et les différentes régions dans le but de conférer un maximum d'efficacité à ce type de coopération sous forme "d'équipe du Royaume-Uni", la coordination n'apparaît pas aisée.

Aujourd'hui une difficulté se pose, assez inédite compte tenu de la tradition centraliste britannique, à savoir la conciliation de l'unité, de l'autonomie et de la différenciation. Aujourd'hui beaucoup plus que par le passé, l'articulation territoriale du Royaume-Uni est asymétrique et complexe. Dans nombre de secteurs et de matières, l'on peut dire qu'il n'existe pas de véritable "centre" mais seulement des ministères territoriaux à la répartition variable. Toutefois, dans le même temps, la réserve de compétence du gouvernement central en matière communautaire conduit ses ministères à se comporter, vis-à-vis de l'Union européenne sur un mode britannique, c'est-à-dire comme s'il existait toujours un centre.

De nombreuses voix font observer qu'après la délégation de pouvoirs à l'Écosse et au Pays de Galles, les ministères nationaux en arrivent à devoir s'exprimer sur des matières pour lesquelles ils ne disposent plus d'aucune compétence. Inversement, les

deux nations n'ont pas le sentiment d'être représentées de manière appropriée au niveau européen par les ministères centraux, concernant les secteurs pour lesquels elles ne participent pas directement aux réunions du Conseil.

En effet, sur le plan européen et, comme nous le verrons par la suite, sur le plan national, le système paie le prix des efforts consentis pour adapter aux exigences complexes du nouvel État multinational et régionalisé les mécanismes de coordination éprouvés qui, pendant des années, ont fonctionné sous l'égide d'organes unitaires.

À cet égard, le système n'a pas non plus retiré beaucoup de profit de l'existence de ministres territoriaux, à savoir les secrétaires d'État à l'Écosse, au Pays de Galles et à l'Irlande du Nord, figures qui avaient pourtant fait leurs preuves dans le système précédent, même si leur fonction n'était pas réellement représentative au niveau local, et qui ont conservé (les deux premiers au moins jusqu'en 2003) un rôle important dans les relations entre l'État et les régions. Bien qu'ils aient toujours la faculté de prendre la parole au niveau européen au nom des régions "décentralisées", ces dernières préfèrent désormais exprimer directement leurs propres positions, de sorte que ces organes internes du cabinet ne semblent plus constituer une interface fonctionnelle avec les institutions communautaires.

Peut-être la récente réorganisation de l'exécutif introduite par le décret du Conseil de 2003 ouvrira-t-elle de nouvelles perspectives pour une coordination valable et efficace entre les représentants régionaux et le gouvernement, en remédiant aux diverses carences et cloisonnements qui sont apparus après la décentralisation, en particulier dans la mesure où le secrétaire d'État aux affaires constitutionnelles et son département ad hoc (le DoCA), siège d'une concentration complexe et inédite de fonctions, sont chargés de tâches de supervision et de coordination qui, d'un point de vue hiérarchique, le placent au-dessus du secrétariat d'État pour l'Écosse et du secrétariat d'État pour le Pays de Galles (aucune suite n'a été donnée en effet à la recommandation figurant dans le rapport intitulé "Décentralisation: relations interinstitutionnelles au Royaume-Uni", présenté en décembre 2002 par la commission parlementaire sur la Constitution de la Chambre des Lords et favorable à la fusion des deux secrétariats d'État en un bureau ministériel unique).

Il convient cependant de souligner que les modalités de consensus entre les nations décentralisées et le niveau central sont quand même simplifiées dans la mesure où le verdict des urnes s'est traduit par une homogénéité politique aux deux niveaux. En d'autres termes, que le gouvernement du Royaume-Uni comme ceux de l'Écosse et du Pays de Galles soient dirigés par le même parti facilite la coordination (les majorités

travailleuses présentes dans tout le pays ont témoigné d'une volonté effective de simplifier la transition vers la décentralisation, y compris dans ses implications communautaires). Au cas où cette homogénéité ferait défaut, les techniques de coopération fondées sur les critères de non-formalité et de souplesse pourraient, en n'étant plus alimentées par le partage d'une même vision politique, s'avérer moins efficaces et rendre nécessaire l'adoption de mécanismes juridico-formels mieux définis.

1.1.2 La participation au Comité des régions

Les membres du Comité des régions sont, comme on sait, nommés par le Conseil des ministres de l'Union européenne. Au Royaume-Uni, la désignation des candidats et leur présentation à la nomination relèvent du ministère des affaires étrangères et du Commonwealth, qui confectionne une liste de 24 membres et 24 suppléants sur la base des candidatures présentées et approuvées au niveau local. Le Bureau international des pouvoirs locaux (*Local Government International Bureau* - LGIB) joue le rôle de secrétariat de la délégation, pour le compte du gouvernement du Royaume-Uni.

La réglementation en la matière s'appuie sur la loi (modifiée) de 1993 sur les communautés européennes et sur les législations adoptées par la suite pour permettre aux nouvelles entités territoriales (Écosse, Pays de Galles, Irlande du Nord, collectivité du Grand Londres) de présenter des candidats. Pour répondre à l'unique exigence posée par le traité ("représentants des collectivités régionales et locales"), il est spécifié que les membres proposés doivent être titulaires d'un mandat électoral démocratique et que tout le prisme des niveaux des pouvoirs subétatiques doit être représenté. En outre, la composition de la délégation britannique tient compte de critères d'équilibre entre différents facteurs. Depuis la décentralisation, la procédure de présentation des candidatures est différente pour chacune des quatre régions.

En Angleterre (qui présente 16 membres et un nombre équivalent de suppléants), les assemblées régionales, soit pour l'instant des organes élus dotés de compétences consultatives, et la collectivité du Grand Londres procèdent à 18 nominations et l'Association des pouvoirs locaux (*Local Government Association* - LGA) en effectue 14. Il incombe à cette dernière, ainsi qu'au Bureau international des pouvoirs locaux, d'assurer le bon équilibre des candidatures du point de vue politique (sur la base du poids de chaque parti dans les collectivités locales), géographique et ethnique ainsi qu'au regard de l'égalité entre hommes et femmes. Les désignations sont ensuite approuvées par le cabinet du vice-premier ministre.

En Écosse (4 membres et 4 suppléants), c'est le Premier ministre qui coordonne le choix des candidats. L'exécutif et le Parlement écossais en désignent chacun deux et la Convention des pouvoirs locaux écossais (*Convention of Scottish Local Authorities - CoSLA*), quatre autres. Le Parlement écossais approuve ensuite la liste complète des candidats de l'Écosse.

Au Pays de Galles (2 membres et 2 suppléants), le Premier ministre coordonne le processus de désignation. L'Assemblée nationale pour le Pays de Galles et l'Association des pouvoirs locaux du Pays de Galles (*Welsh Local Government Association - WLGA*) procèdent chacune à deux désignations, lesquelles sont ensuite approuvées par l'Assemblée nationale pour le Pays de Galles.

En Irlande du Nord (2 membres et 2 suppléants) le Premier ministre coordonne le processus de désignation. L'Assemblée semi-autonome d'Irlande du Nord et l'Association des pouvoirs locaux d'Irlande du Nord (*Northern Ireland Local Government Association - NILGA*) procèdent chacune à deux désignations. Celles-ci sont ensuite approuvées par l'Assemblée ou, si cette dernière est suspendue, par le Secrétaire d'État à l'Irlande du Nord, agissant en concertation avec les partis politiques d'Irlande du Nord et la NILGA.

1.1.3 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles

Naturellement, le principe de l'unité d'orientation pratiqué par le Royaume-Uni à l'égard de la politique communautaire a limité pendant longtemps la présence et les possibilités d'action de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord à Bruxelles. Depuis la décentralisation, la création de bureaux régionaux de représentation est devenue officiellement possible.

C'est ainsi que depuis juillet 1999, l'Écosse, qui avait déjà ouvert le Centre Europe de l'Écosse (*Scotland Europa Centre*), une plate-forme opérationnelle non institutionnelle destinée à défendre ses intérêts, dispose auprès de ce centre, rebaptisé Maison de l'Écosse (*Scotland House*) et géré par un consortium de droit privé, du Bureau de l'exécutif écossais auprès de l'UE (*Scottish Executive EU Office*), qui représente l'exécutif écossais et fournit un appui aux autres représentations.

Dans le même ordre d'idées, le Pays de Galles a créé une représentation propre mais a opté pour une structure unique, le Bureau de l'Assemblée nationale pour le Pays de Galles auprès de l'UE (*National Assembly for Wales EU Office*), afin de refléter le

caractère spécifique de l'Assemblée régionale, qui n'est dotée que de pouvoirs administratifs.

Ces organes ont essentiellement pour tâche de fournir une assistance et un appui opérationnel aux régions concernées, de recueillir des informations pour les ministres et les administrations, de suivre des questions et des dossiers d'intérêt régional, d'influer sur l'élaboration des décisions communautaires, d'entretenir un réseau de contacts avec les bureaux homologues d'autres régions, et des relations efficaces avec des institutions publiques et des intérêts du secteur privé, ainsi que de soutenir et de promouvoir le profillement de la région en Europe. Il s'agit par conséquent d'un rôle important, qui s'est plus particulièrement révélé comme tel dans le cadre de la mise en œuvre des politiques communautaires qui ont une influence directe sur les compétences décentralisées, par exemple la politique d'environnement, mais dont le contenu effectif dépend toutefois du poids institutionnel de l'entité d'origine: ainsi, l'Écosse a montré qu'elle était mieux à même de réaliser les objectifs fixés parce que, dans le modèle asymétrique britannique, elle bénéficie d'un statut d'autonomie de premier plan.

Les bureaux régionaux de représentation travaillent en étroite coopération avec la représentation permanente du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne (UKRep).

Pour terminer, signalons qu'un grand nombre de collectivités locales ont ouvert leurs propres bureaux à Bruxelles. Ceux-ci jouent le rôle de "postes d'écoute" et d'instrument de participation à la phase ascendante des processus décisionnels communautaires.

1.1.4 La participation régionale aux représentations nationales

La responsabilité globale de la promotion et de la défense de la position du Royaume-Uni dans le processus décisionnel de l'Union européenne incombe à une "triade" d'organes de coordination centrale, composée du secrétariat européen du Conseil des ministres (*Cabinet Office*), du ministère des affaires étrangères et du Commonwealth (FCO) ainsi que de la représentation permanente du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne (UKRep). Cette dernière constitue la pièce maîtresse du dispositif britannique à Bruxelles et, contrairement à nombre de bureaux similaires d'autres pays, joue également un important rôle d'interface au plan national, de manière à assurer une certaine continuité dans la définition de la ligne politique.

À la suite de la décentralisation, la représentation a récemment reçu une tâche supplémentaire, à savoir tisser des liens avec les bureaux régionaux de représentation, en particulier le Bureau européen de l'exécutif écossais et le Bureau européen de l'Assemblée pour le Pays de Galles, qui sont considérés comme des "membres de la famille de la représentation permanente du Royaume-Uni" avec laquelle ils sont en contact permanent.

Cette organisation permet de donner corps à l'esprit d'équipe et au souci tout particulier de relayer la position britannique sous un jour uni, de manière cohérente et en temps opportun qui semblent constituer les traits caractéristiques de la mission du Royaume-Uni à Bruxelles dans les différents aspects liés à la collecte et la diffusion d'informations, au suivi des activités des institutions communautaires, à la formation et à la mise à jour constante de la stratégie nationale, à l'assistance aux ministres et fonctionnaires dans le déroulement des négociations, etc. Les instances et groupes d'intérêts des régions qui font partie de ce circuit tirent sans aucun doute profit, fût-ce indirectement, de cette approche grâce à laquelle ils sont tenus informés, tout comme les autres ministères concernés (par exemple pour les questions de la pêche et de l'agriculture).

Cependant, nombreux sont ceux qui décèlent dans ces mécanismes bien rodés les marques d'un centralisme persistant. Les régions se sont pliées à ces mécanismes, adoptant des comportements qui puissent s'adapter à l'organisation renforcée de la représentation permanente et à son rôle central et certains experts estiment que même après la décentralisation, elles ont du mal à avoir un accès direct aux outils d'élaboration des politiques à Bruxelles.

Certains signes, apparus au cours de ces toutes dernières années, pourraient montrer que les régions décentralisées acquièrent davantage de poids sur ce front avancé de la coordination (par exemple les quatre fonctionnaires écossais de la représentation permanente sont désormais responsables devant le Parlement écossais et non plus devant le gouvernement central) mais dans des limites qui restent bien circonscrites.

1.2 Volet national

Les problèmes relevés en ce qui concerne la coordination se posent également, et peut-être même davantage, dans les relations au niveau national. Ils sont précisément liés aux limites sur lesquelles le gouvernement central peut désormais buter dans l'exercice de son rôle classique, qui constitue depuis toujours un trait caractéristique du système et que des experts britanniques qualifient de "volonté de coordination" explicite, le but

étant non seulement d'éviter les erreurs et activités contradictoires mais également d'imprimer une orientation globale à la politique. En réalité, cette ambition plonge des racines profondes dans certains principes de l'ordre juridique britannique (tels que la responsabilité collective du cabinet, la collégialité, l'unité du gouvernement, etc.) ainsi que dans tout un écheveau de normes, pratiques et méthodes organisationnelles qui les mettent en œuvre et les développent.

1.2.1 L'information et l'implication des collectivités régionales et locales pour la phase ascendante des procédures communautaires

Les principaux canaux de circulation de l'information sont les ministères gouvernementaux concernés, qui élaborent des circulaires, avis et propositions, ainsi que le bureau d'information des collectivités locales, le Bureau international des pouvoirs locaux (LGIB), dont le domaine de compétence englobe l'Europe et les affaires internationales. Le LGIB partage une longue tradition de coopération avec le Comité des régions et d'autres organisations européennes, telles que le Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe et le Conseil des communes et des régions d'Europe. Grâce à lui, les collectivités locales sont régulièrement tenues au courant des questions européennes et de leur évolution en relation avec un vaste éventail de sujets.

Il convient en outre de signaler le rôle de l'Association des pouvoirs locaux (*Local Government Association*), qui est le porte-parole le plus autorisé de toutes les collectivités locales et qui exerce une fonction consultative officielle vis-à-vis du gouvernement central.

2. Phase descendante

2.1 Transposition des directives communautaires

La transposition des directives en droit national relève de la compétence du gouvernement central et du Parlement si une nouvelle législation doit être instaurée. En règle générale, les nouvelles directives sont toutefois couvertes par la législation existante. C'est alors le ministère compétent pour le domaine visé par elles qui est responsable de les transposer. Lorsqu'elles impliquent des pouvoirs locaux, l'Association des pouvoirs locaux est consultée.

2.2 *Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales*

Faute d'une Constitution écrite, cette question est régie par la doctrine de l'ultra vires, en vertu de laquelle les compétences des gouvernements infranationaux sont limitées par les décisions que le Parlement a prises par la voie législative ou dans les textes de droit dérivé.

C'est plus récemment seulement que les collectivités locales ont été dotées de pouvoirs équivalents à une compétence générale, encore qu'elle soit limitée dans son fonctionnement.

Les comportements illégaux de la part des pouvoirs locaux sont généralement peu nombreux ou bien cachés, dans la mesure où rares sont les cas qui ont été très suivis par l'opinion publique. Ceux qui l'ont été concernaient des affaires spectaculaires de corruption à grande échelle, généralement très peu fréquents. Il existe une forte présomption légale que les fonctionnaires publics et tous ceux qui exercent une fonction élective, à tous les niveaux de gouvernement, respecteront la loi: les conséquences pour toute personne qui enfreint cette règle peuvent être graves et aller de la perte de mandat à l'emprisonnement.

SUÈDE

1. *Phase ascendante*

1.1. *Volet européen*

1.1.1. *La participation au Comité des régions*

1.1.2. *Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles*

1.1.3. *La participation régionale aux représentations nationales*

1.1.4. *Le paysage associatif et la coopération interrégionale dans le cadre européen*

1.2. *Volet national*

1.2.1. *L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires*

1.2.2. *Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales*

2. *Phase descendante*

2.1. *La répartition des compétences pour la mise en oeuvre des actes communautaires*

2.2. *Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales*

3. *Le principe de subsidiarité*

1. Phase ascendante

1.1 Volet européen

1.1.1 La participation au Comité des régions

La délégation suédoise au Comité des régions est composée de douze membres et d'un nombre égal de suppléants conformément aux dispositions de l'article 263 du traité instituant la Communauté européenne.

Bien que leur nomination ne soit réglementée par aucun texte de loi, c'est le ministre de l'intérieur qui désigne les candidats de la délégation suédoise sur la base des propositions formulées par la Fédération des conseils de comté (*Landstingsförbundet*) et la Fédération des communes suédoises (*Svenska Kommunförbundet*)⁽¹⁾. En opérant leurs choix, les associations veillent à assurer un équilibre sur le plan de la distribution géographique et de la représentation des hommes et des femmes, en fonction des résultats des dernières élections locales. Tous les membres suédois sont des représentants élus au suffrage direct et dont le mandat est en cours.

Conformément à l'importance mineure que le niveau territorial régional⁽²⁾ occupe par rapport au niveau communal dans le système suédois, la Fédération des conseils de comté ne propose la candidature que de moins de la moitié de la délégation, à savoir quatre titulaires et six suppléants.

⁽¹⁾ La loi sur le mode de gouvernement (*Regeringsformen*) de 1974, la plus importante des quatre lois fondamentales suédoises, reconnaît l'autonomie locale et renvoie à la législation étatique ordinaire pour ce qui est du choix des formes et des garanties en la matière (cf. chapitre I, art. 1 et 7, et chapitre VIII, art. 5). En 1991 une nouvelle loi sur le gouvernement local (Sfs 1991, 900 et modifications successives – disponible en anglais sur www.justitie.regeringen.se) a été adoptée, selon laquelle "la Suède est divisée en communes (*kommuner*) et conseils de comté (*landsting*)" (cf. chapitre I, art. 7).

⁽²⁾ Bien que la définition de l'échelon régional en Suède soit ambiguë, le niveau des conseils de comté est également considéré comme régional, conformément aux précédents travaux du Comité des régions. Les conseils de comté constituent des organes politiques élus directement au niveau du comté (*län*). Ils sont compétents en matière de santé et de services sanitaires.

La Fédération représente les intérêts de dix-huit conseils de comté et des deux "régions expérimentales" (*försöksregioner*), le Götaland occidental et la Scanie⁽³⁾.

La Fédération des communes, qui constitue une organisation politique et un groupe d'intérêt pour l'ensemble des 289 collectivités locales (*kommuner*)⁽⁴⁾ dispose quant à elle du droit de proposer la candidature de huit membres et six suppléants.

Après examen des candidatures qui lui ont été soumises et délibération, le gouvernement national transmet la liste des membres désignés au Conseil des ministres de l'UE, qui est chargé de procéder à leur nomination au Comité des régions.

⁽³⁾ À la fin des années 90, des projets-pilotes en vue d'une nouvelle répartition des responsabilités ont été lancés dans les "régions expérimentales" (souvent composées de plusieurs comtés) de Kalmar, de Gotland, de Scanie et de Götaland occidental. Une cinquième région suédoise, celle du Jämtland, qui se trouve aux confins de la Norvège et est la plus éloignée de l'Europe continentale, a été exclue du projet. En 2001, le Parlement (*Riksdag*) a décidé que les projets en Scanie et en Götaland occidental se poursuivraient jusqu'en 2006. Dans ces régions expérimentales ont été instaurés des "conseils régionaux", organes politiques élus au niveau régional, avec la participation d'un ou plusieurs comtés.

Les comtés ont été autorisés quant à eux à constituer des "conseils de développement régional" qui englobent toutes les communes de leur territoire et, sur une base volontaire, le conseil de comté proprement dit. Jusqu'à présent, huit conseils de développement régional ont vu le jour à Kalmar et à Gotland (deux anciennes régions-pilotes), dans les comtés de Blekinge, Götaland oriental, Halland, Södermanland, Uppsala et Dalarna. Dans nombre d'autres comtés, la tendance va dans le même sens. Ces entités ne sont pas des projets mais des institutions à caractère durable qui jouissent d'une autonomie à mi-chemin entre celle des régions et des comtés. Elles forment des autorités conjointes (*Kommunalförbund*) dépourvues d'assemblées directement représentatives. Enfin, il convient de noter que la longue tradition suédoise de décentralisation peut expliquer l'intérêt tardif du pays pour la régionalisation, qui n'est apparu qu'à l'époque de son adhésion à l'UE.

⁽⁴⁾ Cf. CdR Processus de sélection des membres du Comité des régions: procédures appliquées dans les États membres, 2004. Le site Internet commun aux deux associations (www.lf.svekom.se) fait état de 290 collectivités locales. Les communes forment des organes politiques qui sont directement élus au niveau local et ne détiennent pas de pouvoirs législatifs. L'activité décisionnelle de leur Fédération s'exerce au travers d'un Congrès constitué de 401 délégués des collectivités locales, qui sont élus par chaque comté et par les villes de Stockholm, Malmö et Göteborg, en nombre proportionnel à leurs populations respectives.

1.1.2 Les bureaux régionaux de représentation et de liaison à Bruxelles

Les collectivités locales et régionales suédoises ont elles aussi ouvert des bureaux à Bruxelles dans le but d'entretenir avec les institutions communautaires des contacts directs, destinés à la fois à recueillir des informations et à tenter d'influencer les processus décisionnels de l'UE ⁽⁵⁾.

Sur quelque 250 bureaux de représentation et de liaison régionaux et locaux présents à Bruxelles, dix sont suédois ⁽⁶⁾.

Les bureaux des deux associations suédoises (qui fusionneront à partir du 1^{er} janvier 2007 pour former une confédération unique) partagent le même siège que celui de leurs homologues du Danemark, de Finlande, des Pays-Bas et de Norvège. Outre les antennes de ces deux associations, pas moins de cinq bureaux regroupent des collectivités locales en fonction de leur situation géographique sur le territoire national (Suède occidentale, méridionale, orientale, centrale et septentrionale) et deux autres représentent des entités isolées, en l'occurrence une ville (Malmö) et la zone de la capitale suédoise (région de Stockholm).

Pour les îles suédoises, la collaboration avec les îles finlandaises et danoises au sein de la Maison de la Baltique revêt une importance stratégique. L'Association de la mer Baltique est très importante pour les collectivités locales: le bureau "B 7" des îles de la

⁽⁵⁾ Pour entrer dans l'UE, il la Suède a dû adopter une législation ad hoc, la loi sur l'UE (1994, 1500). La loi sur le mode de gouvernement (*Regeringsformen*) contient une clause selon laquelle le Parlement (Riksdag) "peut conférer le pouvoir décisionnel aux Communautés européennes, pour autant qu'elles garantissent une protection des droits et des libertés fondamentales équivalente à celle prévue dans la présente loi sur le mode de gouvernement et dans la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le Riksdag autorise cette cession du pouvoir de décision par le biais d'une délibération qui doit être approuvée par trois quarts des votants au moins. Il peut en outre adopter cette décision selon la procédure prévue pour l'adoption des lois fondamentales" (chapitre X - art. 5). En fait, la procédure spéciale a été utilisée pour la première fois lors de la ratification du traité d'Amsterdam, alors qu'en 1994, la Suède a suivi le processus d'élaboration des lois fondamentales, requérant deux délibérations sur le même texte, séparées par un laps de temps qui ne peut être inférieur à neuf mois, la seconde délibération ne pouvant intervenir qu'après la tenue de nouvelles élections politiques et d'un éventuel référendum en parallèle (chapitre VIII, art. 15). En 1994, le référendum, formellement consultatif mais politiquement contraignant, s'est soldé par un score de 52% de "oui", ce qui a permis au Parlement de voter l'adhésion à l'UE à la majorité simple. Contrairement à la majorité des dispositions constitutionnelles des autres États membres, le texte ainsi approuvé fait explicitement référence aux Communautés européennes. La formulation de la clause d'adhésion montre clairement l'influence de la décision prise en 1993 par le Tribunal constitutionnel allemand, connue sous le nom d'"arrêt Maastricht": l'impératif de la protection des droits fondamentaux comme limite à la cession du pouvoir de décision à l'UE a été intégrée à la Constitution écrite de la Suède à travers les termes *så länge* (pour autant que), synonyme de l'allemand *solange*, ou *so long* dans la traduction littérale de la version officielle anglaise.

⁽⁶⁾ En 1995, l'adhésion de la Suède au processus d'intégration communautaire a coïncidé avec la décision de lancer des projets de régionalisation du pays. L'eupéanisation a sans aucun doute influencé les initiatives prises par les collectivités régionales pour augmenter leur autonomie et diminuer leur dépendance vis-à-vis de l'État.

Baltique auprès de l'UE à Bruxelles assure la représentation des "Sept de la Baltique" ou "Coopération des sept îles", qui réunit des entités suédoises (îles d'Öland et de Gotland), finlandaise (archipel d'Åland), estoniennes (îles de Saaremaa et de Hiiumaa), allemande (île de Rügen) et danoise (île de Bornholm).

1.1.3 La participation régionale aux représentations nationales

Aucune source ne permet d'inférer l'existence d'une collaboration plus ou moins officielle entre les collectivités locales et régionales et la représentation permanente suédoise auprès de l'UE.

1.1.4 Le paysage associatif et la coopération interrégionale dans le cadre européen

Les collectivités locales et régionales suédoises, individuellement ou à travers leurs associations, participent activement aux associations internationales qui se proposent de représenter leurs intérêts auprès des institutions communautaires.

Les deux associations suédoises participent au Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), section européenne de l'association mondiale unifiée Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), afin de promouvoir la prise en compte des intérêts des collectivités locales et régionales en Europe dans le cadre des processus décisionnels communautaires. Six membres et un nombre égal de suppléants représentent les conseils régionaux (trois membres et trois suppléants) et locaux (trois membres et trois suppléants): ils sont issus des deux associations et participent au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE), l'organe consultatif du Conseil de l'Europe. Par ailleurs, les deux associations font partie de la délégation suédoise auprès du Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP), qui est reconnu comme l'une des principales organisations du dialogue social à l'échelle européenne. Elles contribuent dans cette enceinte à l'élaboration de la réglementation communautaire en ce qui concerne le marché du travail. Les deux associations emploient en effet un nombre important de travailleurs, que ce soit directement ou par le biais de leurs membres.

Quatorze collectivités régionales suédoises ⁽⁷⁾ font partie de l'Assemblée des régions d'Europe (ARE). S'agissant des communes, seules trois villes de Suède (Göteborg,

⁽⁷⁾ Blekinge, Botnie occidentale, Dalarna, Gävleborg, Götaland occidental, Götaland oriental, Jämtland, Jönköping, Norrland occidental, Örebro, Södermanland, Uppsala, Värmland, Västmanland.

Malmö et Stockholm) sont membres d'Eurocités, l'association des villes métropolitaines européennes, alors que vingt-trois d'entre elles adhèrent à l'Union des villes de la Baltique ⁽⁸⁾, l'association des villes du pourtour de la Baltique. Ces deux associations de villes ont pour objectif d'influer sur le processus décisionnel des institutions communautaires de manière à les sensibiliser aux problèmes urbains.

C'est précisément sur les rives de la Baltique que les autorités suédoises trouvent le terrain le plus fertile pour la coopération transfrontalière en prenant part à diverses associations, dont la Coopération subrégionale des États de la mer Baltique (CSREMB), à laquelle participent les deux "régions expérimentales" et l'ensemble des comtés suédois.

1.2 Volet national

1.2.1 L'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires

Aucun texte de loi ne prévoit l'information des collectivités régionales et locales sur la phase ascendante des procédures communautaires.

Étant donné que le Parlement suédois (Riksdag) est impliqué concrètement dans la phase ascendante des procédures communautaires et compte tenu de l'importance que revêt traditionnellement le droit d'accès aux documents dans l'ordre juridique suédois ⁽⁹⁾, le Riksdag représente un maillon essentiel de l'information sur les processus décisionnels communautaires. La commission parlementaire pour les affaires européennes (résolution parlementaire de décembre 1994 et loi sur le Riksdag, chap. 10, art. 4) constitue l'enceinte où le gouvernement, après avoir fourni tous les documents communautaires à sa disposition, rend compte de sa position avant que le Conseil des ministres de l'UE ne se réunisse. Cette commission parlementaire a été constituée sur le modèle danois mais n'a pas reçu officiellement des compétences identiques à celles de son homologue. Son avis est toutefois considéré comme une sorte de mandat, si bien que les positions adoptées par le gouvernement au Conseil des ministres de l'UE sont vérifiées a posteriori: toute déviation par rapport à la position adoptée au Riksdag doit être motivée et peut conduire à un vote de défiance. Le rôle de

⁽⁸⁾ Gävle, Göteborg, Kalmar, Karlskrona, Karlstad, Kristianstad, Landskrona, Linköping, Luleå, Malmö, Nacka, Norrköping, Norrtälje, Nyköping, Örebro, Oskarshamn, Oxelösund, Stockholm, Sundsvall, Umeå, Västerвик, Växjö, Visby.

⁽⁹⁾ La base constitutionnelle de la pratique traditionnelle de diffusion des informations est constituée par l'article 2 du chapitre VII de la loi sur le mode de gouvernement qui s'énonce comme suit: "Afin de préparer les activités du gouvernement, les informations et avis nécessaires seront obtenus des autorités publiques concernées."

cette commission est important en ce qu'elle offre aux pouvoirs locaux la possibilité de recueillir des informations, puisque chaque proposition de la Commission européenne, accompagnée des mémorandums explicatifs présentés par le gouvernement (*faktapromemorior*) et tous les procès-verbaux des séances de la commission parlementaire sont publiés sur Internet (www.riksdagen.se/eu). Conformément à la loi sur le Riksdag, le gouvernement suédois est tenu d'informer la commission parlementaire de toute activité du Conseil des ministres de l'UE, du Conseil européen et de la conférence intergouvernementale, ainsi que de se présenter devant la commission chaque fois que cinq au moins de ses dix-sept membres en font la demande.

En outre, le gouvernement doit soumettre aux commissions parlementaires compétentes des informations écrites sur les propositions de la Commission européenne.

Le Riksdag a créé par ailleurs un centre d'informations qui met à la disposition du public des informations sur l'UE et sur la participation de la Suède au processus d'intégration communautaire (1994-1995, Commission constitutionnelle 36) ⁽¹⁰⁾.

1.2.2 Les mécanismes d'implication des collectivités régionales et locales

Les mécanismes d'implication des instances locales et régionales s'appliquent indifféremment à la phase ascendante comme à la phase descendante des mécanismes de décision.

En Suède, il n'existe pas d'organes mixtes, comme en Italie ou au Portugal, mais la participation aux processus décisionnels est une caractéristique du système de gouvernement suédois. L'article 2 du chapitre VII sur les activités du gouvernement de la loi sur le mode de gouvernement prévoit en effet que "les associations et les citoyens isolés doivent avoir la possibilité d'exprimer leur avis si nécessaire". La tradition veut que le gouvernement, avant de proposer une nouvelle législation, crée une commission d'enquête ("commission royale") chargée d'étudier et d'analyser les différents aspects de la question. Ces commissions législatives sont composées de parlementaires, d'experts et de représentants des divers intérêts en jeu, parmi lesquels figurent des délégués locaux et régionaux. La Suède possède une longue tradition en matière de vie associative, qui a contribué à donner une position de groupes de

⁽¹⁰⁾ Le gouvernement doit en outre présenter un rapport annuel sur les activités de l'Union européenne (*Årsboken om EU*).

pression très puissants aux deux associations de collectivités territoriales (celle des communes existe depuis 1908). Pour s'en convaincre, il suffit de penser que 21% des salariés travaillent pour les communes et 6% pour les conseils de comté, ce qui fait des associations des collectivités régionales et locales les plus grands groupements d'employeurs du pays.

Vu la rapidité et la complexité du processus décisionnel communautaire, cette pratique est apparue trop confuse et le pays a été conduit au cours des dix dernières années à adopter des solutions diverses en fonction du gouvernement en place. La coordination des politiques communautaires est actuellement assurée par le cabinet du Premier ministre, assisté par le département des affaires européennes du ministère des affaires étrangères qui gère les contacts entre les unités ad hoc instituées auprès de chaque ministère et la représentation permanente à Bruxelles.

2. Phase descendante

2.1 La répartition des compétences pour la mise en oeuvre des actes communautaires

Aux termes de la loi sur l'autonomie locale ⁽¹¹⁾, la participation à l'intégration communautaire n'a pas donné lieu à une nouvelle répartition des compétences entre l'État et les pouvoirs locaux. Une telle distribution des tâches n'est pas prévue dans les lois fondamentales mais a été modulée, en fonction des développements sociaux, à partir d'un modèle de décentralisation administrative. Le Riksdag et le gouvernement définissent, par le biais de lois et de décrets, les objectifs nationaux des activités des communes et des comtés qui, à travers la législation sectorielle, ont pris la responsabilité de nombreux services publics essentiels (services sociaux, santé et services sanitaires, enfance, éducation). Les communes sont, dans le cadre et le respect de la législation nationale, les principaux responsables de la politique éducative, de l'aide sociale aux personnes âgées et handicapées et des services de voirie, de fourniture et de traitement de l'eau et de santé, alors que les comtés assument des missions de bien-être à caractère universel, englobant, dans une très vaste acception, les domaines du transport public et du développement régional dans les secteurs du commerce, du tourisme et de la culture. Les conseils régionaux élus directement dans les deux "régions expérimentales" ont assumé, en plus des services gérés d'ordinaire par les comtés, les politiques de développement régional confiées au sein des comtés

⁽¹¹⁾ Cf. note 1.

aux "directions administratives de comté", organes déconcentrés du gouvernement national chargé de conduire et de contrôler les activités des pouvoirs locaux.

La loi sur l'autonomie locale et la loi sur la forme de gouvernement confère aux communes et aux comtés des pouvoirs réglementaires dans certaines matières, telles que l'ordre public et la circulation. Dans les autres domaines de compétence, les décisions sont prises à l'échelle locale et régionale au moyen d'actes administratifs. Les relations entre l'État et les instances locales de gouvernance sont marquées par une coopération et une concertation permanentes dans différents domaines, qui s'effectue selon des modalités et sous des formes diverses, tandis que la répartition des compétences fait sans cesse l'objet de modifications.

Le gouvernement peut transposer les directives s'il existe une législation nationale en la matière. Dans le cas contraire, c'est la procédure législative habituelle qui est d'application, à savoir que le gouvernement soumet une proposition au Parlement national. En cas de règlements non directement applicables, ce sont les quelque 300 agences gouvernementales prévues par la législation qui interviennent.

2.2 Les instruments juridiques destinés à éviter l'infraction de l'État vis-à-vis de l'Union du fait des régions et des collectivités locales

Les infractions commises par la Suède vis-à-vis de l'Union sont extrêmement rares. Elle est le pays de l'UE le plus respectueux de la législation communautaire ⁽¹²⁾.

Il faut savoir qu'il existe en Suède un contrôle de constitutionnalité à caractère diffus, même si la Cour suprême administrative fait fonction de tribunal constitutionnel pour les questions administratives, tandis que les matières civiles et pénales sont jugées en dernière instance par la Cour suprême ⁽¹³⁾.

Il n'existe pas de règle spécifique en cas de non-respect d'une obligation communautaire par les collectivités locales et régionales. Le contrôle des actes de ces instances est effectué par des agences nationales ou par les administrations publiques de comté, qui sont des organes auxiliaires de l'État, présidés par le gouverneur du comté désigné par le gouvernement.

⁽¹²⁾ Aucune infraction n'a été enregistrée jusqu'en 1999, une seule l'a été cette même année et trois en 2000.

⁽¹³⁾ Il a été noté que ces deux juridictions sont très réticentes à annuler les lois. Une au moins l'a été, en 1996, pour violation d'une directive communautaire, sans aucun recours préjudiciel à la Cour de justice. Il ressort des diverses sources disponibles qu'entre 1994 et 1996, les tribunaux suédois et la Cour de justice se sont prononcées sur au moins 118 affaires touchant aux rapports entre droit interne et droit européen.

C'est à la suite d'une condamnation de la Suède par la Cour européenne des droits de l'homme pour violation de l'article 6 de la Charte européenne des droits de l'homme, qu'a été adoptée, en 1988, la loi sur le recours légal, grâce à laquelle tout citoyen peut intenter une action en justice contre une disposition administrative définitive, la loi ayant introduit une clause de compétence générale pour les tribunaux administratifs. Chaque décision des communes et des conseils de comté peut donc faire l'objet d'un recours devant les tribunaux administratifs destiné à en vérifier la légitimité.

3. *Le principe de subsidiarité*

Bien qu'il n'existe aucune disposition législative nationale en la matière, l'article premier du chapitre II de la loi sur l'autonomie locale évoquée ci-dessus pourrait être assimilé au principe de subsidiarité verticale, dans la mesure où il dispose que les communes et les conseils de comté pourvoient aux questions d'intérêt général qui ont un rapport avec la commune ou le comté, ou encore avec leurs membres, et qui ne sont pas du ressort exclusif de l'État, d'une autre commune, d'un autre conseil de comté ou de tout autre organe". Il s'agit là du principe de la "compétence générale" des collectivités locales ou principe de proximité. Ainsi, comme au Danemark, les compétences locales sont délimitées de manière négative, sans énumération explicite. En Suède existe toutefois une "législation spéciale", très détaillée même, qui définit les missions obligatoires des collectivités locales et régionales ainsi que celles qui ne peuvent être exercées de manière autonome.

Pour ce qui est de la subsidiarité horizontale, il y aurait lieu de citer la disposition de la loi sur le mode de gouvernement (chapitre XI, article 6, alinéa 3) selon laquelle "les fonctions administratives peuvent être confiées à des entreprises, des associations, des groupements, des fondations et communautés religieuses agréées ou à des parties de leur organisation ou encore à des individus. Si ces fonctions impliquent l'exercice de pouvoirs publics, elles doivent être conférées par une loi."

TROISIÈME PARTIE

OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS FINALES

OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS FINALES

1. Objet de l'exercice - 2. La participation des ministres régionaux aux séances du Conseil - 2.1 Les mécanismes élaborés en Autriche et en Allemagne - 2.2 Le modèle belge - 3. Le Comité des régions et ses délégations constitutives - 3.1 Le socle légal - 3.2 La composition des délégations - 4. La participation régionale aux délégations nationales et aux représentations permanentes - 5. Information et implication des collectivités régionales et locales au stade interne des processus décisionnels européens - 6. Répartition des compétences pour l'exécution et la mise en œuvre des actes communautaires - 7. Instruments juridiques destinés à prévenir ou sanctionner l'infraction des régions vis-à-vis de l'Union - 8. La protection juridictionnelle des compétences régionales et locales en cas de violation par les actes communautaires - 9. Le principe de subsidiarité

1. Objet de l'exercice

Les deux sections initiales de la présente étude ont dressé un tableau des différents canaux qu'empruntent les collectivités locales et régionales pour participer au processus décisionnel européen. La première, qui contient une analyse comparative des différents outils de participation, a tout particulièrement mis en lumière les zones de convergence et de divergence des différentes voies spécifiques adoptées par les États membres.

L'objectif de cette brève section finale consistera à formuler, sur la base de la comparaison ainsi effectuée, des évaluations synthétiques concernant les divers modèles qui se sont dégagés, ainsi qu'à porter des appréciations qui s'inscriront notamment dans un souci d'identifier les "meilleures pratiques", comme le livre blanc sur la gouvernance européenne en avait adressé la demande aux Comité des régions.

C'est dans cette ligne que nous récapitulerons les éléments étudiés ci-dessus pour juger, sous forme de synthèse, des avantages et des inconvénients que présentent chacun des modèles qu'on peut en dégager, le tout en faisant bien évidemment remarquer que les solutions retenues dans les différents régimes nationaux ne peuvent s'envisager comme des "variables indépendantes", puisqu'elles sont tributaires des spécificités des systèmes institutionnels à l'intérieur desquels elles se situent. En

conséquence, l'hypothèse de leur transposition dans des structures différentes ne peut être envisagée qu'avec une extrême prudence.

Dans l'étude ci-après, nous respecterons l'ordonnement systématique des parties précédentes.

2. *La participation des ministres régionaux aux séances du Conseil*

On a pu voir que cette formule d'implication n'est ouverte qu'aux entités subnationales de trois États fédéraux (l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique), tandis que le pays partiellement régionalisé qu'est le Royaume-Uni a commencé seulement à une date plus récente à exploiter assez fréquemment cette possibilité en se faisant représenter dans des réunions du Conseil par le ministre de l'Écosse ou, plus rarement, par celui du Pays de Galles, lesquels, toutefois, ne peuvent présider la délégation britannique malgré cette participation. Il convient par ailleurs de relever qu'en vertu de l'accord de décembre 2004, les communautés autonomes espagnoles disposent à présent elles aussi de cette faculté.

Une fois admis le principe de l'association directe des collectivités territoriales au processus décisionnel européen, le principal obstacle auquel les régimes nationaux se sont trouvés confrontés a été celui de la coordination entre ces entités subétatiques et le niveau national correspondant. Cette problématique a reçu des solutions variables, encore qu'elles procèdent pour l'essentiel de la répartition interne des compétences.

2.1 *Les mécanismes élaborés en Autriche et en Allemagne*

Il a déjà été relevé qu'en Autriche, la participation des länders au Conseil des ministres n'est autorisée que pour les questions qui relèvent de la compétence législative de ces entités et que même dans ces matières, la codécision n'occupe qu'une place restreinte, puisque leur présence au Conseil ne peut se réaliser sous une forme autonome mais doit passer par le canal de l'implication du représentant qualifié du gouvernement fédéral et du consensus avec lui (art. 23 D de la Constitution fédérale).

En ce qui concerne l'Allemagne, on rappellera que pour les propositions communautaires touchant à des compétences législatives propres des länders, la représentation de la République fédérale auprès de l'Union européenne devra revenir à un délégué de ces collectivités territoriales, désigné par le Conseil fédéral en concertation avec le gouvernement de la Fédération et dans le respect des compétences de celui-ci; par ailleurs, c'est au niveau fédéral qu'il appartiendra de présider la

délégation allemande, afin de préserver les attributions de la Fédération pour ce qui est de la représentation extérieure.

On en conclura donc qu'en Autriche comme en Allemagne, la participation directe des collectivités territoriales au processus décisionnel communautaire reste restreinte, dans le cas du premier pays, et, en tout cas, non prédominante, pour ce qui est du second.

2.2 *Le modèle belge*

La solution adoptée par le système belge se présente sous un jour différent. Dans les instances communautaires, la représentation de la Belgique n'est en effet assumée par le gouvernement fédéral que dans les cas où entrent en jeu soit des matières relevant de la compétence exclusive de la Fédération, soit des compétences partagées pour lesquelles un accord n'a pas pu être dégagé afin de déléguer en la circonstance un représentant des entités fédérées (Woelk).

S'agissant de choisir les envoyés qu'elle y délègue, la Belgique classe les Conseils des ministres en quatre groupes distincts, répondant à la répartition des compétences entre l'État et les régions. Dans le cas du premier, c'est au gouvernement fédéral qu'il revient d'envoyer la délégation. Pour le deuxième, elle est dirigée par un ministre du gouvernement national, qui sera toutefois flanqué d'un représentant d'une des entités subétatiques, par ordre de roulement. Dans le troisième, la présidence en sera assumée par un ministre d'une de ces collectivités (suivant un dispositif tournant), qu'assistera un délégué du gouvernement fédéral. Dans le quatrième, enfin, ce sont les collectivités subétatiques qui détiennent la responsabilité de la représentation belge. Grâce au système de rotation, les entités qui montrent le plus d'intérêt pour une question donnée ont la possibilité d'être plus présentes dans les Conseils qui s'y rapportent.

Dans le système belge, les "acteurs varient" (Woelk) suivant les différentes matières que l'action communautaire peut concerner dans chaque cas. En d'autres termes, eu égard à la séparation tranchée entre les différentes sphères de compétence, une nette préférence est accordée à la concertation entre les divers niveaux de pouvoir et à d'authentiques et véritables mécanismes de codécision, caractérisés par des procédures de coordination propres, comme la participation directe des entités fédérées au processus décisionnel de l'UE.

On n'en est toutefois pas fondé à conclure que la voie choisie par la Belgique serait, dans l'absolu, la plus avantageuse de toutes pour les entités subétatiques et qu'elle

constituerait dès lors et sans conteste le modèle le plus adéquat pour "ébranler le monopole des États dans l'UE" (Woelk).

Il est certes vrai que le dispositif belge est le seul qui octroie aux entités fédérées la possibilité de diriger la délégation dans les réunions du Conseil ⁽¹⁾, alors que ce cas de figure ne se produit jamais pour ce qui est de l'Allemagne ⁽²⁾, de l'Autriche ⁽³⁾ ou du Royaume-Uni ⁽⁴⁾. On ne peut donc nier que si tous les systèmes que l'on vient de mentionner admettent la participation du niveau subétatique au processus décisionnel communautaire, c'est la Belgique qui l'assure sur un pied de quasi parité ⁽⁵⁾, tant et si bien que les composantes infraétatiques du pays semblent, en tout cas dans les Conseils des ministres de la quatrième catégorie, occuper une position d'un niveau équivalent à celles des intervenants nationaux plutôt que d'être cantonnées au rang de "troisième échelon" caractéristique des collectivités régionales (Nagel).

Pour autant, le modèle belge présente lui aussi ses limites, qui sont de taille. En effet, il ne faut pas oublier que les différents niveaux de gouvernance du pays sont coordonnés par le biais de la direction des affaires européennes (désignée sous le sigle P-11) du ministère fédéral des affaires étrangères. Les entités subétatiques belges peuvent effectivement agir sur un pied d'égalité avec les représentants du deuxième échelon de pouvoir dans l'Union, mais à une condition, qui est de "se mettre d'accord"...

Si elles n'y parviennent pas, le prix que la Belgique devra payer sera dès lors fort élevé par rapport au schéma adopté par l'Allemagne et l'Autriche, puisqu'elle devra renoncer à agir ou à mettre en œuvre les politiques communautaires.

⁽¹⁾ Plus précisément, la loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980, article 81, paragraphe 6, modifié par la loi du 5 mai 1993, dispose que "les gouvernements (des communautés et des régions) sont autorisés à engager l'État au sein du Conseil des Communautés européennes, où un de leurs membres représente la Belgique, conformément à un accord de coopération visé à l'article 92 bis, paragraphe 4 bis".

⁽²⁾ "En fait, la loi et l'accord entre la Fédération et les Länder de 1993 prévoient seulement que la première autorise le ministre d'un Land à "entamer les négociations" sur certains sujets, tandis qu'elle-même continue à "présider la délégation" allemande" (Nagel). On notera au passage qu'un autre problème soulevé est celui de la légitimité démocratique du ministre du Land, lequel, "démocratiquement responsable devant son Parlement, prend au nom de la Fédération des décisions à propos desquelles le Parlement (le Bundestag) n'est pas en mesure de lui demander des comptes" (Nagel; P.M. Huber).

⁽³⁾ Au contraire, "jusqu'à présent, on n'a relevé qu'un seul cas de participation d'un ministre de Land à un Conseil des ministres, qui portait en l'occurrence sur une question de politique régionale, la délégation autrichienne étant présidée par un ministre du gouvernement fédéral. Il semble que jusqu'à présent, le soin de mener les tractations n'a jamais été confiée à un représentant d'un des Länder, ceux-ci n'ayant d'ailleurs jamais formulé une demande en ce sens" (Nagel).

⁽⁴⁾ Il n'est pas prévu, en effet, "que les nouveaux ministres des gouvernements régionaux, qui dépendent de leurs Parlements, puissent présider la délégation britannique, même s'ils participent aux réunions du Conseil" (Nagel).

⁽⁵⁾ Ce traitement égalitaire a été si loin que "bon nombre de réunions du Conseil furent dirigées par des ministres régionaux lorsque la Belgique a assumé la présidence du Conseil, au second semestre 2001."

3. *Le Comité des régions et ses délégations constitutives*

3.1 *Le socle légal*

Comme on a déjà pu le faire remarquer, l'existence éventuelle d'une base légale régissant la composition des délégations nationales au Comité des régions confère une plus grande stabilité aux procédures de nomination des membres du Comité des régions et à la composition de ces groupes nationaux eux-mêmes.

Dans les États qui fonctionnent selon un système décentralisé, la nature du texte qui renferme le cas échéant ces dispositions a par ailleurs son importance, car la solution la plus favorable pour les entités subétatiques est bien évidemment celle où la réglementation concernée est coulée dans un acte constitutionnel en bonne et due forme, qui, ayant valeur contraignante pour le législateur national ordinaire, offre à ces collectivités de plus grandes assurances quant à son respect que si elle avait consignée dans un document de rang inférieur.

À l'heure actuelle, l'Autriche est le seul pays où l'on trouve en la matière des prescriptions au niveau constitutionnel, la majeure partie des États décentralisés s'étant dotés d'un dispositif à l'échelon législatif (Belgique, Allemagne) ou réglementaire (Italie), cependant que dans deux pays dont les régions possèdent des pouvoirs de législation, l'Espagne et le Portugal, la désignation des membres s'effectue au terme de deux modes de débat parlementaire dépourvus de force obligatoire, en l'occurrence une motion du Sénat espagnol et une résolution de l'Assemblée de la République dans le cas portugais. Enfin, un mécanisme légal existe bien au Royaume-Uni mais sous une forme incomplète.

3.2 *La composition des délégations*

Dans le premier chapitre de la première partie de la présente étude, on a pu montrer que dans les États fédéraux et régionalisés, le modèle dominant consiste à assurer à chaque région une représentation au sein des délégations nationales. La démarche ainsi suivie ne leur garantit toutefois pas toujours de l'emporter sur la composante locale, étant donné que dans les États où la régionalisation n'est que partielle (Portugal, Royaume-Uni, Finlande), les collectivités régionales, étant en nombre réduit, ne peuvent pas infléchir en leur faveur la composition numérique des délégations nationales, même si elles y bénéficient d'une représentation individuelle.

Il convient absolument de donner la préférence au modèle de la représentation individuelle des régions plutôt qu'à celui où elles ne sont représentées que collectivement, car c'est dans ce schéma et dans ce schéma seulement que chacune d'entre elles est en mesure de faire valoir ses revendications spécifiques, qui peuvent très bien être différentes de celles de ses égales. Ce constat est si vrai que dans le cas de l'Italie, qui pour prix du maintien d'un rapport sinon égalitaire, en tout sans déséquilibre excessif, entre l'élément local et l'élément régional au sein de sa délégation nationale, a dû renoncer à ce que chacune de ses régions y soit présente, les collectivités du niveau directement inférieur à celui de l'État sont en moins bonne posture que leurs homologues des autres États à composantes multiples. Ce statut dégradé des régions italiennes transparait encore plus nettement si la comparaison s'effectue avec les États membres qui prévoient que leurs collectivités territoriales soient surreprésentées au Comité - on pense ici à l'Allemagne et à la Belgique. Dans le régime allemand, les länders bénéficient, outre d'un délégué pour chacun d'entre eux, d'une représentation supplémentaire sous la forme de cinq sièges qui leur sont attribués par roulement, suivant leur poids démographique propre. Pour ce qui est de la Belgique, on se bornera à rappeler qu'en faisant totalement l'impasse sur la présence des collectivités locales au Comité, ce pays offre des représentants supplémentaires à la Flandre ainsi qu'à la Région wallonne et à la Communauté française.

Il n'est guère besoin de souligner que la surreprésentation des entités régionales s'effectue au détriment de collectivités locales, qui s'en trouvent ainsi pénalisées. À cet égard, la Belgique représente le cas extrême, puisque sa délégation, on l'a vu, ne comporte de représentants communaux que parmi les suppléants, mais on notera que l'Allemagne désavantage elle aussi nettement les communes, puisque sur les 24 membres du Comité des régions qui sont issus de ce pays, 21 sont délégués par les länders et 3 à peine par les associations de collectivités locales.

4. La participation régionale aux délégations nationales et aux représentations permanentes

Dans ce même chapitre 1 de la première partie, on a déjà pu faire valoir que l'ordre juridique national des différents États membres entérine de plus en plus la participation des régions à la phase ascendante des processus décisionnels par le biais d'une implication des organes nationaux voués à cette mission (représentations permanentes et délégations nationales, mais aussi comités et groupes de travail assistant le Conseil et la Commission).

Le niveau constitutionnel est bien évidemment le plus élevé de tous ceux auxquels les pouvoirs régionaux peuvent aspirer pour la reconnaissance de ce rôle - et c'est celui qu'ils ont atteint en Allemagne, au Portugal et en Italie, pays dont les Constitutions prévoient que les représentants des régions peuvent intégrer les délégations nationales quand la procédure de prise de décision touche à des domaines qui les intéressent. Dans le cas de l'Autriche, en revanche, la possibilité que les délégués des länders puissent être appelés à intervenir dans ces enceintes n'est pas expressément prévue par le texte constitutionnel mais a été consignée dans un accord entre la Fédération et ses entités fédérées.

Une autre formule significative d'implication est constituée par des textes normatifs qui ont amené à modifier la composition des représentations permanentes nationales en fonction d'une participation régionale et ce, selon des modalités variables. Le Portugal a emprunté cette voie en créant un poste expressément dévolu à cette fonction, celui de "conseiller spécial pour les questions relatives aux régions autonomes des Açores et de Madère". D'autres États ont choisi pour leur part d'octroyer aux régions la possibilité de déléguer leurs propres fonctionnaires auprès de la représentation permanente du pays auprès de l'UE. Adoptée en Autriche et en Italie, cette démarche est également à l'ordre du jour en Espagne, en application d'un accord entre l'État et les communautés autonomes qui a été ratifié le 9 décembre 2004. Ces dispositifs ont été préfigurés dans une certaine mesure en Allemagne par l'institution de l'observateur des länders (*Länderbeobachter*), qui a reçu pour mission de fournir en permanence des informations à ces derniers sur l'évolution des activités communautaires dans les matières de leur ressort.

5. Information et implication des collectivités régionales et locales au stade interne des processus décisionnels européens

Dans les conditions habituelles, la participation des entités fédérées à l'élaboration de la position nationale est gouvernée par la répartition interne des compétences.

La base légale sur laquelle repose le droit des pouvoirs régionaux et locaux à être tenus au courant de l'élaboration du corpus juridique communautaire et à y participer constitue un élément qui, a-t-on déjà constaté, revêt une portée fondamentale.

Une mention explicite du devoir d'information du gouvernement vis-à-vis des collectivités territoriales figure dans la Constitution de l'Autriche et dans celle de l'Allemagne, lesquelles prévoient des prérogatives de participation qui sont ordonnées suivant une gradation allant du droit à être informé et à être consulté jusqu'à la

représentation directe dans les instances communautaires et diffèrent suivant les intérêts et les compétences des länder en jeu dans chaque dossier de prise de décision communautaire. On retrouve cependant aussi des prescriptions analogues dans d'autres systèmes juridiques nationaux, mais cette fois à l'intérieur de textes d'ordre législatif (par exemple en Belgique, en Italie ou au Portugal) ou non législatif (comme au Royaume-Uni et en Espagne).

En général, c'est à la deuxième chambre du Parlement, représentant les collectivités territoriales, qu'est dévolue la mission de servir de canal privilégié pour les informer mais aussi pour les faire participer au dégagement d'un consensus que le gouvernement se chargera de défendre dans les enceintes européennes. Typique est à ce point de vue le statut des länder allemands et autrichiens, qui, s'agissant de participer au processus de constitution de la norme européenne, disposent de droits qui, d'une manière générale, s'exercent par le truchement du Conseil fédéral.

En revanche, les États dont la structure est dépourvue d'une seconde chambre recourent pour cette même fin soit à des organes mixtes, n'ayant, en règle normale, qu'un rôle purement consultatif, comme la conférence permanente pour les relations entre l'État et les régions, en Italie, soit, essentiellement dans les pays dont l'architecture institutionnelle est caractérisée par une régionalisation de type "asymétrique", à des mécanismes de consultation directe (par exemple, au Royaume-Uni).

Parmi les configurations qui aboutissent à associer les collectivités territoriales à la phase interne des processus décisionnels européens, il peut être utile de revenir sur celle des "droits de participation gradués", qui est privilégiée par l'Autriche et l'Allemagne. Dans ces deux pays, le degré d'implication des entités fédérées croît de manière progressive, suivant le classement dans lequel s'inscrivent les avis remis par leurs instances représentatives et qui est fonction soit de la matière concernée, dans le cas des prises de position (*Stellungnahmen*) du Conseil fédéral allemand, soit du degré de consensus atteint, pour ce qui est des opinions exprimées par la Conférence d'intégration des länder (IKL) en Autriche ⁽⁶⁾. Bien qu'il ait l'avantage d'obliger la Fédération à tenir compte de l'attitude des länder, en assurant la protection la

⁽⁶⁾ Comme il a été dit dans le premier chapitre de la deuxième partie de la présente étude, cette instance se compose des chefs de gouvernement des länder et de ceux de leurs Parlements, les premiers y disposant d'un droit de vote à la différence des seconds. Encore convient-il de se rappeler qu'il s'agit, selon Nagel, d'une "institution en sommeil", puisque de sa fondation à nos jours, elle ne s'est jamais réunie qu'à deux reprises, en 1994 et 1997 (Schäffer, Nagel, Woelk). Aussi, chaque fois qu'ils souhaitent peser effectivement sur les positions européennes de l'Autriche, les länder s'emploient à le faire par le truchement de la traditionnelle Conférence des chefs de gouvernement des länder, qui ne prend de décisions qu'à l'unanimité.

protection de leurs intérêts et de leurs compétences, ce dispositif de participation présente toutefois des limites sur deux points.

En premier lieu, en contrepartie de la possibilité qui leur est donnée de prendre part aux processus décisionnels communautaires, les entités fédérées doivent renoncer à leur autonomie, étant donné que pour peser sur le processus décisionnel communautaire, avec une intensité variable comme on a vu, elles doivent parvenir à dégager une position commune, en s'accordant entre elles et, souvent même, avec l'État (Nagel).

En outre, selon les termes de Nagel, "la démocratie elle-même sert de pièce d'échange pour la faculté de codécision", dès lors que dans les faits, le rôle des gouvernements des länder prend bien souvent le pas, dans pareille conjoncture, sur celui de leurs Parlements: tel est le cas en Allemagne, via le Conseil fédéral, ou en Autriche, avec la Conférence des chefs de gouvernements des länder (Landeshauptmännerkonferenz, LHK) ⁽⁷⁾.

6. Répartition des compétences pour l'exécution et la mise en œuvre des actes communautaires

Voici trois ans, le livre blanc sur la gouvernance avait notamment assigné comme objectif à la Commission européenne d'ouvrir davantage les mécanismes d'élaboration des politiques communautaires aux instances infranationales, en reconnaissant le rôle essentiel qu'elles jouent pour la mise en œuvre de ces actions, ainsi que d'insuffler davantage de souplesse dans les modalités d'application de la législation, de manière à mieux tenir compte des spécificités régionales et locales.

Le traité constitutionnel a veillé à son tour à redéfinir le principe de subsidiarité, dont l'application, selon un développement déjà esquissé dans le livre blanc sur la gouvernance, ne se limite plus aux seuls rapports entre l'Union et les États membres mais s'étendra aux relations avec les collectivités territoriales.

Depuis l'adoption du livre blanc susmentionné, l'Union européenne est donc invitée à demander aux États membres de veiller à associer leurs propres entités territoriales à

⁽⁷⁾ Comme signalé ci-dessus, faible est le rôle que joue en pratique, parce qu'elle se réunit par trop sporadiquement, la Conférence d'intégration des länder (IKL), aux séances de laquelle les Présidents des Parlements des länder siègent, mais seulement avec une voix consultative, aux côtés des chefs de gouvernements (*Landeshauptmänner*) de ces entités, pour vérifier que ces derniers ne s'écartent pas arbitrairement des directives fixées par leurs assemblées.

l'élaboration et à l'application des politiques communautaires, sans négliger pour autant de respecter la diversité de leurs Constitutions nationales.

Éviter que le processus d'intégration européenne ne vienne bouleverser les rapports entre le centre et la périphérie constitue un impératif particulièrement sensible dans le cas des structures nationales dont les composantes détiennent des compétences législatives sanctionnées par la Constitution.

Pour assurer l'exécution des actes communautaires, la voie que suivent les droits nationaux consiste normalement à s'en remettre à la répartition des compétences législatives fixée par la Constitution, étant donné que le droit primaire communautaire ne modifie pas le partage des attributions fixé par chaque État membre.

Le point de divergence le plus appuyé de ces différents régimes consiste en ce que dans certains d'entre eux, le texte constitutionnel lui-même précise en toutes lettres que les compétences des collectivités régionales doivent être respectées dans l'application de la législation communautaire. Tel est le cas de la Belgique, de l'Autriche, après la réforme de 1994, de l'Allemagne, de l'Italie depuis celle de 2001 ou du Portugal, à la suite de celle adoptée en 2004.

Cette mention offre indubitablement des garanties accrues par rapport à l'autre cas de figure, par exemple celui de l'Espagne, où la jurisprudence des tribunaux constitutionnels "supplée" à l'absence d'une prescription correspondante dans la Constitution.

7. *Instruments juridiques destinés à prévenir ou sanctionner l'infraction des régions vis-à-vis de l'Union*

Les États membres possèdent des instruments juridiques dont la finalité est d'éviter qu'ils ne se trouvent en infraction vis-à-vis de l'Union par la faute des régions et des collectivités locales ou de prendre des sanctions lorsqu'une telle éventualité se produit. Bien souvent, ce ne sont pas des outils spécifiques qui sont utilisés à cette fin. Par ailleurs, dans certains cas, il n'est pas possible d'avoir l'assurance, avec ceux qui sont prévus, que la législation soit mise en œuvre dans les délais si les entités autonomes font défaut.

Ce dernier cas de figure se rencontre en Autriche et en Belgique.

Dans l'organisation juridique de ces pays, l'État central n'est habilité à intervenir à titre substitutif qu'après un arrêt de condamnation rendu par une juridiction communautaire. Cette décision d'une instance judiciaire supranationale constitue donc un préalable indispensable, un authentique et véritable passage obligé pour que les pouvoirs publics nationaux puissent se substituer temporairement au land ou à l'entité régionale qui n'ont pas rempli leurs obligations.

L'évidence qui saute aux yeux est que tout en garantissant rigoureusement le respect des compétences des entités subnationales, le système adopté dans ces deux régimes présente de graves inconvénients, puisque l'État central s'y trouve placé dans une situation telle qu'il ne peut éviter de se mettre en défaut vis-à-vis de l'Union, car il n'a le feu vert pour agir que si un pouvoir juridictionnel supranational a constaté l'infraction à l'encontre du droit communautaire.

Ces inconvénients peuvent être surmontés de deux manières, qui apparaissent donc comme des voies plus avantageuses.

Une première possibilité est de prévoir que la vérification de la situation d'illégalité puisse être effectuée directement par un organe juridictionnel national, comme c'est déjà le cas en Allemagne, où grâce aux instruments prévus dans l'architecture institutionnelle globale, la Fédération garde le pouvoir de se prévaloir devant le Tribunal constitutionnel fédéral de sa responsabilité propre en matière de mise en œuvre du droit communautaire, en dénonçant la violation du principe constitutionnel (non écrit) de la "loyauté fédérale".

L'autre démarche consiste à instaurer des mécanismes ad hoc par lesquels l'État central est habilité à adopter en lieu et place d'une entité subétatique des actes, ayant ou n'ayant pas le caractère de loi, qui ressortissent, aux termes de la Constitution, à la compétence de ces collectivités territoriales. Tel est le mécanisme pour lequel ont opté le Portugal et l'Italie, ainsi que, avec des aspects fort problématiques, l'Espagne. Avec l'instauration de tels instruments ciblés, l'État évite d'être appelé à devoir rendre des comptes au niveau communautaire pour les carences d'une de ses régions, car il sera en mesure d'adopter sur ce point des textes de loi de nature supplétive, destinés à produire leurs effets aussi longtemps que les collectivités régionales ne les remplaceront pas par leur propre législation.

La procédure tout récemment adoptée par l'Italie est de nature à favoriser une action qui respecte encore mieux les impératifs de délais. Il s'agit en l'occurrence d'octroyer à l'État la possibilité d'exercer un pouvoir de substitution "préventif", via des actes

supplétifs à caractère primaire, qui seront destinés, à la date-butoir fixée pour la transposition des textes communautaires, à entrer en vigueur dans les régions et provinces autonomes qui n'auront pas promulgué à cette échéance la législation de mise en œuvre correspondante. Les collectivités régionales peuvent remplacer ces actes, vu leur caractère supplétif, par leur propres lois d'application.

8. *La protection juridictionnelle des compétences régionales et locales en cas de violation par les actes communautaires*

Peu nombreux sont les pays de l'UE qui ont reconnu aux pouvoirs régionaux la possibilité de demander à leur État central de former un recours devant la Cour de justice contre les textes communautaires empiétant sur leurs compétences propres et qui ont réglementé pareille procédure. Il s'agit, en l'occurrence, de l'Autriche, de la Belgique, de l'Italie et de l'Espagne.

Parmi ces différents régimes, c'est ceux de la Belgique et de l'Allemagne qui accordent un maximum de garanties aux régions.

Le premier prévoit que c'est la communauté ou la région concernées qui auront l'initiative du recours et que même s'il n'est pas d'accord avec cette démarche, l'État est alors tenu d'agir. Dans le dispositif allemand, en revanche, c'est au Conseil fédéral qu'il appartient de demander à l'État de déposer un recours lorsqu'une action ou un défaut d'action des organes communautaires portent préjudice dans des matières qui relèvent de la sphère des compétences législatives exclusives des länder. Cette requête revêt un caractère contraignant pour la Fédération et n'entame nullement les autres responsabilités qui lui incombent par ailleurs, notamment pour les positions en matière de politique extérieure, de politique de défense et de politique d'intégration. Il convient en outre de souligner que dans ces dossiers, la Fédération est également tenue de se concerter avec le Conseil fédéral concernant sa démarche stratégique (*Prozeßführung*).

L'organisation institutionnelle autrichienne et italienne offre également de solides garanties aux régions.

En Autriche, la condition sine qua non pour que la Fédération introduise un recours à la demande d'un des länder est qu'aucun autre n'ait manifesté son opposition à cette démarche. Dans les faits, il s'avère que même si un tel préalable est respecté, le gouvernement peut récuser cette demande en invoquant des arguments péremptoires en rapport avec la politique étrangère ou l'intégration.

Pour l'Italie, la loi 131/2003 établit une distinction en la matière, selon que la demande émane d'une seule des régions ou de la majorité absolue d'entre elles, telle que dégagée au sein de la conférence État-régions. C'est seulement dans ce second cas de figure que la demande revêt un caractère obligatoire pour le gouvernement, qui est tenu dès lors de déposer le recours sollicité.

De ce point de vue, la position des communautés autonomes espagnoles est nettement moins confortable, car la base juridique dont elles peuvent se prévaloir - une résolution du sous-secrétariat du ministère de la présidence - se caractérise par sa faiblesse et ne lie pas l'État.

9. *Le principe de subsidiarité*

Le traité constitutionnel a introduit, comme on a déjà pu le faire remarquer (chapitre I de la première partie de la présente étude), des innovations favorables à l'autonomie locale et régionale, en la reconnaissant comme partie intégrante de l'identité nationale des États membres (art. I-5) et en entérinant définitivement l'extension de l'applicabilité du principe de subsidiarité aux rapports entre les collectivités territoriales et l'Union (art. I-11). Autre avancée: aux termes du protocole annexé au traité proprement dit, le Comité des régions reçoit pour mission de veiller à la mise en œuvre de la subsidiarité, en disposant désormais de la possibilité de saisir la Cour de justice à cette fin ⁽⁸⁾.

Le principe de subsidiarité ne constitue d'ailleurs pas seulement une des règles fondamentales de l'UE mais trouve également à s'appliquer aux rapports entre les États membres et leurs propres composantes territoriales.

Il convient néanmoins de faire des distinctions entre ses différents mécanismes de fonctionnement.

En effet, on trouve tout aussi bien des ordres juridiques qui le mentionnent expressément (Allemagne, Portugal et Italie) que d'autres où, pour n'être pas posé expressis verbis, il n'en est pas moins considéré comme un principe constitutionnel, de nature implicite (Autriche, Espagne, France et, en partie, Belgique). On pourrait d'ailleurs verser aussi le Royaume-Uni dans cette seconde catégorie, car même si le

⁽⁸⁾ Art. 8 du deuxième protocole annexé au traité établissant une Constitution pour l'Europe, sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

pays est dépourvu d'une Constitution écrite, ses textes législatifs attestent que le principe de subsidiarité y est mis en œuvre. Enfin, il convient de ne pas négliger les touches de subsidiarité détectables dans les régimes institutionnels d'États dépourvus de collectivités régionales, comme le Danemark, la Suède mais aussi la Grèce.

Dans ce domaine, l'aspect de la question qui mérite la plus grande attention est celui de l'analyse des mécanismes garantissant que le principe de subsidiarité puisse être défendu devant les tribunaux car en l'absence d'une telle justiciabilité, sa mention dans les textes, fussent-ils à valeur constitutionnelle, devient vide de sens. Pour ce qui est de l'ordre juridique de l'UE elle-même, la pertinence de cette problématique est d'ailleurs bien connu, notamment dans le cas des dispositifs de type dynamique.

Le passage en revue des régimes nationaux en la matière ne laisse pas de décevoir.

En effet, si les collectivités territoriales ont souvent reçu des possibilités d'agir en justice en cas de violation de leurs compétences (ou de dispositifs statiques), cette affirmation ne vaut pas pour les mécanismes de nature dynamique.

Le système allemand et l'italien constituent, selon des modalités différentes, les seules exceptions significatives qui s'offrent à cet égard. Dans le cas de l'Allemagne, la Constitution prévoit expressément que le Tribunal constitutionnel fédéral est compétent pour examiner si la Fédération respecte bien les conditions imposées à ses interventions législatives dans les domaines relevant des compétences partagées, tandis qu'en Italie, cette même démarche s'est imposée par le biais de la jurisprudence. Dans le cas de ce pays et selon une logique analogue à celle à l'œuvre au niveau communautaire, il convient donc de souligner que la traduction procédurale du principe de subsidiarité revêt un rôle déterminant pour assurer un suivi, au plan judiciaire, de ses violations.

QUATRIÈME PARTIE

BIBLIOGRAPHIE

TRAITÉS GÉNÉRAUX ET OUVRAGES DE DROIT COMPARÉ

- ADAMOLI G., *Le Regioni europee, parte del processo di globalizzazione*, in *Parlamenti regionali*, 2001, n. 2, 114-117.
- A.F.C.C.R.E., *DE LA CONVENTION À LA CONSTITUTION: QUELLE PLACE POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES?*, IN *EUROPE LOCALE*, 2003, n° 33.
- AMATO G., *Il contesto istituzionale europeo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, n. 1, 11 ss.
- AMMASSARI P., *L'Europa degli interessi. Rappresentanza e lobbying nell'Unione Europea*, Roma, Euroroma, 1997.
- ARTER D., *Regionalization in the European Peripheries: the cases of Northern Norway and Finnish Lapland*, in *Regional & Federal Studies*, 2001, n. 2, 94-114.
- BALDERSHEIM H., STÅHLBERG K., *Nordic Region – Building in a European Perspective*, 1999.
- BENELUX, *Memorandum du Benelux. Un cadre institutionnel équilibré pour une Union élargie plus efficace et plus transparente* (5 décembre 2002).
- BERGMANN-WINBERG M.L. VON, *The Impact of European Integration on Regional and Local Government in Finland, Norway and Sweden*, in M.J.F. Goldsmith and K.K. Klausen (éd.), *European Integration and Local Government*. Cheltenham-Brookfield, Edward Elgar, 1997.
- BIANCARELLI J., LAGRANGE R., ZILLER J., *Dossier: CEE et collectivités locales*, in *AJDA Hebdo, L'Actualité juridique. Droit administratif*, 1991, n. 12, 835-860.
- BIFULCO R., *La cooperazione nello stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica Federale di Germania e Spagna nell'Unione Europea*, Padova, Cedam, 1995.
- BOGASON P., *The Fragmentation of Local Government in Scandinavia*, in *European Journal of Political Research*, 1996, n. 1, 65-86.
- BORZEL T., *Europeanization and Territorial Institutional Change. Toward Cooperative Regionalism?*, in M. Cowles Green, J. Caporaso, T. Risse (éd.), *Transforming Europe*, Ithaca-London, Cornell University Press, 2001.

- CACIAGLI M., *Regioni d'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003, 52-56.
- CARAVITA B., *Le regioni in Europa, esperienze costituzionali a confronto. Austria, Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Polonia, Spagna e Svizzera*, Lugano, Casagrande, 2002.
- CASSETTI L., *Il regionalismo italiano e la multilevel governance dopo le recenti riforme costituzionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, n. 1, 112 ss.
- CASTELLANO D. (éd.), *Patrie regioni stati e il processo di unificazione europea*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1999.
- COMITÉ DES RÉGIONS, *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione europea*, Études CdR E-1/2004 (2 vol., éd. B. Caravita), Bruxelles, 2004.
- COMITÉ DES RÉGIONS *Les pouvoirs régionaux et locaux en Europe – Education et jeunesse, culture, santé publique, réseaux transeuropéens et politique régionale et structurelle*, Études CdR E-4/2002, Bruxelles, 2002.
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Document de travail de la Commission européenne «Dialogue permanent et systématique avec les associations de collectivités territoriales sur l'élaboration des politiques»*, 28 mars 2002.
- COMMITTEE OF THE REGIONS, *Regional and local government in the European Union*, s.l., s.é., 1996.
- CONSIGLIO DELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA, *Unione europea, stato, regioni: riforme costituzionali a confronto*, Bologna, Regione Emilia-Romagna, 2003.
- CORTE-REAL I. et al., *Administrations in transition. Modernisation of public administration in four countries: Portugal, Netherlands, Ireland and France*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 2000.
- D'ATENA A., *Die Subsidiarität: Werte und Regeln*, in Blankenagel/Pernice/Schülze-Fielitz (éd.), *Verfassung im Diskurs der Welt. Liber Amicorum für Peter Häberle zum siebzigsten Geburtstag*, Tübingen, Mohr, 2004.
- D'ATENA A., *Subsidiarity and Division of Competencies between European Union, its Member States and their Regions*, in Pernice/Miccù (éd.), *The European Constitution in the Making*, Baden-Baden, Nomos, 2003.
- D'ATENA A. (éd.), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2003.
- D'ATENA A., *Gli assetti territoriali, le Regioni e i processi decisionali. Il ruolo del Comitato delle Regioni*, Relazione al Seminario dal titolo: *I mutamenti costituzionali in Italia nel quadro dell'integrazione europea (LUISS, 1999-2001)* in S. Panunzio (éd.), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 2002.
- D'ATENA A., *Sussidiarietà e sovranità*, in coll., *La costituzione europea (Annuario 1999 dell'Associazione italiana dei costituzionalisti – AIC)*, Padova, Cedam, 2000.
- D'ATENA A., *In tema di presidi procedimentali del principio di sussidiarietà*, in Coll., *Sovranazionalità europea: posizioni soggettive e normazione*, Quaderni del Consiglio di Stato, n. 7, Torino, 2000.
- D'ATENA A., *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione Europea*, in *Le Regioni*, 1998, n. 6, 1401-1426.
- D'ATENA A., *Die Entwicklungsstufen der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung regional oder föderal gegliederter Staaten*, in Horn/Baur/Stern (éd.), *40 Jahre Römische Verträge. Von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Europäischen Union*, Berlin-New York, 1998.
- DEJON P., *Régionalisation et régions dans l'Europe des quinze*, Éditions locales de France, Bruylant, 1997.
- DELCAMP J., LOUGHLIN J., *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*, Paris, La documentation française, 2003.
- DELPÉRÉE F., *L'autonomie locale en Belgique, aux Pays-Bas et au Luxembourg*, 1978.
- DI SALVATORE E., *Integrazione europea e principio regionalistico*, Teramo, 2001.
- DRAHOS M., *Convergence of competition laws and policies in the European Community: Germany, Austria and the Netherlands*, The Hague, Kluwer law international, 2001.
- ENGEL C., *Vers un "fédéralisme à plusieurs niveaux"? Une analyse des procédures et pratiques de la participation des régions au processus décisionnel communautaire*, in *Eipascope*, 2001, n. 1, 10-20.

- ENGEL C. (éd.), *Le rôle des régions dans l'exercice des compétences externes des États en Europe occidentale*, Bruxelles, 1992.
- ESPOSITO M., *Dal Libro bianco sulla governance europea alla Convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, n. 1, 123 ss.
- FABBRINI S., *Il sistema governativo dell'U.E.: una prospettiva comparata*, in G. GUZZETTA (éd.), *Questioni costituzionali del governo europeo*, Padova, 2003, 39 ss.
- FALCONE V., *Ruolo del Comitato delle Regioni nell'agenda del "cantiere" Europa*, in *Parlamenti regionali*, 2002, n. 4.
- FÄRBER G., FORSYTH M. (éd.), *The Regions. Factors of integration or disintegration in Europe*, Baden-Baden, Nomos, 1996.
- FEDELE L., *I Parlamenti regionali nel futuro dell'Europa*, in *Parlamenti regionali*, 2001, n. 3.
- FOIS P., *L'Europa delle regioni e federalismo europeo*, in *Europa e Mezzogiorno*, 2000, n. 40, 7-14.
- GARGIULO P., *Il futuro dell'Unione Europea: posizioni a confronto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, n. 2, 596-609.
- GELATI C., *Relazione al Consiglio d'Europa sullo stato delle Autonomie locali (Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe' - Strasbourg, 27 mai 1998)*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1998, n. 11, 1153-1161.
- GOZI S., *Regioni europee e processi decisionali dell'Unione: quale equilibrio? I casi di Belgio, Spagna, Germania e Regno Unito*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, n. 2, 339-357.
- GRASSE A., *The future of the regional dimension in the EU: Nice and Beyond*, in *Journal of European integration - Revue d'intégration européenne*, 2001, n. 4, 407-443.
- GRASSO G., *Bruxelles chiama, Dublino, Salonicco, Alicante...rispondono? Alcune riflessioni sui "poteri indipendenti" dell'Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000, n. 3, 1117-1126.
- GUALMINI E., *Le riforme amministrative in prospettiva comparata*, in *Amministrare*, 2001, 4-52.
- GUIZZI V., *Comitato delle Regioni della Comunità europea*, in *Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per la Funzione pubblica, La riforma della Pubblica Amministrazione*, Roma, 1994.
- HARMSSEN R., *The Europeanization of National Administrations: A comparative study of France and the Netherlands*, in *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 1999 (12), 1999, n. 1, 81-114.
- HENDERSON G.P., *EU regional innovation strategies: regional experimentalism in practice?*, in *European urban and regional studies*, (7), 2001, n. 4, 347-358.
- HOOGHE L., MARKS G., *Multilevel Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001.
- HUBER P.M., *Le istituzioni nazionali nell'architettura europea: il caso della Germania*, in G. GUZZETTA (éd.), *Questioni costituzionali del governo europeo*, Padova, 2003, 171 ss.
- JEFFERY C. (éd.), *The Regional Dimension of The European Union: Toward a Third Level in Europe*, London-Portland, Frank Cass, 1999.
- JONES B., KEATING M. (éd.) *The European Union and the Regions*, Clarendon Press Oxford, 1995.
- KEATING M., HOOGHE L., *By-Passing the Nation-State? Regions and the EU policy Process*, in J.J. Richardson (éd.), *European Union. Power and Policy Making*, London, Routledge, 1996.
- KLEFFNER A. - RIEDEL, *Regionalauschuß und Subsidiaritätsprinzip. Die Stellung der deutschen Bundesländer nach dem Vertrag über die Europäische Union*, Frankfurt a.M., 1993.
- KNEMEYER F.L. (éd.), *Europa der Regionen – Europa der Kommunen: wissenschaftliche und politische Bestandsaufnahme und Perspektive*, Baden Baden, Nomos, 1994.

- KNOELL R., *Integrationsbedingte Rechtsprobleme der Kompetenzkompensation in den föderalen Staaten Bundesrepublik Deutschland und Oesterreich*, Frankfurt a.M., P. Lang, 2000.
- KOTTMANN J., *Europe and the regions: sub-national entity representation at Community level*, in *European Law Review*, 2001, n. 2.
- LANE J.E., *Public Sector Reform in the Nordic Countries*, in J.E. Lane (éd.), *Public Sector reform. Rationale, Trends and Problems*, London-Thousand Oaks-New Delhi, Sage, 1997.
- LARAT F., *Le Regioni nel sistema di multilevel governance. Adattare e trasformare la governance e le sue sfide*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, n. 1, 89 ss.
- LAWRENCE R., *Battling for the regions: local governance policy networks and reform of european structural funds*, in *Local government studies*, 2002, n. 4, 58-70.
- LECLERC S. - MONDÉSERT X., *Vers une responsabilité des collectivités territoriales en cas de violation du droit communautaire*, in *Actualité juridique. Droit administratif*, 2002, n.3, 201-209.
- LESLIE D., *The european regional system: a case of unstable equilibrium?*, in *Journal of European integration - Revue d'intégration européenne*, 2000.
- MARTIAL E., MANCINI A.L., *Dibattito sul futuro dell'Europa. Il contributo delle Assemblée legislative regionali italiane*, in *Parlamenti regionali*, 2002, n. 6, 195-214.
- MAZZOLENI M., *Le Regioni nel decision making europeo secondo il progetto della Convenzione: continuità o cambiamento?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, n. 1, 149 ss.
- MIETZSCH O., *Lokale und regionale Interessen etabliert*, in *Europäische Zeitung*, 1998, n. 5, 4.
- MORASS M., PERNTHALER, P., *Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration*, Wien, Braumüller, 1994.
- MORATA F., *Reti territoriali e governo cooperativo nell'Unione europea*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2000, n. 1, 45-62.
- MOSCARINI A., *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, Padova, Cedam, 2003.
- NAGEL K.J., *L'intervento delle Regioni nella politica europea. Un'analisi comparata*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, n. 1, 43 ss.
- NASCIMBENE B., *Lobbying, processo decisionale comunitario e diritto nazionale*, in *Contratto e impresa/Europa*, 2000, n. 2, 537-556.
- PANIZZI G., *Le autonomie dell'Europa federale*, in *Comuni d'Europa*, 2002, n. 6, 3-5.
- PARISIO V., *Europa delle autonomie locali e principio di sussidiarietà: la "carta europea delle autonomie locali"*, in *Foro amministrativo*, 1995, 2124 ss.
- PEGORARO L., RINELLA A., *Cooperazione transfrontaliera e potere estero: profili comparatistici (con particolare riferimento ad alcuni ordinamenti confinanti con l'Italia)*, in *Le Regioni*, 1998, n. 6, 1427 ss.
- PÉREZ CALVO A., *Le trasformazioni strutturali dello Stato-nazione nell'Europa comunitaria*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, n. 3, 591-609.
- PEREZ GONZALES (éd.), *La acción exterior y comunitaria des los Länder, Regionen, Cantones y Comunidades Autonomas*, Bilbao, 1994.
- PERNICE I., *Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European constitution-making revisited*, in *Common Market Law Rev.*, 1999, n. 4, 703-750.
- PIZZETTI, F., *Le autonomie locali e l'Europa*, in *Le Regioni*, 2002, n. 5, 935-950.
- PLINIO G., *Unione europea. Stati nazionali, singole Regioni e Assemblée elettive: un'unica rete per un nuovo assetto istituzionale*, in *Parlamenti regionali*, 2002, n. 4.
- REICH C., *Le traité d'Amsterdam et le champ d'application de la procédure de codécision*, in *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, 1997, n. 413, 665-679.
- RÉMAUD B., *De la démocratie locale en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001.
- ROJO SALGADO A., *La exigencia de participación regional en la Union Europea. De la regionalización estatal a la regionalización comunitaria*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

ROLLER G., *Die Mitwirkung der deutschen Länder und der belgischen Regionen an EG-Entscheidungen*, in *Archiv des Oeffentlichen Rechts*, 1998, 21 ss.

RONZITTI N. (éd.), *Il Comitato delle regioni*, Roma, 1996.

SCARCIGLIA R., *Brevi note sulle forme di governo locale e la circolazione dei modelli in Europa*, in *Comuni d'Italia*, 2002, n. 2, 171-190.

SCHWARZE J.(éd.), *Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung. Das Ineinandergreifen von nationalem und europäischem Verfassungsrecht*, Baden-Baden, Nomos, 2000.

SCHWEIZER R.J., BRUNNER S.C., *Die Mitwirkung der Bundesländer an EU-Vorhaben in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich*, Bern, 1998.

SIRIANNI G., *La partecipazione delle Regioni alle scelte comunitarie. Il Comitato delle Regioni: organizzazione, funzioni e attività*, Milano, Giuffrè, 1997.

SMETS I., *Le régions se mobilisent. Quel lobby régional à Bruxelles?*, in P.H. Clayes et al., *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne*, Bruxelles, Presses universitaires européennes, 1998.

STRAZZARI D., *Le competenze complementari e il metodo aperto di coordinamento: suggerimenti per un ruolo più attivo delle regioni in ambito comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, n. 1, 220-253.

TAMBURRINI V., *Le relazioni tra le entità substatuali e l'Unione europea nel Regno Unito ed in Italia: alcuni spunti di comparazione*, in A. D'Atena (éd.), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2003.

TAURAS O., *Der Ausschuß der Regionen. Institutionalisierte Mitwirkung der Regionen in der EU*, Münster, Agenda Verlag, 1997.

TESCAROLI S., *L'autonomia degli enti locali nell'Unione europea*, in *Nuova rassegna*, 1999, 2352 ss.

TRUINI A., *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa*, Padova, Cedam, 2001.

VANDERSANDEN G. (éd.), *L'Europe et les régions. Aspects juridiques*, Bruxelles, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, 1997.

VIOLINI L., *Nuove dimensioni nei rapporti tra enti infrastatali europei: prime note su una giurisprudenza in evoluzione in materia di Euro-regioni, rapporti transfrontalieri e uffici regionali di rappresentanza a Bruxelles* (Nota a C. Cost. 23 dicembre 1997, n. 428), in *Le regioni*, 1998, n. 5, 1320-1331.

VIPIANA P., *Il principio di sussidiarietà "verticale"*, Milano, Giuffrè, 2002.

VUILLERMOZ R., *La partecipazione delle Regioni al processo decisionale comunitario: contributo nella prospettiva della riforma dello Stato*, in *Il diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2001, n. 4, 805-833.

WOELK J., *La partecipazione diretta degli enti substatuali al processo decisionale comunitario. Considerazioni comparative*, in *Le Regioni*, 2003, n. 4, 575-598.

ZUCCA, F., *Autonomie locali e federazione sopranazionale. La battaglia del Conseil des Communes et Régions d'Europe per l'unità europea*, Bologna, Il Mulino, 2000.

ALLEMAGNE

ARNOLD R., *Problemi attuali del federalismo tedesco*, in M.P. Viviani Schlein, E. Bulzi, L. Panzeri (éd.), *L'Europa tra federalismo e regionalismo*, Milano, Giuffrè, 2003.

ARNOLD R., *Die Beteiligung der Bundesländer an der Europäischen Union*, in U. Männle (éd.), *Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz*, Baden-Baden, Nomos, 1998, 132 ss.

ARTICUS S., *Die Städte sind ein Schlüssel für ein modernes Europa*, in *Der Städtetag*, 2001, (53), 1, 6-9.

ARTICUS S., *Europa nicht ohne Städte*, in *Der Städtetag*, (53), 2000, 6, 1.

ARTICUS S., *Was die Städte von der deutschen EU-Ratspraesidentschaft erwarten*, in *Der Städtetag*, (52), 1999, 1, 1.

DI SALVATORE E., *I Länder tedeschi nel processo di integrazione europea*, in A. D'Atena (éd.), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2003, 117 ss.

- DI SALVATORE E., *Integrazione europea e regionalismo: l'esempio tedesco*, in *Diritto Pubblico comparato Europeo*, 2001, n. 2, 513-533.
- DIECKMANN J., *Revision des Maastrichter Vertrags*, in *Der Städtetag*, (49), 1996, 1, 1.
- EU ohne angemessene Beteiligung der Kommunen?: Vertretung deutscher Interessen in der EU*, in *Europa kommunal*, (26), 2002, 2, 68-71.
- GEIGER W., *Die Stellung der Bundesländer im Europäischen Gemeinschaftsrecht und ihre Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Rechtsakte der Gemeinschaft*, in Kremer (éd.), *Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus*, München, 1988.
- HOFFSCHULTE H., *Europa entdecken die Kommunen: der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents*, in *Europa kommunal*, (27), 2003, 4, 138-139.
- HOLL H., *La partecipazione dei Länder tedeschi alla politica europea*, in B. Caravita (éd.), *Le Regioni in Europa. Esperienze costituzionali a confronto*, Lugano, Casagrande, 2002, 85 ss.
- KALBFLEISCH-KOTTSIEPER U., *Föderaler Kompetenzverlust durch Überkompensation? Eine kritische Bilanz der Europäischen Mitwirkung der deutschen Länder insbesondere mit Blick auf den Bundesrat*, in *Jahrbuch des Föderalismus*, 2001, 168 ss.
- KIRCHHOF P., *Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration*, in Isensee-Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 1992.
- KLATT H., *Die innerstaatliche Beteiligung der Bundesländer an der deutschen Europapolitik*, in P. Nitschke (éd.), *Die europäische Union der Regionen*, Opladen, 1988, 133 ss.
- KOENIG D., *Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses*, Berlin, 2000.
- KREMER (éd.), *Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus*, München, 1988.
- LANG R., *Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Artikel 23 Abs. 2 bis 7 GG*, Berlin, 1997, 51 ss.
- LEITERMANN W., *Nicht überall, wo Dialog draufsteht, ist auch Dialog drin: Kommissionsvorschlag für einen Dialog mit den Kommunen*, in *Europa kommunal*, 27, 2003, 4, 140-141.
- LEITERMANN W., *Under bewegt sich doch: EU-Konvent un die regionale und lokale Dimension Europas*, in *Europa kommunal*, 27, 2003, 2, 65-68.
- LEITERMANN W., *Viele kommunale Wünsche bleiben offen: Abschlussbericht der Arbeitsgruppe "Subsidiarität" im EU-Konvent*, in *Europa kommunal*, 26, 2002, 6, 227-229.
- LEITERMANN W., *Die Arbeit des Ausschusses der regionaler und kommunalen Gebietskörperschaften*, in *Der Überblick*, 1996, 1, 4-9.
- MEISSNER B., *Die Bundesländer und die Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden, 1996, 242 ss.
- MIETZSCH O., ALATAS G., *Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union*, in *Die Neue Verwaltung*, 1999, n. 4, 29-32.
- MIETZSCH O., *Istitutionalisierte Interessenvertretung der Regionen und Kommunen in der EU*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1998, (48) 25/26, 34-39.
- MIETZSCH O., *Der Amsterdamer EU-Gipfel und die Auswirkungen auf die Kommunen*, in *Die Gemeinde*, 120, 1997, 13, 407-408.
- MORAWITZ R., KAISER W., *Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Union*, Bonn, Europa Union Verlag, 1994.
- OBERLAENDER S., *Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der EU durch Vertreter der Länder. Theorie und Praxis im Vergleich*, Baden-Baden, Nomos, 2000.
- PALERMO F., *L'ordinamento federale tedesco di fronte al diritto comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, n. 4, 1718-1732.
- PAUL M., *Die Mitwirkung der Bundesländer an der Rechtssetzung der Europäischen Gemeinschaften de lege data et de lege ferenda*, Frankfurt a.M., 1996, 6 ss.
- SCHÄFFER T., *Die deutsche kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union*, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, 1998.

SCHEFOLD D., *L'Europa delle autonomie: le Regioni e l'Unione europea, L'esperienza tedesca*, in A. D'Atena (éd.), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2003, 95 ss.

Stärkt die Städte in Europa!, Dokumentation der 30. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages in Saarbrücken, NSDS, 1999.

STARCK C., *Die deutschen Länder und die auswärtige Gewalt*, in P. Gonzales (éd.), *La acción exterior y comunitaria des los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autonomas*, Bilbao, 1994.

STREINZ R., *Sub art. 23*, in M. Sachs (éd.), *Grundgesetz, Kommentar*, München, Beck, 1996.

VON DEWITZ L., *Der Bundesrat – Bilanz der Arbeit im EU-Ausschuß*, in F. Borkenhagen (éd.), *Europapolitik der deutschen Länder. Bilanz und Perspektiven nach dem Gipfel von Amsterdam*, Opladen, 1998, 69 ss.

WOELK J., *La Germania. Garanzia costituzionale ed efficienza della collaborazione di Bund e Länder negli affari comunitari*, in S. Ortino (éd.), *Elaborazione e attuazione del diritto comunitario. Valutazione delle esperienze comparate e proposte per l'Italia*, Bolzano, Accademia europea di Bolzano, 1999, 47 ss.

AUTRICHE

FISCHER K.H., *Die Positionierung der österreichischen Bundesländer im institutionellen Gefüge der Europäischen Union*, in R. Hrbek (éd.), *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip. Die "Europafähigkeit" Deutschlands und seiner Länder im Vergleich mit anderen Föderalstaaten*, Baden-Baden, Nomos, 2000, 117 ss.

HINK R., MOEDLHAMMER H., *Strong Municipalities – Europa's driving force, The Austrian Association of Municipalities in Austria and Europe*. Wien, Austrian Association of Municipalities, 2003.

KIEFER A., *Die österreichischen Länder und die europäische Integration/Los estados federales austriacos y la integración europea*, in *Azpilkueta*, 2001, n. 16, 247-347.

PALERMO F., *Integrazione europea e riforma costituzionale in Austria*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, n. 4, 1733-1746.

PERNTHALER P., *Das Länderbeteiligungsverfahren an der Europäischen Integration*, 1992.

PSENDORFER W., *La forma di stato federale in Austria*, in B. Caravita (éd.), *Le Regioni in Europa. Esperienze costituzionali a confronto*, Lugano, Casagrande, 2002, 33 ss.

ROSNER A., *Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder*, Wien, Braumüller, 2001.

SCHÄFFER H., *La partecipazione dei Länder austriaci alla formazione della volontà dell'Unione europea*, in A. D'Atena (éd.), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2003, 3 ss.

SCHÄFFER H., *Die Beteiligung der österreichischen Länder an der Willensbildung der EU*, in *Bayerischer Landtag (éd.), Die Regionen in der EU im Hinblick auf die bevorstehende Osterweiterung. Symposium des Bayerischen Landtags mit der Universität Passau am 23. Oktober 2001 im Maximilianeum (Beiträge zum Parlamentarismus Band 13)*, München 2002, 29-75 (y compris le débat jusque 81).

SCHÄFFER H., *Österreichischer Landesbericht*, in J. Schwarze (éd.), *Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung. Das Ineinandergreifen von nationalem und europäischem Verfassungsrecht*, Baden-Baden, Nomos, 2000.

SCHÄFFER H., *La participació dels Länder en el desplegament del dret comunitari*, in *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, 1997, n. 22, 9-29.

SCHÄFFER H., *Information und Entscheidungsabstimmung zwischen Landesparlament und Landesregierung. Das österreichische Beispiel*, in M. Detlef (éd.), *Die Stellung der Landesparlamente aus deutscher, österreichischer und spanischer Sicht*, Berlin 1997, 109-134.

SCHÄFFER H., *Österreichs Beteiligung an der Willensbildung in der Europäischen Union, insbesondere an der europäischen Rechtssetzung*, in *Zeitschrift für Öffentliches Recht*, 1996, n. 50, 3-73.

SCHÄFFER H., *Landesparlamente und Europapolitik: Das österreichische Beispiel*, in *Die Öffentliche Verwaltung* 1996, 396-403.

SCHÄFFER H., *L'adesione dell'Austria alla Comunità Europea: problemi costituzionali ed internazionali*, in *Diritto e società*, 1994, n. 4, 729-744.

SCHÄFFER H., *Die Ländermitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Integration*, in J. Hengstschläger-H.F. Köck-K. Korinek-K. Stern-A. Truyol y Serra (éd.), *Für Staat und Recht. Herbert Schambeck-Festschrift*, Berlin 1994, 1003-1025.

STAUDIGL F., FISCHLER R. (éd.), *Die Teilnahme der Bundesländer am Europäischen Integrationsprozeß*, Wien, Institut für Föderalismus, 1996.

TOGGENBURG G. VON, *L'Austria. Tentativi di istituzionalizzare la partecipazione dei Länder*, in S. Ortino (éd.), *Elaborazione e attuazione del diritto comunitario. Valutazione delle esperienze comparate e proposte per l'Italia*, Bolzano, Accademia europea di Bolzano, 1999, 15 ss.

UNTERLECHNER J., *Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungsprozeß. Normen-Praxis-Wertung*, Wien, Institut für Föderalismus, 1997.

BELGIQUE

ANON, *L'Europe et les régions. Aspects juridiques*, (publié sous la direction de G. Vandersanden), Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997.

BOXTAEL, *La participation des communautés et des régions à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions de l'Union Européenne*, in Coll., *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autonomas*, IVAP (Instituto Vasco de Administracion Publica), 1994.

BRIAL F., *La place des régions ultrapériphériques au sein de l'Union européenne*, *Cahiers de droit européen*, 1998, n. 5-6, 639-661.

CEREXHE E., *Les Communautés et les Régions dans l'ordre juridique international et dans l'ordre juridique européen*, 1976, in Miranda (éd.), *Perspectivas Constitucionais nos 20 Anos da Constituição de 1976*, vol I, Coimbra, Coimbra, 1996.

DELPÉRÉE F., LEJEUNE Y. (éd.), *La collaboration de l'État, des Communautés et des Régions dans le domaine de la politique extérieure*, Bruxelles, Bruylant, 1987.

ERGEC R., *La réforme de l'État - V. Les relations internationales*, in *Journal des tribunaux*, 1994, 837-840.

ERGEC R., *L'applicazione del diritto comunitario da parte delle Regioni e delle Comunità belghe*, in *Le regioni*, 1992, n. 3, 651-664.

FEYT A., *Les Communautés et les Régions peuvent-elles se doter d'une diplomatie propre?*, *Chroniques de droit public/Publicrechtelijke Kronieken*, 2002, n. 1, 22-41.

INGELAERE F., *De Europeesrechtelijke raakvlakken van de nieuwe wetgeving inzake de internationale betrekkingen van de Belgische Gemeenschappen en Gewesten*, in *Sociaal economische wetgeving*, 1994, 67-82.

JANS D., *La subsidiarité en droit belge*, in *Revue européenne de droit public*, 1994, n. 1, 89-107.

KERREMANS B., BEYERS J., *The belgian sub-national entities in the European Union: second or third level players?*, in Jeffery (éd.), *The regional dimension of the European Union towards a third level in Europe?*, London, Portland, 1997.

LE HARDY DE BEAULIEU L., *Fédéralisme et relations internationales en Belgique. La réforme de 1993-1994*, in *Revue internationale de droit comparé*, 1994, 823-844.

LEJEUNE Y., *Le droit fédéral belge des relations internationales*, in *Revue Générale de droit international public*, 1994, 578-628.

LEJEUNE Y., *Les modes d'exercice des compétences: la conduite des relations internationales*, in *La Belgique fédérale*, F. Delpérée (éd.), Bruxelles, Bruylant, 1994, 313-355.

LENAERTS K., *La Belgique communautaire et régionalisée face à la Communauté européenne*, in F. Delpérée – Y. Lejeune (éd.), *La collaboration de l'État, des Communautés et des Régions dans le domaine de la politique extérieure*, Bruxelles, Bruylant, 1987.

LEROY M., SCHAUS A., *Les relations internationales*, in *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé?*, ULB. Faculté de droit. Centre de droit public, Bruxelles, Bruylant, 1994, 25-70.

LOUIS J.V., ALEN A., *La Constitution et la participation à la Communauté européenne*, in *Revue belge de droit international*, 1994, 81 ss.

MAHIEU M., *Fédéralisme et relations extérieures*, *Administration publique trimestriel*, 1994, 223-232.

DANEMARK

Agreement on a Structural Reform, 2004, Danish Ministry of the Interior and Health, www.im.dk.

ALASTAIR H.T., *Danish Policy Making*, in *Regionalism and European community*, in B. Jones-M. Keating (éd.), *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon, 1995, 282-288.

ANDERSEN A., WULFF G., *Regional Government in Denmark*, Danish Regions, IV Ed, Copenhagen, 2001.

CLEVIN C.L., *The Danish Regions and Municipalities in Brussels*, Danish Regions, III Ed, Copenhagen, 2003.

GRONNEGAARD CHRISTENSEN J., *The dynamics of decentralization and recentralization*, in *Public administration*, 2000, n. 2, 389-408.

HANSEN K., *The municipality between central and local self-government*, in *Local government studies*, 1997, n. 4, 44-69.

LINDSTRÖM A., *Denmark: Between Scandinavia Democracy and neo-liberalism*, in Loughlin et al., *Subnational democracy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 343-363.

Municipalities and Counties in Denmark – Tasks and Finance, Copenhagen, The Ministry of the Interior and Health, V, 2002.

The Commission on Administrative Structure, Recommendation of the Commission on Administrative Structure, January, 2004, Danish Ministry of the Interior and Health, www.im.dk.

The European Affairs Committee of the Folketing. Parliamentary control of government policy in EU, Folketinget, July, 2002, in www.cu-opeysmingen.dk.

ZAHLE H., *Saggio introduttivo (Danimarca)*, in Palici di Suni Prat et al., *Le Costituzioni dell'Unione europea*, 2° ed., Padova, Cedam, 2001, 219-229.

ESPAGNE

AJA E. (éd.), *Informe de las Comunidades Autonomas* (publication annuelle).

AJA E., *El estado autonomico*, Madrid, Alianza Editorial, 2001.

BACHE I., JONES R., *Has EU Regional Policy Empowered the regions? A study of Spain and the United Kingdom*, in *Regional and Federal Studies*, 2000, n. 3.

BUSTOS G.R., *Un paso mas hacia la participación autonómica en asuntos europeos: El acuerdo de 30 de noviembre de 1994*, in *Revista Española de Derecho Constitucional* 1995, (15), n. 45, 153-172.

DALMAU I ORIOL C., *Propuestas y aspiraciones de las Comunidades Autonomas sobre la articulación de mecanismos para garantizar la participación autonómica en la toma de decisión en el seno de l'Unión Europea*, in *Autonomies*, 1997, n. 22.

DIEZ PICAZO L.M., *Le Comunità autonome spagnole e l'Unione Europea* in A. D'Atena (éd.), *L'Europa delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2003.

FONT Y LLOVET T. (éd.), *Anuario del gobierno local* (depuis 1995).

LIMBERTI L., *Ordinamento giuridico comunitario, potere estero dello Stato e legittimità dell'ambasciata basca a Bruxelles*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1996, n. 6, 1230-1241.

MANGAS M., *Comunità autonome e diritto comunitario in Spagna: un approccio generale*, in *Le Regioni*, 1992, n. 3, 665-684.

OROFINO M., *La partecipazione delle comunità autonome spagnole all'integrazione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, n. 3, 1162-1186.

PEREZ CALVO A., *La participación de las Comunidades Autonomas en las decisiones del Estado*, Madrid, Tecnos 1997.

RUIZ R., RUIZ G., *Problemi costituzionali nell'esecuzione dell'ordinamento comunitario da parte delle Comunità autonome in Spagna*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, n. 4, 1747-1760.

FINLANDE

- FURLANI S., *Note sulla nuova costituzione della Finlandia*, in *Parlamento*, 2002, n. 10, 16-19.
- GRATTERI A., *Il ruolo dell'Eduskunta nella costituzione finlandese del 2000*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, n. 2, 688-706.
- JYRÄNKI A., *Saggio introduttivo (Finlandia)*, in Palici di Suni Prat-Cassella-Comba, *Le costituzioni dei paesi dell'Unione Europea*, Padova, Cedam, 2001, 243 ss.
- LINDSTRÖM A., *Finland: Geo-political Changes and Europeization*, in Loughlin et al., *Subnational Democracy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 365-384.
- MODEEN T., *La constitution finlandaise – aperçu général*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2000, n. 44, 937-949.
- NIEMIVUO M., MAJURI T., *Outlooks on Democratic Institutions in the Baltic Sea Region*, Helsinki, Ministry of Justice-CBSS, 1999.

FRANCE

- BLAME R., JOUVE B., *Building the regional state: French territorial organization and the implementation of Structural Funds*, in L. Hooghe (éd.), *EC Coesion Policy and National Networks*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- BLAME R., *French Regionalization and European Integration: Territorial Adaptation and Change in a Unitary State*, in B. Jones e M. Keating (éd.), *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press, 1995.
- MULLER P., QUERMONNE J.L. (éd.), *Les politiques publiques en Europe*, Paris L'Harmattan, 1995.
- RÉMOND B., *La Région: une unité politique d'avenir*, Paris, Montchrestien, 1999.
- SMITH A., *The French Case: The Exception or the Rule?*, in *Regional and Federal Studies*, 1996, n. 2, 117-130.

GRÈCE

- CHARALAMBIDIS, M., *Grecia: integrazione interna e integrazione in Europa*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2000, n. 1, 273-279.
- DIMITRAKOPOULOS, DIONYSIS G., *Incrementalism and Path Dependence: European Integration and Institutional Change in National Parliaments*, in *Journal of Common Market Studies*, 2001, n.3, 405-22.
- FEATHERSTONE, K., YANNOPOULOS G.N., *The European Community and Greece: Integration and the Challenge to Centralism*, in B. Jones e M. Keating, (éd.), *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press, 1995, 249-266.
- IOAKIMIDIS, P.C., *EU Cohesion Policy in Greece: The Tension between Bureaucratic Centralism and Regionalism* in L. Hooghe (éd.) *Cohesion Policy and European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 1996, 342-363.
- IOAKIMIDIS, P.C., *The Europeanization of Greece: An Overall Assessment*, http://www.ekem.gr/europeanization_en.html, 2000.
- LAVDOS K., *The Europeanization of Greece: Interest Politics and the Crisis of Integration*, Basingstoke, Mcmillian, 1997.
- LEGG K., ROBERTS J., *Modern Greece: A Civilization on the Periphery*, Boulder, Westview Press, 1997.
- LOUGHLIN, J., *Greece: between henosis and decentralization*, in J. Loughlin (éd.), *Subnational democracy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 271-287.
- SPANOU, C., *Greece*, in H. Kassim, B.G. Peters, V. Wright (éd.), *The National Coordination of EU Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 161-181.
- TSINIZELIS, M., *Greece*, in D. Rometsch e W. Wessels (éd.), *The European Union and members states*, Manchester - New York, Manchester University Press, 1996, 216-252.
- VERNEY S., PAPAGEORGIOU F., *Prefecture Councils in Greece: Decentralization in the European Community Context*, in *Regional politics and policy*, 1992, n. 2, 109-137,

VERNEY, S., *Central State-Local Government Relations*, in K.A. Laudas (éd.), *The Europeanization of Greece*, Basingstoke, Macmillan, 1997.

ITALIE

ANNIBALE S., *Le Regioni in campo internazionale e comunitario (la proposta di riforma del Titolo quinto della Costituzione adottata in seno alla Conferenza dei Presidenti dell'assemblea del luglio 1996)*, in *Nuove Autonomie*, 1997, n. 2-3, 209-242.

ANZON A., *L'evoluzione dei poteri regionali di attuazione del diritto comunitario*, in Aa.Vv., *Studi in onore di G. Galloni*, Milano, Giuffrè, 2002.

ANZON A., *Federalismo interno e processo di integrazione europea*, in Pace (éd.), *Quale dei tanti federalismi?*, Atti del Convegno internazionale organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università "La Sapienza" di Roma, 31/1-1/2 1997, Padova, Cedam, 1997.

BADIELLO L., *Ruolo e funzionamento degli uffici regionali europei a Bruxelles*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2000, n. 1, 89-119.

BARTOLE S., *Negoziazioni regionali all'estero e assenti o intese statali*, (Nota a C. Cost. 29 aprile 1993, n. 204; C. Cost. 24 giugno 1993, n. 290), in *Le regioni*, 1994, n. 2, 624-633.

BIASOTTI S., *I controlli sulle Autonomie territoriali nei Paesi dell'Unione Europea. La prospettiva italiana*, (communication au séminaire permanent sur les contrôles de la Cour des comptes portant sur "Les contrôles concernant les collectivités territoriales"), in *L'amministrazione italiana*, 2001, n. 7-8, 1027-1031.

BIFULCO R., *Forme di Stato composto e partecipazione dei livelli regionali alla formazione della volontà statale sulle questioni comunitarie*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1997, n. 1-2, 101-141.

BILANCIA P., *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, n. 1, 49-59.

BIN R., *Conviene alle regioni difendere le attribuzioni lese da un programma cofinanziato dalla comunità europea?*, in *Le regioni*, 1997, n. 4, 696-698 ss.

BOCCI V.E., *Il "potere estero" delle Regioni. Il caso dell'ufficio di collegamento della Regione Toscana*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, n. 1, 63-88.

BOMBERG E. - PETERSON J., *Processo decisionale nell'Unione Europea: il ruolo delle Autorità subnazionali*, in *Problemi di amministrazione pubblica*, 1999, n. 1-2, 169-198.

CAPODOGLIO M., *Il raccordo fra Stato, Regioni e istituzioni comunitarie nella gestione delle politiche europee*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, n. 1, 109-113.

CARANTA R., *I rapporti tra Regioni e Comunità europea: verso un nuovo modo di tutela degli interessi nazionali*, (rapport pour la rencontre d'études organisée par la Cour des comptes, l'IISA - Institut international des sciences administratives, section italienne et la Rivista italiana di diritto pubblico comunitario sur le thème "Les finances publiques entre obligations communautaires et protection des intérêts nationaux, Rome, 3 juillet 1997), in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997, n. 6, 1219-1243.

CARETTI P., *Potere estero e ruolo "comunitario" delle regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, n. 4, 555-574.

CARETTI P., *La Corte aggiunge un ulteriore tassello al mosaico dei rapporti tra Stato-Regioni in attuazione del diritto comunitario*, in *Le regioni*, 2000, n. 2, 435-439.

CARTABIA M., *La cooperazione transfrontaliera delle Regioni e delle Province Autonome nei rapporti con le istituzioni comunitarie*, in *Rivista italiana diritto pubblico comunitario*, 1998, n. 1, 206 ss.

CARTABIA M., ONIDA V., *Le Regioni e la Comunità Europea*, in M.P. Chiti, G. Greco, (éd.), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1997, 605.

CECCHINI G.L., *Federalismo, autonomie locali e ordinamento comunitario*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2000, n. 6, 64-84.

CENSIS., *Autonomie con l'Europa*, Milano, Franco Angeli, 1998.

CHITI BATELLI A., *La dimensione europea delle autonomie e l'Italia: regione, ente intermedio, autonomie nella prospettiva federalista*, Milano, Franco Angeli, 1984.

COCOZZA V., *Regioni e diritto comunitario nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1992, n. 3, 620-650.

COLLECTIF, *Regionalismo e federalismo in Europa*, Trento, Giunta della Provincia autonoma di Trento, 1997.

D'ATENA A. (éd.), *L'Europa delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2003.

D'ATENA A., *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, communication au colloque sur "Le nouveau titre V de la deuxième partie de la Constitution – Premiers problèmes de mise en œuvre", organisé par l'Associazione italiana dei Costituzionalisti, Bologne, 14 janvier 2002, in Coll., *Il nuovo Titolo V° della Parte IIa della Costituzione*, Milano 2002, e in *Rassegna parlamentare*, 2002, n. 4.

D'ATENA A., *Le Regioni e l'Europa*, communication au huitième Congrès national d'études régionales, sous les auspices du conseil régional de Ligurie (Gênes, 25 et 26 janvier 2002), in COLL., *Le Regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale*, Rimini, 2002 (également paru dans *Quaderni regionali*, 2/2002).

D'ATENA A., *Constitución y principio de subsidiariedad*, in *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 2001, n. 12.

D'ATENA A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, n. 1, 13-34.

D'ATENA A., *La partecipazione delle Regioni ai processi comunitari di decisione*, in Ruggeri-Silvestri (éd.), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano 2001 et in A. D'Atena, *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Milano, Giuffrè, 2001.

D'ATENA A., *Il difficile cammino europeo delle regioni italiane*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4, 555-562.

D'ATENA A., *Das Subsidiaritätsprinzip in der italienischen Verfassung*, in Nettesheim-Schiera (éd.), *Der integrierte Staat*, Berlin, 1999.

D'ATENA A., *Commento dell'art. 2 decr. legisl. n. 112/1998*, in G. Falcon (éd.), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112/1998*, Bologna, il Mulino, 1998 (paru également dans *Le Regioni*, 1998, n. 3-4, 480-484).

D'ATENA A., *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le regioni*, 1998, n. 6, 1401-1425

D'ATENA A., *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997, n. 3-4, 603-627.

D'ATENA A., *Prospettive del regionalismo nel processo di integrazione europea. (Il problema dell'esecuzione e dell'attuazione delle norme comunitarie)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, n. 10, 2158-2171.

DAPAS A., *La collaborazione transnazionale delle Regioni italiane in ambito comunitario: prospettive di sviluppo*, in *Il Consiglio di Stato*, 1997, 1845 ss.

DE BELDER H., *Riflessioni sul ruolo delle Regioni nel quadro della governance europea*. Contribution au séminaire permanent sur les contrôles de la Cour des comptes, Rome, Cour des comptes, 13 juillet 2000, in *L'amministrazione italiana*, 2000, n. 9, 1224-1237.

DE FRANCESCO G., *Il rappresentante territoriale dello Stato quale figura di raccordo tra Europa ed autonomie locali*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, 2001, n. 1-2, 23-26.

DE ROSE C., *Il controllo della Corte dei conti relativo alle autonomie territoriali come strumento di garanzia per l'Unione europea (Parte I)*. Contribution au séminaire permanent sur les contrôles de la Cour des comptes, Rome, Cour des comptes, 13 juillet 2000, in *Il Consiglio di Stato*, 2000, n. 11, 2, 2319-2332.

DE ROSE C., *Il controllo della Corte dei Conti relativo alle autonomie territoriali come strumento di garanzia per l'Unione europea (Parte II)*. Contribution au séminaire permanent sur les contrôles de la Cour des comptes, Rome, Cour des comptes, 13 juillet 2000, in *Il Consiglio di Stato*, 2000, n. 12, 2505-2524.

DE ROSE C., *Centralismo, federalismo e regionalismo in Europa: il "caso Italia"*, in *Il Consiglio di Stato*, 1996, n. 4, 761-770.

DE STEFANIS C., *L'Unione Europea e il rispetto delle competenze degli enti dotati di autonomia costituzionale*, (note sur C. Cost. 20 aprile 1996, n. 126), in *Rivista di diritto agrario*, 1997, n. 2, 123-131.

DESIDERI C., SANTANTONIO V., *Building a third level in Europe: prospect and difficulties in Italy*, in *Regional and federal studies*, 1996, n. 2, 96-116.

DI BLASE A., *La partecipazione delle regioni e delle province autonome al processo di formazione del diritto comunitario*, in S. Panunzio, E. Sciso (éd.), *Le riforme*

- istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione Europea, Milano, Giuffrè, 2002.
- DI GIANNATALE B., *La sussidiarietà, il futuro dell'Italia regionale in Europa*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1998, n. 23-24, 2238-2245.
- DIBARI F.P., *La nuova soggettività delle Regioni tra riforma costituzionale e modello di sviluppo della nuova Europa*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2002, n. 15, 1482-1483.
- FABBRINI S. (éd.), *L'Unione europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sopranazionale*, Bari, Laterza, 2002.
- FALCON G., *La "cittadinanza europea" delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2001, n. 2, 327-341.
- FALCON G., *Regionalismo e federalismo di fronte al diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 1992, n. 5, 1231-1246.
- FARO S., *Recenti iniziative legislative regionali in materia di rapporti con l'Unione Europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, n. 3-4, 763-777.
- FONTANA A., *Prospettive dell'Unione e ruolo delle Regioni. Questioni di fondo*, in *Parlamenti regionali*, 2002, n. 4.
- GNES M., *La partecipazione delle regioni all'attività normativa comunitaria*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, n. 6, 573-580.
- GROPPI T., *Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, n. 2, 259-266.
- GROPPI T., *Regioni, Unione Europea, obblighi internazionali*, in S. Groppi, T. Olivetti (éd.), *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, 85 ss.
- GUZZETTA G., *Regolamenti statali a carattere suppletivo e competenze regionali: dalla «decostituzionalizzazione» alla «delegificazione» dell'autonomia territoriale in nome del diritto comunitario*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, 3746-3752.
- HAPPACHER BREZINKA E., *Le Regioni e le Province autonome nel processo di integrazione europea (Parte I)*, in *Informator*, 2000, n. 2, 25-50.
- HAPPACHER BREZINKA E., *Le Regioni e le Province Autonome nel processo di integrazione europea (Parte II)*, in *Informator*, 2000, n. 3, 13-31.
- MARCELLI F. (éd.), *Le Regioni nell'ordinamento europeo e internazionale*, Milano, Giuffrè, 1998.
- MARCHETTI G., *Le Regioni e la fase ascendente del Diritto comunitario*, in *Rivista di diritto pubblico*, 2001, n. 1, 85-118.
- MARTINI C., *Regioni e autonomie territoriali per rendere l'Europa competitiva*, in *Parlamenti regionali*, 2002, n. 4,.
- MATTA P.L., *Il principio di sussidiarietà nella ripartizione delle competenze tra lo Stato, le Regioni, gli Enti locali e l'Unione europea*, in *Nuove Autonomie*, 2000, n. 6, 939-949.
- MOI T., ONGARO E., *Scelte strategiche e soluzioni organizzative di regioni ed enti locali nello sviluppo dei rapporti con le istituzioni comunitarie*, in *Azienda pubblica: teoria e problemi di management*, 2001, n. 2-3, 189-216.
- NANIA R., *Modello sopranazionale e modello autonomistico: dalla antinomia alla fusione*, in Panunzio-Sciso (éd.), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2002.
- PALERMO F., *Il potere estero delle regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1999.
- PANUNZIO S., SCISO E. (éd.), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2002.
- PANUNZIO S. (éd.), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 2002.
- PINELLI C., *The italian regions in the perspective of european integration*, contribution au séminaire organisé par l'UNIDEM sur le thème "États fédéraux et régionaux dans la perspective de l'intégration européenne", Bologne, 18-19 mars 1999, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, n. 2, 635-641.
- PINNA P., *La cooperazione fra le Regioni in Europa*, in *Rassegna parlamentare*, 1993, n. 3, 171-195.

PITINO A., *La disciplina nazionale dei rapporti tra Regioni e Unione europea: il d.d.l. di modifica della legge n.86/1989*, in *Quaderni regionali*, 2003, n. 1, 161-178.

PORCHIA O., *Le Regioni italiane davanti al tribunale di primo grado: il riconoscimento della legittimazione attiva in materia di aiuti pubblici*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 1999, n. 4, 1674-1680.

RESCIGNO G.U., *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, 2002, n. 4, 729-756.

SAPORITO L., NAPOLITANO G., *Istituzioni di diritto regionale. L'organizzazione. Regioni ed Europa* (volume 2), Padova, Cedam, 2001.

SCUDIERO M., *Il ruolo delle Regioni nell'Europa di Maastricht*, in *Le Regioni*, 1993, n. 4, 1029-1050.

STOLFI ANGELA R., *La prospettiva europea degli enti locali*, in *L'amministrazione italiana*, 2002, n. 5, 672-678.

TAGLIASACCHI A., *I controlli sulle autonomie territoriali nei Paesi dell'Unione Europea. La prospettiva italiana. Contribution au séminaire permanent sur les contrôles de la Cour des comptes*, Rome, Cour des comptes, 13 juillet 2000, in *L'amministrazione italiana*, 2000, n. 10, 1390-1393.

TESCAROLI S., *L'autonomia degli Enti locali nell'Unione Europea*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza* 1999, n. 24, 2352-2366.

TIZZANO A., *La partecipazione delle Regioni al processo d'integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive*, in *Le Regioni*, 1992, n. 3, 603-619.

TORCHIA L., *Regioni e Unione europea: temi e problemi*, in *Le Regioni*, n. 2000, 3-4, 495-500.

LUXEMBOURG

ALLEGREZZA S., HIRSCH M. - VON KUNATZKI N., *L'Histoire, le présent et l'avenir du modèle luxembourgeois*. Luxembourg, Institut d'études européennes et internationales du Luxembourg, 2003.

BONN.A., *La Constitution oubliée*, Luxembourg, Imprimerie Centrale, 1968.

BONN A., *Les chambres professionnelles du Grand-Duché de Luxembourg*, Luxemburger Wort, 1974.

BONN A., *Réflexion sur la révision de la Constitution*, Luxembourg, Imprimerie Centrale, 1978.

DELVAUX H., *La Constitution luxembourgeoise*, in *Bulletin du centre de documentation communale*, 1973, n. 13, 5-28.

DELVAUX H., *La Constitution luxembourgeoise*, in *Revue juridique et politique: Indépendance et coopération*, 1972, n. 1, 9-124, 1972, n. 2, 139-174.

DELVAUX H., *La Constitution luxembourgeoise*, in *Bulletin du centre de documentation communale*, 1971, n. 12, 9-31.

EYSCHEN P., *Introduction historique au droit public du Grand Duché de Luxembourg*, in *Revue de droit international et de législation comparée*, 2e série, t.13, 1911.

EYSCHEN P., *Das Staatsrecht des Großherzogtms Luxembourg*, Mohr, Tübingen, 1910.

FRIEDEN L., *Le droit constitutionnel et les partis politiques au Parlement*, Annales du droit luxembourgeois, Bruxelles, 1991, 1, 124-153.

FRIEDEN L., *La Constitution luxembourgeoise à la veille de sa révision*, BIL 1987.

GOEDERT J., *La genèse de la Constitution de 1868*, Luxembourg, Imprimerie Saint-Paul, 1948, 37.

GOEDERT J., *La révision constitutionnelle de 1956*, Luxembourg, Imprimerie Saint-Paul, 1956, 39.

HOMMELL L., *Les étapes constitutionnelles du Grand-duché de Luxembourg*, Bruxelles, Universelle, 1973.

HUSS A., *Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois au Grand-duché de Luxembourg*, in *Actualité de Contrôle juridictionnel des lois, Travaux des sixièmes journées d'études juridiques Jean Dabin*, Bruxelles, 1973.

LOESCH A., *Le pouvoir réglementaire du Grand-Duc*, in *Pasicrisie luxembourgeoise*, t. XI.

MAJERUS P., *L'Etat luxembourgeois*, 6^e édition, Editpress, 1990.

MODERT M., *Le problème du contrôle de la constitutionnalité des lois par le juge*, in *Feuille de liaison de la Conférence Saint-Yves*, 1979.

PESCATORE P., *L'évolution du droit public dans le Grand-Duché, de Luxembourg*, in *Annuaire de législation étrangère*, t. 2-1956, Paris, Pichon et Durand-Auzias, 1956, 288-314.

PIETERS D., *Luxembourg*, in *Grundrechte in Europa und USA*, Engel Verlag, Kehl.

RUPPERT P., *Le gouvernement, le Conseil d'État et la Chambre législative du Grand-Duché de Luxembourg de 1831 à 1889 et la représentation de la province de Luxembourg de 1815 à 1839 (...)*, Luxembourg, Buck, 1889, 239.

SPANG P., *Une conséquence du traité de Londres du 11 mai 1867. La révision de la Constitution de 1856*, in *Hemecht*, 1968, n. 4, 497-509.

THEWES M., *Constitution Nationales et Europe, Rapport luxembourgeois aux Journées Européennes de Droit Constitutionnel*, Parigi, 10-11 giugno 1992.

THEWES M., *Le traité et la Constitution*, Luxemburger Wort du 23 mai 1992, 4.

THEWES M., *Quelques précisions sur l'immunité parlementaire*, Luxemburger Wort du 27 septembre 1991, 4.

THEWES M., *À propos de l'impossibilité de régner du Roi des belges*, Luxemburger Wort du 6 avril 1990, 3.

THILL J., *Documents et textes relatifs aux constitutions et institutions politiques luxembourgeoises*, 2^e éd., Centre de documentation communale, Luxembourg, 1978 (donne le texte intégral de toutes les Constitutions).

WEBER P., *Les Constitutions du 19^e siècle*, in *Le Conseil d'Etat du Grand-Duché de Luxembourg*, Livre jubilaire, Luxembourg, Bourg-Bourger, 1957, 303-362.

PAYS-BAS

DE ROOIJ R., *The impact of the European Union on local government in the Netherlands*, in *Journal of European Public Policy*, 2002, n. 3, 447-467.

PORTUGAL

DUARTE M.L., *L'Unione Europea e le entità regionali: le regioni autonome e il processo comunitario di decisione*, in A. D'Atena (éd.), *L'Europa delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2003.

LOUGHLIN J., *The difficulties of Regionalization* in J. Loughlin (éd.), *Subnational democracy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

MAGONE J., *Portugal and the European Union*, in D. Dinan (éd.) *Encyclopedia of the European Union*, Basingstoke, Macmillian, 1998.

MIRANDA J., PEREIRA DA SILVA (éd.), *Estudos de Direito regional*, Lisboa, 1997.

NUNES SILVA C., ANDRÉ I.M., *Portugal: Le pouvoir local*, in *Peuples méditerranéens*, 1994, n. 66.

PEREIRA A., *Regionalism in Portugal*, in Jones B. e Keating M., *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

REIS J. - NÈGRIER E., *Territoires économiques et échanges politiques*, in E. Negrier, B. Jouve (éd.), *Que gouvernent les régions d'Europe? Échanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan, 1998.

ROYAUME-UNI

BULMER S., BURCH M., CARTER C., HOGWOOD P., SCOTT A., *European policy-making under Devolution: Britain's New Multi-level Governance*, Paper n. 1, European Policy Research Unit, University of Manchester, 2001.

CYGAN A., *Scotland's Parliament and European Affairs: Some Lessons from Germany*, in *European Law Review*, 1999, n. 24, 495, ss.

CLARCK G., *Scottish Devolution and the European Union*, in *Public Law*, 1999, 510 ss.

GARMISE S., *The impact of european regional policy on the development of the regional tier in the UK*, in *Regional and federal studies*, 1997, n. 3, 1-24.

GRATTERI A., *Il recepimento del diritto comunitario nel Regno Unito*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1999, n. 4, 1689 ss.

KEATING M., *Il Regno Unito. Le regioni e la partecipazione alle questioni comunitarie*, in A. D'Atena (éd.), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2003.

PEARCE G., *U.K. British Subnational Government Engagement in Europe*, in *European Law Public*, 2000, n. 6, 595-612.

PEARCE G., MARTIN S., *Differentiated multi-level governance? The response of British sub-national governments to European integration*, in *Regional and federal studies*, 1999, n. 2, 32-52.

SUTCLIFFE J., *Local government in Scotland: reorganization and the European Union*, in *Regional and federal studies*, 1997, n. 2, 42-69.

SUÈDE

BERGMAN-WINBERG, M.L. VON, *The regional impact of community policies: implementation of community policies at the regional level*, Östersund, Institutet för regionalforskning, 2000.

BERNITZ U., *Sweden and the European Union: on Sweden's implementation and application of European Law*, in *Common market law review*, 2001, n. 4, 903-934.

BJERKEN T., *Saggio introduttivo (Svezia)*, in Palici di Suni Prat et al., *Le Costituzioni dell'Unione Europea*, 2° ed., Padova, Cedam, 2001, 831-845.

HÄGGROTH S. ET AL., *Local Government in Sweden*, Stockholm, The Swedish Institute, 2001.

HÄGGROTH S. ET AL., *Swedish Local Government: Traditions and Reform*, Stockholm, The Swedish Institute, 1999.

LINDSTRÖM A., *Sweden: the End of the "Swedish Model"?*, in Loughlin et al., *Subnational Democracy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 319-343.

MILES E., *Sweden and the European Union evaluated*, London and New York City, 2000.

OLSSON J., ASTROM J., *Why regionalism in Sweden*, in *Regional and federal studies*, 2003, n. 3, 66-89.

PIERRE J., *La réforme administrative en Suède: vers un déclin du contrôle politique de l'administration?*, in *Revue française d'administration publique*, 1995, n. 75, 367-376.

Regional Development in Sweden, ed. Swedish Association of Local Authorities, Swedish Federation of County Councils, 2003.

STRÖM L.I., *Swedish Municipalities and the European Union*, in J. Gidlund and M. Jerneck (éd.), *Local and Regional Governance in Europe. Evidence from Nordic Regions*. Aldershot, Edward Elgar, 2000.

SVENSSON B., OSTHOL A., *From government to Governance: Regional partnerships in Sweden*, in *Regional and Federal Studies*, 2001, n. 2, 25-42.

The Committee on European Union Affairs, Stockholm, Sveriges Riksdag, 2002.

The Swedish local government act, 4th rev. ed., Ministry of Justice, Stockholm, Fritzes offentliga publikationer, 2001.

Comité des régions de l'Union européenne

**PROCEDURES DES ETATS MEMBRES POUR LA PARTICIPATION
DES POUVOIRS REGIONAUX ET LOCAUX AU PROCESSUS EUROPEEN
D'ELABORATION DES POLITIQUES**

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2005 — 337 p. — 16 x 23 cm

ISBN 92-895-0353-X

UNION EUROPEENNE



Comité des Régions

Rue Belliard 101 - 1040 Bruxelles
Tél. +32 2/282 22 11 - Fax +32 2/282 23 25
<http://www.cor.eu.int/>

QG-68-05-034-FR-C

FR



OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

L-2985 Luxembourg

ISBN 92-895-0353-X



9 789289 503532