

L'INFLUENCE DE L'INTEGRATION EUROPÉENNE SUR LES INSTITUTIONS TERRITORIALES DES ETATS MEMBRES*

PHILIPPE CLARET

*Maître de Conférences en Droit public
Centre d'Etudes et de Recherches sur les Balkans
Université Montesquieu – Bordeaux IV (France)*

L'intégration juridique et politique des Etats membres de l'Union Européenne, qui caractérise l'histoire de la construction communautaire depuis plus de quarante-cinq années, s'est traduite au niveau interne par un mouvement bien connu, abondamment analysé, de convergence structurelle et normative des Etats, dont les traits les plus marquants sont assurément l'émergence progressive des droits fondamentaux et la montée en puissance du juge constitutionnel, la gouverne mentalisation de la fonction législative et aussi le renforcement de la décentralisation, plus spécifiquement même de la régionalisation. En effet, et malgré le fait que les traités fondateurs du Marché Commun aient ignoré l'existence des entités locales et des institutions territoriales au sein des Etats membres, la construction communautaire s'est accompagnée d'un mouvement, de plus en plus accentué depuis les années 1980, de valorisation du rôle des collectivités locales, tant au niveau de la répartition verticale des pouvoirs dans les Etats membres, qu'au niveau de la gouvernance des institutions européennes. Avec le Traité de Maastricht (1992), l'Union Européenne a reconnu, pour la première fois de manière institutionnelle, l'importance des collectivités infra étatiques des Etats membres, en plaçant le principe de subsidiarité au centre des relations entre les ordres juridiques nationaux et l'ordre juridique communautaire, et en instituant un nouvel organe spécifique de représentation de ces collectivités avec la création du Comité des Régions.

Il est vrai que la reconnaissance, tardive, par l'Union européenne du rôle des institutions territoriales en Europe est intervenue à la suite de l'action, très novatrice et très soutenue, du Conseil de l'Europe en faveur des collectivités décentralisées, avec l'élaboration de la Convention de Madrid (1980) sur la coopération transfrontalière et, plus encore, avec celle de la Charte européenne de l'autonomie locale (1985), également avec la transformation de la Conférence permanente des Pouvoirs locaux et régionaux (1957) en Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (1994). Et si, dans le même sens, le projet d'une nouvelle convention – la Charte européenne de l'autonomie régionale – est en voie d'aboutissement au Conseil de l'Europe, on observe que le projet de Traité portant Constitution européenne constitue une avancée significative pour l'Union Européenne, en mentionnant explicitement au titre des principes fondamentaux de l'Union, le principe de la cohésion territoriale en tant qu'objectif et compétence de l'Union (article 3) et le principe de l'autonomie locale et régionale (article 5) ; également, en intégrant désormais le niveau régional et local dans la définition du principe de subsidiarité (article 9.3).

* Ce texte est issu d'une communication présentée au Colloque « The Constitutional consequences of the EU Membership », tenu en octobre 2004 à la Faculté de Droit de l'Université de Pécs (Hongrie). Il a fait l'objet d'une première publication dans les Actes du Colloque: I. ILLESSY (ed.), *Constitutional Consequences of the EU Membership*, University of Pécs, Faculty of Law, Pécs, 2005, p.97-112.

Aussi bien l'Union Européenne a-t-elle exercé une forte pression sur les Etats d'Europe centrale et orientale, durant le processus d'adhésion, afin d'assurer le respect des standards européens tant en ce qui concerne l'organisation des structures territoriales que la répartition des compétences infranationales. Et cela même si, il faut le souligner, les Traités européens n'ont jamais intégré la modification des structures internes des Etats membres parmi les objectifs déclarés de l'Union. On sait, du reste, qu'il n'existe pas en Europe, aujourd'hui, un modèle unique de répartition constitutionnelle des compétences entre Etat central et institutions territoriales. Plus encore, les traités constitutifs de l'Union Européenne ne donnent aucune définition spécifique de l'institution régionale, sans doute parce que celle-ci ne fait l'objet d'aucune définition commune entre les Etats membres eux-mêmes. Le variété des schémas d'organisation politique et juridique des Etats, et des modalités de répartition des compétences entre le « centre » et les « périphéries » traduit en réalité la diversité des traditions politiques et constitutionnelles nationales, entre les Etats fédéraux, les Etats régionalisés et les Etats unitaires plus ou moins décentralisés.

Mais si les degrés et les formes institutionnelles de décentralisation se révèlent si divers dans les Etats de l'Union Européenne, au point qu'il n'existe pas, en définitive, de véritable modèle européen de répartition des compétences territoriales¹, il reste que certaines tendances communes, aujourd'hui bien affirmées, caractérisent les rapports entre l'Union et les institutions territoriales des Etats membres, et ces tendances s'inscrivent très clairement dans la perspective d'un rapprochement de plus en plus marqué entre l'Union européenne et les entités infra-étatiques des Etats membres. Les rapports entre l'Union et les collectivités territoriales traduisent, selon l'expression de P. Magnette, « un cercle vertueux de consolidation réciproque des institutions infra et supra nationales »². Ils procèdent en effet d'un double effet vertical dans le jeu des relations politiques et institutionnelles mis en œuvre par les différents acteurs de la « gouvernance européenne »: on observe en effet, d'une part, une ouverture très prononcée de l'Union Européenne en direction des institutions politiques de niveau infra national et, d'autre part, un souci très marqué des autorités décentralisées – spécialement des autorités régionales – de privilégier les instances décisionnelles européennes aux dépens des administrations centrales nationales.

Dans cette perspective, l'influence de l'intégration européenne sur les institutions territoriales des Etats membres est appréhendée ici, quant aux conséquences constitutionnelles de l'intégration européenne, d'une part à travers l'analyse des rapports entre les collectivités territoriales et l'Union Européenne, c'est-à-dire entre les différents ordres juridiques locaux et l'ordre juridico-politique communautaire; d'autre part, à travers l'étude des rapports que les collectivités infra-étatiques ont développés avec les Etats centraux. Il apparaît, en ce sens, que la situation des collectivités territoriales des Etats membres se caractérise aujourd'hui par un double processus: d'une part, une européanisation inachevée (I), d'autre part, une autonomisation croissante (II).

I. L'EUROPÉANISATION INACHEVÉE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'intégration des Etats membres au sein de l'Union Européenne a provoqué, progressivement, et tout spécialement dans le cadre de l'Europe des Quinze (jusqu'à l'adhésion des dix nouveaux Etats en mai 2004), une tendance de plus en plus marquée à l'européanisation des collectivités territoriales: tandis que les institutions communautaires découvraient peu à peu

¹ Cf. A. DELCAMP, "À la recherche d'un modèle européen. L'expérience des Etats membres de l'Union Européenne", in D.G. LAVROFF (ss. dir.), *La République décentralisée*, L'Harmattan, 2003, p. 25-56.

² P. MAGNETTE, "La restructuration de l'Etat dans l'Union Européenne: éléments pour un cadre analytique", *Revue Internationale de Politique Comparée*, Volume 4, N° 3, 1997, p. 751.

l'avantage qu'elles pouvaient retirer du dialogue avec les entités sub-nationales des Etats et l'intérêt d'articuler les politiques communautaires sur les réalités locales, celles-ci également ont bien perçu peu à peu les gains qu'elles pouvaient retirer d'une présence active dans ces institutions et d'une participation accrue à la définition et la réalisation des politiques communautaires. Dans cette perspective, il convient de mesurer l'ampleur de ce mouvement, en situant l'observation et l'analyse aux deux points de vue complémentaires: d'une part, celui de la représentation politique ; d'autre part, celui de la réalité du pouvoir décisionnel. Il s'agit, en ce sens, d'apporter des éléments de réponse aux deux questions que posent aujourd'hui le processus d'européanisation des collectivités territoriales des Etats membres: de quelle représentation les collectivités territoriales disposent-elles dans les institutions de l'Union Européenne? Quelle participation ont-elles au processus de décision communautaire? De ces deux points de vue, il apparaît, en fin de compte, que ce processus d'européanisation demeure encore inachevé.

La faible représentation des collectivités territoriales dans les institutions de l'Union Européenne

L'Europe et les collectivités locales constituent, à vrai dire, "deux univers qui se sont pensés séparément l'un de l'autre"³, avant que les points de rencontre entre les deux ordres politico-juridiques, communautaire et local, ne se multiplient et que des convergences d'intérêt entre niveau européen et niveau local ne soient clairement perçues. Dans ces conditions, et compte tenu du déficit démocratique - largement souligné et analysé par ailleurs - dont souffrent les institutions de l'Union européenne, il n'est guère étonnant de constater aujourd'hui la faiblesse persistante de la représentation des collectivités infra-étatiques dans les institutions de l'Union. Celle-ci tient d'abord à l'absence de représentation parlementaire de ces collectivités ; elle résulte aussi de la faiblesse des pouvoirs de leur organe spécifique de représentation dans l'architecture institutionnelle de l'Union.

L'absence de représentation parlementaire européenne des collectivités territoriales des Etats membres

Dans le dispositif institutionnel actuel de l'Union Européenne, le Parlement européen, de type monocaméral, a vocation à représenter directement les peuples des Etats membres, sans intermédiaire. Ainsi, en l'absence de seconde chambre, les collectivités territoriales ne bénéficient d'aucune représentation directe dans l'institution parlementaire européenne, contrairement à la plupart des systèmes nationaux de représentation politique. Ainsi, les collectivités infra-étatiques des Etats membres se trouvent privées d'expression directe dans le Parlement européen. On peut considérer, toutefois, qu'elles disposent d'une certaine représentation indirecte dans l'institution parlementaire de l'Union européenne.

En effet, dans la mesure où les élections des membres du Parlement européen sont organisées dans le cadre des Etats membres, selon des procédures spécifiques à chaque Etat, certaines techniques nationales utilisées pour la répartition des sièges à pourvoir assurent en fin de compte une forme de représentation indirecte des collectivités territoriales au Parlement européen. Ainsi, dans l'hypothèse où la représentation des populations nationales est assurée par plusieurs collèges électoraux, le découpage des circonscriptions électorales peut être opéré à partir, précisément, de la délimitation des principales collectivités territoriales internes aux Etats. En ce sens, dans l'Etat fédéral belge, la répartition des sièges de parlementaires européens prend

³ Cf. I.JANIN et J. PALARD, "Les collectivités territoriales et l'Europe", in "Décentralisation, Etat et territoires", *Cahiers français* N° 318, La Documentation française, 2004, p. 44-51.

en compte l'existence des trois communautés, flamande, francophone et germanophone. De la même manière, en Italie et en France, Etats unitaires décentralisés, les élections européennes sont organisées dans le cadre de circonscriptions plurirégionales.

Dans ces conditions, on peut donc raisonnablement estimer que les élections au Parlement européen assurent, à travers les modalités nationales de délimitation des circonscriptions électorales, une forme très indirecte de représentation des collectivités territoriales les plus importantes des Etats membres. En toute hypothèse, celles-ci disposent d'une institution spécifique de représentation dans le cadre des institutions européennes, mais en dehors de l'institution parlementaire.

La faiblesse des pouvoirs de l'organe de représentation spécifique des collectivités territoriales

L'Union Européenne s'est dotée d'un organe spécifique de représentation des collectivités territoriales des Etats membres, le Comité des Régions, mais d'une part, celui-ci ne reflète que de façon partielle la réalité juridique et sociologique des multiples échelons de collectivités infra-étatiques des Etats et, d'autre part, cet organe ne dispose que de compétences limitées dans le système décisionnel communautaire.

Créé par le Traité de Maastricht (1992), le Comité des Régions n'est pas à proprement parler une institution de l'Union, mais un "comité à caractère consultatif", composé de délégués des entités infranationales des Etats membres, nommés pour un mandat de quatre ans par leurs Etats respectifs. Ceux-ci doivent désormais, depuis le Traité de Nice, être titulaires d'un mandat électoral au sein d'une collectivité régionale ou locale, ou bien avoir une responsabilité politique devant une assemblée élue. Le problème réside dans l'absence de définition homogène, entre les Etats membres de l'Union et dans le système communautaire, de la notion de "région". De sorte qu'il revient à chaque Etat la charge de décider des modalités de désignation des membres composant sa délégation au Comité des Régions. Dans ces conditions, la représentation des entités territoriales européennes de "niveau régional" diffère très sensiblement d'un Etat membre à l'autre: sur les 222 membres que comportait le Comité avant le cinquième élargissement (mai 2004), on comptait seulement 86 délégués de "collectivités régionales" ainsi désignées par les Etats eux-mêmes. L'entrée des dix nouveaux membres dans l'Union a provoqué une augmentation proportionnelle, parmi les 344 membres du nouveau Comité, du nombre de délégués des collectivités locales de base, compte tenu de l'absence encore assez prononcée d'échelons intermédiaires entre l'Etat et les communes dans les pays de l'Europe centrale et orientale.

En résumé, on distingue deux types de représentation des collectivités territoriales au sein du Comité des Régions de l'Union Européenne. D'une part, la représentation est de type homogène lorsque le cadre de désignation des délégués se réfère directement aux collectivités "régionales" ou "fédérées" instituées par la Constitution nationale (cas de l'Etat fédéral belge, dans lequel les trois régions et les trois communautés prévues par la Constitution de 1993 disposent d'une représentation au Comité). D'autre part, et de façon générale, la représentation est de type paritaire, lorsque les délégués nommés par l'Etat représentent, soit de manière paritaire (cas de l'Italie), soit de façon inégalitaire (cas des autres Etats) les régions et les autres catégories de collectivités locales. En définitive, faute d'une conception politique clairement identifiée de la notion de région dans les instances de l'Union Européenne, le Comité des Régions demeure encore un organe rassemblant des délégués représentant une grande diversité de collectivités sub-nationales, des plus importantes (entités fédérées ou communautaires) aux plus restreintes (communes).

Les fonctions du Comité des Régions sont celles d'un organe consultatif: son avis doit être obligatoirement sollicité par le Conseil ou la Commission européenne dans une série de domaines touchant à la vie des collectivités territoriales (éducation, culture, santé publique,

réseaux transeuropéens, cohésion économique et sociale, emploi, environnement, formation professionnelle); mais il dispose aussi de la faculté de s'autosaisir, qu'il exerce assez fréquemment. En développant ces dernières années une intense production délibérative, le Comité s'est imposé finalement comme un lieu de débat, de dialogue et d'échanges d'expériences entre les acteurs territoriaux des Etats membres, allant même jusqu'à se proclamer comme "le gardien de la subsidiarité" (M. Delebarre et E. Stoiber, *Vers une véritable culture de la subsidiarité*, Avis du 11 mars 1999). Le Comité s'est également révélé comme un véritable organe de mobilisation des collectivités régionales dans le système politico-administratif européen, notamment avec l'action très importante des différents lobbies des régions européennes. En ce sens, et même si le projet de Constitution européenne n'a pas satisfait aux aspirations du Comité à devenir une seconde chambre, celui-ci dispose certainement d'un pouvoir potentiel réel dans la future architecture des institutions européennes.

La participation affirmée des collectivités territoriales au processus de décision communautaire

La participation des entités infra-étatiques au processus de décision communautaire résulte, de façon déjà assez affirmée, de la possibilité qui leur est donnée d'être associées, en vertu des procédures constitutionnelles ou politiques nationales, à l'élaboration de la position nationale des Etats membres, c'est-à-dire à la formation de la volonté communautaire des Etats membres (phénomène dit de la "coopération verticale"). Naturellement, ce pouvoir d'intervention des collectivités territoriales dans les procédures de décision communautaire des Etats varie en fonction de la nature des compétences dont elles disposent ordinairement. En ce sens, les entités disposant d'une compétence normative propre, dans le cadre des Etats fédéraux (Länder en Allemagne et en Autriche) ou des Etats régionalisés (Régions et Communautés culturelles en Belgique, Régions en Italie et Communautés autonomes en Espagne) bénéficient du pouvoir d'intervention le plus important. De façon générale, les collectivités territoriales des Etats membres disposent à l'heure actuelle de trois voies possibles de participation au processus de décision communautaire, susceptibles de jouer de manière autonome ou de façon complémentaire: la voie parlementaire, la création d'organes spécifiques de coordination et la possibilité d'une représentation directe des intérêts nationaux dans les instances communautaires.

La voie parlementaire nationale

La participation des collectivités territoriales des Etats membres à la décision communautaire résulte, dans une première hypothèse, du développement des modalités de contrôle des Parlements nationaux sur l'activité communautaire des Gouvernements nationaux. Le contrôle parlementaire sur l'activité gouvernementale a été, on le sait, renforcé de manière assez importante, à partir des années 1980, dans l'ensemble des Etats membres de l'Union Européenne, précisément dans le domaine des "affaires européennes", en vue d'assurer aux parlementaires un certain droit de regard sur les projets d'actes communautaires concernant le domaine des actes à caractère législatif. Ce renforcement du contrôle parlementaire sur les projets d'actes communautaires a été opéré par voie de révision constitutionnelle ou bien seulement par l'introduction de modifications dans la procédure parlementaire des Etats membres.

A cet égard, les modalités de la représentation des collectivités territoriales dans les Secondes Chambres trouvent ici une importance décisive, tout particulièrement dans les Etats à forme fédérale. Ainsi, en Allemagne, le Bundesrat, chambre de représentation des Länder (Conseil fédéral), est-il en mesure de donner des avis à caractère contraignant au Gouvernement fédéral, dès lors que le Parlement se trouve saisi de projets d'actes communautaires dans les

matières relevant de la compétence des entités fédérées (Article 23 de la Loi fondamentale de 1949).

Les organes de coordination spécifiques sur les questions européennes

En second lieu, la participation des collectivités infra-étatiques au processus de décision communautaire découle de la possibilité dont elles disposent, éventuellement, de déterminer une position commune – pour la (les) catégorie(s) de collectivités concernées –, destinée au Gouvernement central. Cette procédure suppose la création de structures constitutionnelles spécifiques, comme par exemple la *Conférence d'intégration des Länder* en Autriche (Traité du 4 avril 1993) qui réunit les chefs de Gouvernement des Länder et les Présidents des Parlements des entités fédérées. Mais cette procédure découle parfois, plus simplement, de la conclusion d'accords politiques entre l'Etat central et les entités de niveau infra étatique. Ainsi, en Espagne, en vertu de l'Accord du 30 novembre 1994, des *Conférences sectorielles* ont désormais la possibilité de prendre des positions communes selon différents niveaux possibles d'intervention. De même, en Italie, la loi La Pergola (mars 1989) a mis en place des *Conférences Etat-régions* qui tiennent deux sessions communautaires (consacrées aux questions européennes) annuelles.

La représentation gouvernementale directe au Conseil des Ministres de l'Union européenne

Enfin, dans le cadre des Etats fédéraux, un dispositif particulier peut donner aux entités fédérées la possibilité d'être directement associées au processus de décision communautaire, en vertu de dispositions constitutionnelles spécifiques: lorsque la représentation de l'Etat fédéral, dans les diverses instances du Conseil des ministres européens, est assurée par un membre de l'organe exécutif des collectivités fédérées. Cette possibilité est couramment pratiquée en Belgique depuis l'Accord de coopération de mars 1994, assurant la participation des Régions au Conseil des Ministres de l'Union ; bien que prévue, elle est d'application plus rare en Allemagne. Ce dispositif n'a pas été retenu, du moins pour le moment, dans les autres Etats fédéraux de l'Union.

On observe, dans le même sens, mais en amont de la prise de décision au niveau communautaire, la généralisation de la présence de représentants des collectivités territoriales au sein des délégations nationales, qui siègent dans les très nombreux groupes techniques du Conseil des Ministres. Cette participation, désormais courante dans plusieurs Etats membres, de représentants des entités infra-étatiques résulte soit de textes spécifiques (ainsi, par exemple, en Italie, la Loi La Loggia du 3 juin 2003 permet au Gouvernement central de choisir le chef de la délégation nationale parmi les Présidents de région), soit seulement de la pratique (cas de l'Espagne et du Royaume-Uni).

L'eupéanisation des collectivités territoriales dans l'Europe communautaire est désormais une réalité incontestable. Pour autant, elle reste aujourd'hui un processus inachevé, dans la mesure où ces collectivités ne disposent pas encore d'une véritable représentation politique dans les institutions de l'Union et ne sont pas pleinement associées à la prise de décision dans les instances communautaires. Mais il apparaît tout aussi clairement que ce processus d'eupéanisation leur a assuré, progressivement, durant les deux dernières décennies, une autonomie de plus en plus grande à l'intérieur des Etats.

II. L'AUTONOMISATION CROISSANTE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'ensemble des Etats membres de l'Union Européenne, celle des Quinze d'abord, celle des Vingt-Cinq aujourd'hui, a connu ou connaît une évolution très remarquable du découpage territorial et des compétences décentralisées, principalement sous l'effet des logiques du principe de subsidiarité qui parcourt tout l'espace public européen. "Le rapport à l'Europe des collectivités territoriales, expliquent en ce sens I. Janin et J. Palard, s'est modifié dans un contexte caractérisé par un triple mouvement de mondialisation, de re-territorialisation et de relative dénationalisation. Il offre désormais concrètement aux collectivités la possibilité d'élargir leur espace d'action et de partenariat, par une européanisation progressive – et, au-delà, par une orientation vers le global – des cadres de référence, notamment institutionnel, économique et cognitif"⁴. Désormais, c'est en tant qu'acteurs de l'espace politique européen que les collectivités territoriales des Etats membres prennent une autonomie de plus en plus marquée et celle-ci se traduit à la fois par un renforcement notable de leurs fonctions dans les systèmes juridiques et politiques nationaux, et par un développement croissant de leur autonomie normative.

Le renforcement du rôle des collectivités territoriales dans les Etats membres

Les collectivités territoriales des Etats membres de l'Union ont bénéficié, généralement depuis les années 1970-1980, d'un accroissement très sensible de leurs compétences, donc de leur capacité d'influence, en raison de leur implication de plus en plus importante dans l'espace politique national et européen. Ce renforcement du rôle des collectivités infra-étatiques doit être analysé, quand à ses caractéristiques et à ses effets, du point de vue juridique et politique.

L'analyse juridique: les effets induits du principe de subsidiarité

Consacré de manière générale dans le traité de Maastricht (1992) comme principe fondamental pour le fonctionnement de l'Union Européenne, le principe de subsidiarité consiste, on le sait, à réserver uniquement à l'Union, dans le cadre des compétences partagées, les mesures que les Etats membres ne pourraient effectuer que de manière moins efficace. Ce principe a contribué assurément, comme on l'a souvent dit et écrit, à relégitimer le rôle des Etats dans l'Union européenne. Mais, précisément, cet effet prend tout son sens dès lors que les Etats se situent désormais entre le niveau local et l'ordre communautaire, c'est-à-dire entre les collectivités territoriales et l'Union. Sans doute les Etats conservent-ils encore le contrôle de la plupart des aides communautaires, et notamment des fonds structurels qui sont adressés aux Etats membres avant d'être distribués aux collectivités régionales. Mais, en toute hypothèse, le principe de subsidiarité joue, inéluctablement, dans le sens du renforcement du rôle des collectivités infra-étatiques des Etats membres.

En effet, parce qu'il répond profondément à un souci de démocratie, le principe de subsidiarité implique une plus grande proximité du processus décisionnel par rapport au citoyen. Ainsi, et selon l'heureuse formule d'Antonio La Pergola, "rien, dans cette optique, n'est plus central que le pouvoir local, de la Région, du Land"⁵. En ce sens, l'article 9 du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe (actuellement en voie de ratification par les Etats membres) précise bien que l'exercice des compétences de l'Union se fait dans le strict respect des principes fondamentaux de subsidiarité et de proportionnalité. En vertu de l'article 9-3 du même

⁴ I. JANIN et J. PALARD, *ibidem*, p. 44.

⁵ A. LA PERGOLA, "Fédéralisme coopératif et autonomies territoriales: une perspective de l'Union européenne", Rapport introductif, in *L'Etat fédéral et régional dans la perspective de l'intégration européenne*, coll. Sciences et techniques de la démocratie n°27, Editions du Conseil de l'Europe, 1999, p. 13.

projet, les niveaux régional et local se trouvent désormais intégrés à la définition du principe de subsidiarité. Et le "Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité", annexé au projet, prévoit de nouvelles modalités de contrôle de l'application par les instances communautaires du principe de subsidiarité, notamment le droit pour le Comité des Régions d'introduire auprès de la Cour de Justice des recours pour violation du principe par un acte législatif dont l'adoption nécessite sa consultation.

L'analyse politique: le changement de modèle dans la gouvernance intra étatique et européenne

En favorisant d'importantes modifications dans la répartition constitutionnelle des compétences entre les Etats et l'Union d'une part, entre les Etats et les collectivités territoriales d'autre part, le principe de subsidiarité a provoqué un "effet de déverticalisation" dans l'organisation générale des pouvoirs dans l'Union Européenne entre les trois niveaux d'intervention publique: local, national et communautaire. Il ne paraît pas excessif de voir dans ce phénomène, à l'échelle nationale comme à l'échelle européenne, un véritable changement de modèle de gouvernance, avec le passage d'une conception hiérarchique des relations de pouvoir à une pratique "en réseau" du pouvoir fondé sur le partenariat entre des acteurs de niveaux différents; en d'autres termes, le passage d'un modèle rigide de type hiérarchique à un modèle plus informel de coordination des acteurs. Dans un discours prononcé le 15 février 2000 devant le Parlement européen, Romano Prodi, Président de la Commission européenne, évoquait ainsi la nécessité de "cesser de penser en termes de pouvoirs hiérarchisés, séparés par le principe de subsidiarité, et commencer à imaginer plutôt une mise en réseau dans laquelle les différents niveaux de gouvernance oeuvrent conjointement à l'élaboration, à la proposition, à la mise en oeuvre et au suivi des politiques".

Dans cette perspective, avec l'émergence d'une "gouvernance multi-niveaux" (C. Jeffe)⁶ dans l'Union Européenne, les autorités infranationales deviennent des interlocuteurs légitimes de l'Union, voire même entre les Etats et l'Union. Les collectivités territoriales se positionnent ainsi très différemment aujourd'hui dans le jeu de la nouvelle gouvernance dans l'Union Européenne, grâce à un renforcement considérable de leur rôle au sein des Etats membres eux-mêmes. Ce rôle varie, naturellement, en fonction, d'abord de la répartition constitutionnelle de l'autorité entre pouvoir central et pouvoirs infranationaux, également en fonction de la capacité de ces collectivités à s'adapter à l'évolution des politiques publiques communautaires. En effet, les autorités locales, quel que soit le niveau auquel elles interviennent, peuvent être considérées aujourd'hui autant comme des relais d'exécution des politiques communautaires que comme des vecteurs de l'action publique communautaire. Cette dualité fonctionnelle nouvelle, dont les effets à venir dans le système politico institutionnel - national et européen - restent encore flous, justifie naturellement l'accroissement de l'autonomie normative des collectivités territoriales.

Le développement de l'autonomie normative des collectivités territoriales

Dans de nombreux Etats membres de l'Union Européenne (8 Etats sur 15 avant le Vème élargissement), les collectivités territoriales - du moins les Régions - disposent désormais d'un pouvoir normatif autonome, qui les conduit à mettre en oeuvre plus librement et plus soupagement les politiques décidées par les instances locales. Ce pouvoir normatif s'est affirmé progressivement, sous l'effet du renforcement de leur rôle dans les processus de décision national et communautaire.

⁶ Cf. C. JEFFE, " L'émergence d'une gouvernance multi-niveaux dans l'Union européenne: une approche des politiques nationales", *Revue Politiques et Management Public*, Volume 15, N° 3, Septembre 1997, p. 211-230.

Le pouvoir normatif des collectivités territoriales dans l'Union Européenne

Les variations dans l'étendue des pouvoirs normatifs des différentes catégories de collectivité territoriale dans les Etats membres de l'Union Européenne s'expliquent, naturellement, par les caractéristiques des relations entre l'Etat central et ces collectivités, désignées habituellement par la distinction des trois types d'Etat: l'Etat fédéral, l'Etat régionalisé, l'Etat unitaire. Si les constitutions des Etats fédéraux reconnaissent, on le sait, aux entités fédérées un véritable pouvoir normatif, dans leurs domaines de compétences propres, celles des Etats régionalisés assurent également aux collectivités régionales un large pouvoir normatif. Quand aux Etats unitaires, leurs Constitutions reconnaissent de plus en plus souvent l'existence, sous conditions déterminées, d'un véritable pouvoir normatif au profit des collectivités locales.

Dans l'Etat fédéral allemand, la répartition des compétences entre la Fédération, les Länder et les collectivités locales relève du principe de subsidiarité, selon lequel sont exercées au niveau supérieur les fonctions qui ne peuvent être exercées au niveau inférieur. En vertu de l'article 70 de la Loi fondamentale de 1949, les Länder disposent du droit de légiférer dans les cas où le texte n'a pas réservé cette prérogative à la Fédération. En vertu de l'article 71, ceux-ci peuvent intervenir dans le domaine législatif réservé à la Fédération à condition d'en avoir reçu l'autorisation expresse par une loi fédérale. Enfin, dans le domaine de la compétence législative concurrente (Article 74), les Länder peuvent intervenir aussi longtemps et pour autant que la Fédération n'a pas fait usage de sa compétence législative. En outre, les Gouvernements des Länder peuvent être autorisés par une loi fédérale à édicter des règlements administratifs (Article 80).

La Constitution de l'Etat régionalisé italien prévoit la dévolution aux régions du pouvoir législatif pour toutes les matières qui ne sont pas expressément réservées aux autorités nationales (Article 117 de la Constitution de 1947) et celles-ci ont la possibilité de disposer, par voie de délégation, du pouvoir réglementaire dans les matières de législation exclusivement nationale. La Constitution du Royaume espagnol, autre exemple d'Etat régionalisé en Europe, prévoit l'attribution par le Parlement national (les Cortès), à toutes ou à certaines Communautés autonomes, la possibilité de prendre, chacune pour elle, des normes législatives dans le cadre des principes et orientations déterminés par les lois de l'Etat (Article 150 de la Constitution de 1978).

Parmi les Etats unitaires européens de tradition centralisatrice, le Royaume-Uni s'est engagé résolument, avec les lois de dévolution de 1998 (*Scotland Act* et *Wales Act*), dans un processus de reconnaissance d'un pouvoir normatif aux collectivités territoriales. Ainsi, les assemblées délibérantes d'Ecosse et du Pays de Galles disposent-elles, pour exercer leurs compétences désormais étendues, du pouvoir législatif pour la première, du pouvoir réglementaire d'exécution des lois pour la seconde. En France, Etat fortement centralisé, l'Acte II de la décentralisation (en particulier avec la révision constitutionnelle du 28 mars 2003) a permis des avancées substantielles dans ce domaine, qu'il convient d'analyser plus précisément.

Le pouvoir normatif des collectivités territoriales en France

En France, la réforme constitutionnelle de mars 2003 qui vise à accroître le degré de décentralisation de l'Etat (avec, en particulier, les nouveaux Articles 72, 72-1 à 72-3 de la Constitution de 1958), s'est faite dans le strict respect de l'ordre juridique de la République "une et indivisible". C'est dire que l'octroi d'une véritable compétence normative aux collectivités locales n'a pu être réalisé que de manière limitée. En effet, la loi nationale demeure, sous le contrôle du juge constitutionnel, la source exclusive du pouvoir normatif local, dans le respect des principes à valeur constitutionnelle que sont la libre administration des collectivités locales et l'égalité des citoyens. Le pouvoir normatif dont disposent habituellement les collectivités locales est seulement de nature réglementaire. Sous certaines conditions de matière et de durée, celles-ci

peuvent disposer d'un véritable pouvoir normatif dérogatoire aux normes nationales (principe de l'"expérimentation législative"). Mais, même dans cette hypothèse, les actes des collectivités locales conservent leur nature réglementaire et demeurent ainsi soumis au contrôle de légalité ordinaire exercé par le juge administratif. Le pouvoir normatif des collectivités territoriales françaises reste donc moins étendu que celui des collectivités des autres Etats membres de l'Union Européenne: ces collectivités ne disposent pas d'un pouvoir normatif autonome.

En conclusion, il faut souligner les effets induits, pour les Etats membres, de l'eupéanisation progressive et de l'autonomisation croissante de leurs collectivités territoriales, spécialement des collectivités régionales, principales bénéficiaires de ces évolutions fortes. L'intensification des relations entre les instances européennes et les collectivités territoriales a provoqué un renforcement certain de la position de ces collectivités au sein même des Etats. De sorte que l'intégration européenne a exercé et continuera d'exercer une influence importante sur l'évolution de l'architecture institutionnelle et territoriale des Etats, comme sur la redistribution des compétences entre les différents niveaux d'action publique. "La construction européenne exerce ainsi, concluent I. Janin et J. Palard, une fonction d'opérateur dans la définition de l'architecture institutionnelle nationale, qui reste du domaine de la souveraineté des Etats". Plus encore, l'intégration européenne pourrait bien avoir un effet stabilisateur sur l'unité territoriale des Etats membres, dans la mesure où elle contraint les acteurs locaux à s'intégrer, progressivement et durablement, au jeu institutionnel établi, national et européen, freinant ainsi l'action des forces sociales et politiques favorables à une autonomie toujours plus poussée, voire même à l'indépendance, des collectivités infra-étatiques les plus vastes et les plus développées.