



LA DÉCENTRALISATION ET LE FÉDÉRALISME À L'HEURE DE L'UNION EUROPÉENNE PRÉCISIONS TERMINOLOGIQUES

par Francis DELPERÉE

Vice-président du Sénat

Professeur émérite de l'université catholique de Louvain

Les termes de « décentralisation » et de « fédéralisme » occupent, dans la doctrine publiciste, une place de premier choix. Chacun d'eux reçoit une acception précise (1). Ils s'opposent même lorsqu'il s'agit de déterminer les schémas de base qui peuvent présider aux modes d'organisation et de fonctionnement de l'État (2).

L'on a quelque scrupule à rappeler que la décentralisation prend place dans un État unitaire où, comme le soulignaient déjà les auteurs de la déclaration de 89, la loi est « la même pour tous ». Elle traduit une démarche, « un mouvement » (3), qui revient à confier à des collectivités territoriales des compétences et des moyens. À elles de les mettre en œuvre, dans le respect de la loi, voire de l'intérêt général, sous un régime de libre administration.

Le fédéralisme, lui, procède d'une autre philosophie. Il vise à créer un État plurilégislatif dans lequel des collectivités politiques particulières sont habilitées à faire la loi, au sens plein du terme, sans autre contrôle que celui qui s'exerce au nom de la Constitution ou des normes de droit international. Elles le font dans les matières et avec les moyens qui leur reviennent en propre.

Tout est clair, pour ne pas écrire: limpidité (4). Ou tout pourrait l'être. Car voici que surgit l'Europe. Elle brasse les langues et

les cultures, y compris juridiques. Accrédite-t-elle la décentralisation et le fédéralisme? Accepte-t-elle ces mots, ces concepts et, au-delà d'eux, ces façons de faire? Les inscrit-elle dans l'univers politique et administratif des Européens d'aujourd'hui, pas seulement celui des Français et des Belges (qui sont enfants de Justinien et de Portalis...) mais celui que partagent aussi les Suédois, les Tchèques, les

(1) Comme on l'a montré dans d'autres travaux, la région peut, comme en Belgique, être l'une des composantes de l'État fédéral (Constitution belge, art. 3) ou bien s'inscrire, comme en France, dans un schéma de décentralisation (Constitution française, art. 1^{er} et 72). V. notamment « Organisation territoriale et "exception française" », in « Décentralisation, État et territoires », Cahier français, n° 318 (janvier-février 2004). Adde: « Le fédéralisme belge » in « La République décentralisée » (dir. D.G. LAVROFF), Paris, L'Harmattan, 2003, p. 57.

(2) S'il est vrai qu'un État décentralisé n'est pas un État fédéral, il est inexact de soutenir le contraire. Au sein de l'État fédéral, chaque collectivité fédérée peut, en effet, s'organiser selon les modes de la décentralisation. Dans ce cas de figure, l'État est à la fois fédéral et décentralisé, étant entendu qu'en l'espèce, les collectivités décentralisées le sont par rapport aux collectivités fédérées (F. DELPERÉE et S. DEPRE, « Le système constitutionnel de la Belgique », Bruxelles, Larcier, 1998, n° 14).

(3) M. VERPEAUX, « Aspects du droit constitutionnel de la décentralisation », AJC, 2006, p. 300.

(4) Pour un développement de ces définitions, voy. « Autonomie régionale et locale et Constitutions. Belgique », AJC, 2006, p. 132.



Chypriotes et les autres (sans oublier les Britanniques...) (5)?

La question est double. D'une part, l'Europe utilise-t-elle ces notions dans ses textes et ses pratiques pour rendre compte des réalités institutionnelles qui prévalent dans les États membres? D'autre part, l'Europe adopte-t-elle ces mêmes notions pour concevoir ou pour décrire sa propre organisation?

I. — LA DÉCENTRALISATION ET LE FÉDÉRALISME AUX YEUX DE L'EUROPE

L'Europe reconnaît et respecte l'autonomie institutionnelle des États membres (6). À ce titre, elle s'habitue à prendre en compte des réalités politiques diversifiées (A). Elle peut aussi s'enhardir. Elle cherche alors à imposer des préoccupations, et même des prescriptions uniformes, aux collectivités locales des États membres. Elle le fait notamment dans le domaine électoral (B).

A — La reconnaissance de l'autonomie institutionnelle

La reconnaissance de l'autonomie institutionnelle des États s'accomplit en deux étapes. Une première, très négative. Que les États s'organisent comme ils le veulent! Une seconde, plus positive. Puisque les États se sont constitués de manière distincte, la moindre des choses est de tenir compte, jusque dans le fonctionnement de l'Union, de cette diversité foncière.

1. Il n'est pas besoin de rappeler que l'Europe repose sur l'Union d'États, tous différents, dans leur taille, dans leur relief, dans leur histoire mais aussi dans leurs institutions. Dès l'origine, elle a pris un parti

clair, celui d'ignorer comment les États s'organisaient. Comme le souligne Nicolas Levrat, le principe d'indifférence, c'est le synonyme du principe de non-intervention.

Le raisonnement était simple. Des États ont choisi, à un moment ou à un autre, telle ou telle forme d'organisation institutionnelle. Grand bien leur fasse! L'Europe n'a pas à faire les frais de ces régimes particuliers. Certains États, dont l'Allemagne fédérale et la Belgique, n'ont pas manqué d'invoquer ce motif pour chercher à justifier le retard qu'ils mettaient à transposer les directives européennes. Ils ont souligné qu'en droit interne, la compétence normative ne relevait plus de l'État fédéral mais était attribuée à des collectivités particulières, tels les Länder ou les régions, et que la collectivité fédérale n'était pas en mesure de les contraindre à agir dans un délai déterminé.

La Cour de justice a réfuté cette argumentation. Elle en a profité pour rappeler deux règles de conduite.

a) *Il incombe à toutes les autorités des États membres, qu'il s'agisse d'autorités du pouvoir central de l'État, d'autorités d'un État fédéré ou d'autres autorités territoriales, d'assurer le respect des règles du droit communautaire dans le cadre de leurs compétences.* Autrement dit, pas question de s'abriter dans un sanctuaire régional ou communal pour échapper à des obligations communautaires.

b) *En revanche, il n'appartient pas à la Commission de se prononcer sur la répartition des compétences opérée par les règles institutionnelles de chaque État membre et sur les obligations qui, dans un État doté d'une structure fédérale, peuvent incomber respectivement aux autorités fédérales et aux autorités des États fédérés* (CJCE, 12 juin 1990, *Allemagne c./Commission*, Rec., I-2321). Autrement dit, seul le résultat compte. Peu importent les modalités selon lesquelles l'État est arrivé, avec l'aide ou sans le concours

des collectivités régionales et locales, à former la position qui l'engage sur le terrain communautaire.

2. Dans un deuxième moment, l'Europe se montre plus positive. Elle s'ouvre à une préoccupation structuraliste. De deux manières au moins. Sur le terrain des principes, puis sur celui des applications.

a) L'Union européenne ne peut ignorer les complexités institutionnelles que connaissent plusieurs États membres. Elle ne peut non plus perdre de vue l'existence des collectivités locales qui forment les cellules de base de la vie politique et administrative de ces mêmes États.

L'article 3 bis du traité de Lisbonne est on ne peut plus clair. *L'Union respecte... (l')identité nationale* (celle des États membres), *inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles* (7). Et

(5) Cette étude n'a pas pour objet de procéder à une analyse des situations diversifiées qui se présentent dans les États de l'Union. Il est renvoyé à des ouvrages collectifs comme celui qu'ont dirigé John LOUGHLIN et Alain DELCAMP, « La décentralisation dans les États de l'Union européenne », Paris, La Documentation française, 2002, ou au volume 2006 de l'Annuaire international de justice constitutionnelle.

(6) Il est renvoyé au « Cours international de justice constitutionnelle » dispensé, en 2005, à Aix-en-Provence sur le thème « Les collectivités locales et l'Europe », AIIJC, 2006, p. 315. Adde: J. BIANCARELLI, « La Communauté et les collectivités locales », RFDA, 1988, p. 557; ID., « La Communauté européenne et les collectivités locales: une double dialectique complexe », RFDA, 1991, p. 515; C. ENGEL et J. VAN GINDE-RACHTER, « Le pouvoir régional et local dans la Communauté européenne », Paris, Pedone 1992; Ph. DE BRUYCKER, « De l'égalité et la concurrence à la liberté et l'autonomie en droit européen », in « Droit constitutionnel local. Égalité et liberté locale dans la Constitution » (dir. A.-M. LE POURHIET), Paris, Economica, 1999, p. 365.

(7) Il est important de relever le glissement sémantique qui s'est opéré entre le traité de Maastricht et le traité de Lisbonne. Le premier se réfère volontiers aux « traditions constitutionnelles » des États membres. Les traditions ont tendance à se perdre dans la nuit des temps. Elles relèvent plus des conceptions et des tendances que des aménagements institutionnels. Elles laissent la porte ouverte à mille et une interprétations. Le traité de Lisbonne, lui, préfère tenir compte des « structures fondamentales » de chaque État, de son régime politique, de sa Constitution. Les structures se dessinent de manière plus claire, plus précise et, oserait-on écrire: plus massives.



le texte ajoute, pour ceux qui n'auraient pas compris: *y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale* (8). Ce qui est une manière de dire que l'identité d'un État est toujours une identité structurée. Elle s'appuie sur des collectivités de base que sont les communes. Elle peut aussi se fonder sur des collectivités intermédiaires que sont les régions.

b) Le respect de l'autonomie locale et régionale se marque aussi dans un ensemble de dispositions du traité. L'on se borne à relever, ici, quatre applications.

1) Le traité de Lisbonne est signé, pour la Belgique, par deux plénipotentiaires, le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères. Il est précisé, jusque sur le parchemin, que leurs signatures engagent le Royaume de Belgique mais aussi les communautés et les régions qui composent l'État fédéral – suit la liste de ces collectivités... Voilà ces collectivités particulières présentes ou représentées à Lisbonne, le 13 décembre 2007.

2) L'article 3.3, alinéa 4, des traités consolidés contribue à définir les objectifs de l'Union. Parmi ceux-ci, il y a lieu de retenir la promotion de « la cohésion économique, sociale et territoriale ». L'expression peut paraître énigmatique. De quels territoires s'agit-il? S'agit-il des États, mais alors pourquoi ne pas le dire? S'agit-il des régions, mais alors pourquoi ne pas l'indiquer, comme à l'article 4.2? S'agit-il tout simplement de toute forme de territoire, sans autre forme de précision, politique et administrative? À raison des termes généraux qui sont utilisés, l'on est enclin à choisir la dernière explication. La commune est évidemment l'un de ces territoires.

3) L'article 5 prescrit, pour sa part, que les politiques européennes s'exercent dans le respect du fameux principe de subsidiarité. Celui-ci ne joue pourtant que s'il est avéré

que les États membres, « tant au niveau central qu'au niveau régional et local » (tous les mots ont leur importance), s'avèrent incapables d'atteindre des objectifs politiques déterminés.

Les collectivités locales deviennent les éléments déclencheurs des mécanismes de subsidiarité. Une action efficace les met à l'abri d'interventions communautaires intempestives. Une action insuffisante ou inappropriée justifie, au contraire, les interventions européennes.

Qui plus est, les collectivités sont en mesure de faire contrôler le bien-fondé de leurs interventions subsidiaires. En amont, elles peuvent, *via* le Parlement national, faire valoir leurs préoccupations. En aval, elles peuvent, *via* le Comité des régions, saisir la Cour de justice.

Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ne perd pas de vue cette dimension. Il précise notamment, dans son article 2, qu'avant de proposer un acte législatif, la Commission doit procéder à de larges consultations. Celles-ci doivent tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées.

Le même protocole contient, dans son article 6, une disposition essentielle pour les États qui pratiquent peu ou prou la régionalisation. Le droit européen ne se laisse pas prendre au mirage de la régionalisation. Il opère d'emblée une distinction entre les assemblées régionales et, à l'arrière-plan, entre les régions elles-mêmes. Les unes disposent de pouvoirs législatifs, au sens plein du terme. Selon le cas, elles doivent ou elles peuvent être consultées à l'occasion du contrôle de subsidiarité. D'autres régions ne peuvent se prévaloir du même statut. Elles s'inscrivent dans un schéma de décentralisation et ne sont pas associées aux procédures consultatives. Comment ne pas souligner

que, sur ce terrain, le droit européen prend à son compte la distinction cardinale entre la décentralisation et le fédéralisme?

4) L'on ne mentionne que d'un mot l'article 16.2. des traités consolidés. Il a trait à la composition du Conseil de l'Union. Chacun sait qu'y figure « un représentant de chaque État membre au niveau ministériel ». Dans les États fédéraux ou régionaux, cette disposition est interprétée comme permettant, en fonction de l'ordre du jour, soit à un ministre de l'État fédéral, soit à un ministre de la région de siéger au Conseil en tant que représentant de l'État et de voter en son nom.

B – La recherche d'uniformisation institutionnelle

L'Europe respecte le donné institutionnel structuré de chaque État. Peut-elle s'enhardir jusqu'à chercher à le modeler ou à le modifier?

À première vue, une réponse négative s'impose. Dans un arrêt *Konle* du 1^{er} juin 1999 (C-302/97, *Rec.*, p. I-3099), la Cour de justice des Communautés européennes va jusqu'à écrire que « le droit communautaire n'impose (aux États) aucune *modification* de la répartition des compétences et des responsabilités entre les collectivités publiques qui existent sur leur territoire ». Il ne leur impose pas non plus une modification de leurs structures territoriales.

(8) « L'autonomie locale apparaît tout à la fois comme un objectif politique et comme un élément de structuration de l'espace politique. Pas seulement pour les collectivités locales elles-mêmes, voire pour les États ou pour les régions dans lesquelles elles trouvent place. Mais pour l'Europe en tant que telle » (« Les collectivités locales et l'Europe... », *AJJC*, 2006, p. 339).

Il n'empêche que, sur un point, l'Europe se montre particulièrement audacieuse. Elle énonce quelques-unes des règles que les autorités publiques doivent respecter lorsqu'elles établissent le statut des collectivités locales. Ces interventions concernent le domaine électoral.

1. Dès le préambule, les traités consolidés réaffirment leur résolution d'établir « une citoyenneté commune aux ressortissants (des) pays » membres de l'Union. Singulièrement, les États s'effacent derrière les pays.

Dans l'article 17, ils rappellent aussi la solution retenue, dès 1992, par le traité de Maastricht. Les citoyens de l'Union ont « le droit de vote et d'éligibilité... aux élections municipales dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les citoyens de cet État » (article 17, § 2, b).

La démarche est hardie. Voici l'Union européenne qui ne règle pas, sur ce point, le processus des élections européennes mais qui entend s'introduire dans les tréfonds de la vie des États membres et qui entend régler deux questions liées au fonctionnement des municipalités et à l'aménagement de la décentralisation politique: d'une part, il s'agit de déterminer la composition du corps électoral au niveau local, de l'autre, il s'agit de fixer les conditions d'éligibilité dans les assemblées élues à ce niveau.

2. La démarche reste inaccomplie. Le droit communautaire se borne à énoncer des principes généraux qui commandent l'organisation des élections municipales. Mais une question aussi fondamentale que celle de l'identification des collectivités locales est laissée à la discrétion des États membres. Il est vrai que des objections sérieuses avaient été émises à propos d'une intrusion plus nette encore du droit européen dans un domaine qui n'est pas *a priori* de compéten-

ce communautaire. La définition des contours de l'autonomie locale reste de compétence nationale ou régionale.

II. — LA DÉCENTRALISATION ET LE FÉDÉRALISME, DES PRATIQUES POUR L'EUROPE?

L'Europe ne s'exprime pas sur ses propres structures. Elle veut éviter que le débat politique qui se développe à l'échelle des vingt-sept États membres ne se réduise à une querelle de mots. Par conséquent, les textes sont discrets, c'est un euphémisme (A). Il n'empêche. Les réalités institutionnelles sont présentes. À mon sens, rien n'empêche la doctrine publiciste de les ranger dans les catégories dont elle a eu, jusqu'à présent, l'usage (B).

A – Le silence institutionnel

Le préambule, d'ordinaire prolixe, est d'une discrétion exemplaire. Il se contente d'évoquer « l'architecture de l'Europe future » (3^{ème} considérant), de mettre l'accent sur « l'identité de l'Europe » (11^{ème} considérant) et d'envisager « une union sans cesse plus étroite entre les peuples d'Europe » (13^{ème} considérant).

Le traité ne dit rien ou si peu. Sinon que l'Union affirme « ses » valeurs et « ses » intérêts, définit « ses » objectifs, entend assurer le bien-être de « ses » peuples, consacre les droits de « ses » citoyens. Ce qui est une manière de lui donner une identité propre qui ne se confond pas avec celle des États membres.

Les protocoles ne sont pas plus discrets.

Ce silence est éloquent. La volonté est clairement affichée de ne pas se prononcer sur la nature des institutions qui sont mises en place et sur celle des structures enchevêtrées qui sont établies à cette occasion.

B – La pratique institutionnelle

L'Union européenne pratique déjà, sans le savoir ou sans le dire, le fédéralisme – ne fût-ce que parce qu'elle organise un « partage des pouvoirs », aussi précis que possible, entre elle-même et les États membres, voire leurs composantes « Le fédéralisme en Europe », Paris, PUF, coll. *Que sais-je?*, 2000.

L'article 5 des traités consolidés est de ceux qui pourraient figurer dans n'importe quelle Constitution fédérale. Faut-il en rappeler les termes? *Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.* Le traité consolidé sur le fonctionnement de l'Union ajoute qu'il a pour objet de déterminer *les domaines, la délimitation et les modalités d'exercice* (des) *compétences* de l'Union. Le discours sur les compétences exclusives, les compétences partagées, les compétences résiduelles, et ainsi de suite, résonne clairement aux oreilles fédéralistes.

Autre principe fédéraliste, celui de la fidélité fédérale, la Bundestreue, comme disent nos collègues allemands. *En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités* (article 4.3, alinéa 1^{er}).

Pour l'heure, ce fédéralisme qui n'ose pas dire son nom est centralisé. Il organise une division verticale des pouvoirs mais il revendique le droit d'intervenir, sans beaucoup de ménagements, dans le droit interne des



États membres, y compris sur le terrain de leur organisation institutionnelle.

Le principe de primauté du droit européen sur le droit national, sans plus de précision, n'est pas inscrit dans le traité de Lisbonne, alors qu'il l'était dans le traité constitutionnel. La déclaration n° 17 qui figure dans l'acte final du 23 juillet 2007 établi par la conférence des représentants des gouvernements des États membres rappelle, toutefois, que ce principe est consacré par une jurisprudence constante de la Cour de justice. Un avis du service juridique du Conseil est également annexé à l'acte final de la conférence. Il rappelle que le silence gardé sur le principe de primauté ne modifie en rien « l'existence de ce principe et la jurisprudence en vigueur de la Cour de justice ».

La devise de l'Europe, *In varietate concordia* (9), telle qu'elle figurait dans le traité constitutionnel, pouvait illustrer et résumer ce phénomène de partage de souveraineté.

Plus que jamais, le thème de la décentralisation et celui du fédéralisme doivent être au cœur de la réflexion publiciste. Y compris en Europe.

L'Europe ne saurait, en effet, avoir pour objectif de gommer ces phénomènes institutionnels dans les ordres juridiques internes. Au contraire, elle peut, et elle doit, s'en inspirer. Tant il est vrai que, sans le concours des collectivités locales, quelles que soient les formes qu'elles empruntent dans chaque État, l'action européenne risque d'être dépourvue d'une part essentielle d'efficacité.

Qui plus est, ces mêmes phénomènes peuvent inspirer les réformateurs de l'Europe. Ils peuvent les amener à la reconstruire selon des schémas qui ont fait leurs preuves. Ce ne sera sans doute pas celui d'un fédéralisme pur. Ce sera sans doute celui d'un fédéralisme original qui reposera fondamentalement sur la collaboration des États membres, des régions que certains d'entre

eux abritent et des collectivités locales auxquelles tous ont recours. Le *sui generis* y trouvera son compte.

« Les collectivités locales, facteur de fédération dans l'Union européenne? », demande-t-on parfois. Et s'il fallait comprendre la question de la manière suivante: « Les collectivités locales, acteurs (ou actrices) du développement de l'Union européenne »?

Facteur, au singulier, acteurs au pluriel... Une lettre en moins au début, une lettre en plus à l'arrivée... C'est peut-être cela l'enjeu du débat ■

(9) D'après la Commission européenne, « cette devise signifiait qu'au travers de l'Union européenne, les Européens unissent leurs efforts en faveur de la paix et de la prospérité, et que les nombreuses cultures, traditions et langues différentes que compte l'Europe constituent un atout pour le continent ». Cette explication politique gomme, il faut le regretter, les aspects juridiques qui auraient pu s'attacher à cette formulation.

