

## Décentralisation de l'Etat dans le cadre du processus d'intégration européenne

### Projet d'avis complémentaire ? l'avis CDL(1993)001

La Commission estime utile de développer certains aspects de la participation des régions aux relations internationales et au processus de décision communautaire en Europe.

#### 1. Le Conseil de l'Europe

En ce qui concerne les relations internationales classiques, l'accent doit être mis sur les travaux accomplis dans le cadre du Conseil de l'Europe. Une Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales a été adoptée en 1980. Ce texte vise ? faciliter "la coopération des collectivités ou autorités territoriales frontalières dans des matières telles que le développement régional, urbain et rural, la protection de l'environnement, l'amélioration des infrastructures et des services offerts aux citoyens et l'entraide en cas de sinistre"<sup>[1]</sup>.

Le texte de la Convention prévoit que "chaque Partie contractante s'engage ? faciliter et ? promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales relevant de sa juridiction et les collectivités ou autorités territoriales relevant de la compétence d'autres Parties contractantes. Elle s'efforcera de promouvoir la conclusion des accords et arrangements qui s'avéreront nécessaires ? cette fin dans le respect des dispositions constitutionnelles propres ? chaque Partie"<sup>[2]</sup>. "Est considérée comme coopération transfrontalière... toute concertation visant ? renforcer et ? développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales relevant de deux ou plusieurs Parties contractantes, ainsi que la conclusion des accords et des arrangements utiles ? cette fin"<sup>[3]</sup>.

Il est ? noter que la coopération transfrontalière ne concerne pas les accords entre des régions qui ne sont pas voisines. En outre, la Convention n'accorde aucune nouvelle compétence aux collectivités ou autorités territoriales; la question reste régie par le droit interne de chaque Partie<sup>[4]</sup>.

Le Conseil a prévu, en annexe ? la Convention, des "modèles et schémas d'accords, de statuts et de contrats en matière de coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales"<sup>[5]</sup>. Ces textes, bien que dépourvus de valeur conventionnelle, facilitent l'activité internationale desdites collectivités.

En outre, le Conseil de l'Europe travaille sur un projet de Protocole additionnel ? la Convention-cadre précitée. Ce Protocole additionnel viserait ? garantir le droit des collectivités ou autorités territoriales de conclure des accords de coopération transfrontalière avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres Etats.

Le Conseil de l'Europe élabore également le texte d'une Convention sur la coopération interterritoriale, comprise comme toute concertation visant ? établir des rapports entre collectivités ou autorités territoriales de deux ou plusieurs Parties, autres que les rapports de coopération transfrontaliers.

Il convient encore de mentionner, toujours dans le cadre du Conseil de l'Europe, l'existence de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux (CPLRE), qui a un caractère consultatif. D'après sa Charte, cet organisme a pour objectif principal "de faire connaître au Comité des Ministres et ? l'Assemblée Consultative son avis sur les mesures susceptibles de se répercuter sur l'existence des collectivités locales et régionales et de mettre en cause leur responsabilité ? l'égard des populations et des gouvernements"<sup>[6]</sup>. La mission d'information de la CPLRE s'effectue également en direction des pouvoirs locaux et régionaux : cette instance promeut ainsi leur coopération dans les domaines de la compétence du Conseil de l'Europe en vue de la mise en oeuvre des objectifs de l'Organisation<sup>[7]</sup>. En ce qui concerne la garantie de la représentation d'une région particulière, la Charte prévoit que "la composition de la délégation de chaque Etat membre devrait assurer une répartition géographique équilibrée des délégués sur le territoire de l'Etat membre"<sup>[8]</sup>. Par ailleurs, la procédure de désignation des délégués est propre ? chaque Etat membre. Un Etat peut donc prévoir des règles spécifiques garantissant, par exemple, une représentation minimale de chaque région ou la participation des autorités régionales ? la désignation des délégués.

Parmi les actes élaborés dans le cadre du Conseil de l'Europe et concernant les régions, il faut encore signaler la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, qui a été signée par plusieurs Etats, et vise ? la protection de ces langues. Cet instrument ne prévoit toutefois pas que les régions soient associées au processus décisionnel, même si cela semble plus que souhaitable pour les langues ? caractère typiquement régional. Rappelons que sont définies comme langues "régionales ou minoritaires" "les langues :

- i pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un Etat par des ressortissants de cet Etat qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat;
- et
- ii différentes de la (des) langue(s) officielle(s) de cet Etat"<sup>[9]</sup>.

Une disposition spéciale de la Charte est consacrée aux échanges transfrontaliers. Elle prévoit notamment la conclusion, si nécessaire, de traités entre Etats où la même langue est pratiquée, de façon ? favoriser les contacts entre les locuteurs de la même langue dans les Etats concernés, et, plus largement, la promotion de "la coopération ? travers les frontières, notamment entre collectivités régionales ou locales sur le territoire desquelles la même langue est pratiquée de façon identique ou proche"<sup>[10]</sup>.

#### 2. La Communauté européenne

Nous en venons maintenant aux règles élaborées dans le cadre communautaire. L'une des principales innovations du traité sur l'Union européenne signé ? Maastricht en décembre 1991 est, dans le domaine du rôle des collectivités publiques régionales, la création d'un Comité des régions<sup>[11]</sup>. Il s'agit d'un "comité ? caractère consultatif composé de représentants des collectivités régionales et locales"<sup>[12]</sup>. Le rôle de ces collectivités est en outre limité par une règle précisant : "Les membres du Comité ne doivent être liés par aucun mandat impératif. Ils exercent leur fonction en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté"<sup>[13]</sup>. Ils seront nommés, sur proposition des Etats membres respectifs, par le Conseil statuant ? l'unanimité<sup>[14]</sup>.

Les cas où la consultation du Comité des régions sera obligatoire sont limités. Ainsi, elle est prévue en matière de culture<sup>[15]</sup>, de santé publique<sup>[16]</sup>, de réseaux transeuropéens<sup>[17]</sup>, de fonds ? finalité structurelle<sup>[18]</sup> et de Fonds européen de développement régional<sup>[19]</sup>. Le Comité des régions pourra toutefois "émettre un avis de sa propre initiative dans les cas où il le juge utile"<sup>[20]</sup>, ce qui lui permettra en pratique d'intervenir dans toutes les matières de la compétence de la Communauté.

Le Comité économique et social et le Comité des régions disposeront d'une structure organisationnelle commune<sup>[21]</sup>. D'après Jean Raux, "le Comité des régions... préfigure une Europe des régions, conforme ? l'esprit de la subsidiarité... ainsi qu'une Europe des villes dans l'esprit des réseaux transeuropéens"<sup>[22]</sup>.

Ainsi pourraient être mis en oeuvre les deux aspects du principe de subsidiarité défini par le traité de Maastricht : le principe général, selon lequel "les décisions sont prises le plus près possible du citoyen"<sup>[23]</sup>, et surtout la règle spécifique relative aux relations entre la Communauté et les Etats membres<sup>[24]</sup>. En d'autres termes, le Comité des régions pourra faire fonction de frein ? un développement excessif des compétences communautaires, et, dans une moindre mesure, contribuer au développement des compétences régionales.

Seule la mise en application du traité de Maastricht pourra cependant permettre d'établir avec précision le rôle de cette instance.

On pourrait évidemment envisager une forme de représentation des régions dans les instances européennes par le biais d'un découpage des circonscriptions dans lesquelles sont élus les membres du Parlement européen. En l'état, la question est encore de la compétence nationale. Cependant, des projets devraient prochainement être élaborés en vue de l'adoption d'une procédure uniforme<sup>[25]</sup>. La question de la délimitation des circonscriptions, et de l'organe compétent pour y procéder, devrait être traitée dans ce cadre.

### 3. Le droit interne comme garant du rôle international des régions

La participation d'entités régionales aux relations internationales ou au processus communautaire relève donc, pour l'essentiel, du droit interne.

En Italie par exemple, il faut tout particulièrement mettre l'accent sur la loi du 9 mars 1989, n. 86, qui prévoit les compétences des Régions et des Provinces autonomes en matière de mise en oeuvre des directives communautaires<sup>[26]</sup>.

Des clauses particulières peuvent également concerner des entités bénéficiant d'un statut spécifique d'autonomie, comme les régions italiennes ? statut spécial<sup>[27]</sup>. On peut ainsi relever que le Statut spécial de la Vallée d'Aoste prévoit des règles sur la langue française et son emploi en matière scolaire<sup>[28]</sup>. Il n'attribue par contre pas de compétence spécifique ? la région dans le domaine des relations internationales. Le Statut spécial de la région Frioul-Vénétie Julienne prévoit la consultation de la région en rapport avec l'élaboration de traités de commerce avec des Etats étrangers qui intéressent le trafic frontalier de la région ou le transit par le port de Trieste<sup>[29]</sup>. On peut encore noter qu'il reconnaît l'égalité de tous les citoyens, quel que soit leur groupe linguistique, et la sauvegarde de leurs caractéristiques ethniques et culturelles, sans toutefois faire allusion sur ce point aux relations internationales<sup>[30]</sup>. Dans les exemples cités, le droit interne semble donc faire obstacle ? un large développement des relations internationales des régions.

En droit communautaire comme en droit international classique, l'Etat central est au premier plan, et les Etats fédérés ou les régions ne jouent et ne continueront ? jouer qu'un rôle secondaire. Cependant, l'ordre juridique supranational ou international ne fait pas obstacle ? ce que l'Etat central se fasse le porte-parole des collectivités publiques inférieures. Le droit interne, et en particulier le droit italien, ne s'y oppose en principe pas non plus. Cependant, il est rare qu'il l'impose : la prise en considération des intérêts régionaux serait assurément facilitée par des règles de droit interne prévoyant que l'Etat central doit en tenir compte.

En résumé, l'on peut donc affirmer que le Conseil de l'Europe et la Communauté européenne sont de plus en plus favorables ? la participation des collectivités publiques inférieures ? l'Etat aux relations internationales, respectivement au processus de décision communautaire. Cependant, l'intensité de cette participation dépend pour l'essentiel du droit interne. Une évolution de celui-ci vers une plus grande décentralisation des questions internationales ou une meilleure prise en considération des intérêts régionaux faciliterait la mise en oeuvre des traités internationaux, voire des normes communautaires en la matière.

---

[1] Voir le Préambule de la Convention-cadre.

[2] Art. 1 de la Convention-cadre.

[3] Art. 2 par. 1.

[4] Art. 2 par. 1 et 3 par. 4.

[5] Cf. l'art. 3 par. 1 de la Convention-cadre.

[6] Art. 1er let. a al. 3 de la Charte.

[7] Art. 1er let. a al. 4 de la Charte.

[8] Art. 2 let. b i. de la Charte.

[9] Art. 1 let. a de la Charte.

[10] Art. 14 de la Charte.

[11] Art. 198A-198C du traité de Rome tel que modifié par le traité sur l'Union européenne (ci-après : CE).

[12] Art. 198A al. 1 CE.

[13] Art. 198A al. 4 CE.

[14] Art. 198A al. 3 CE.

[15] Art. 128 par. 5 CE.

- [16] Art. 129 par. 4 CE.
- [17] Art. 129D al. 1 CE.
- [18] Art. 130D al. 1 CE.
- [19] Art. 130E al. 1 CE.
- [20] Art. 198C al. 3 CE. Voir aussi l'al. 2.
- [21] Protocole sur le Comité économique et social et sur le Comité des régions.
- [22] Regards sur l'actualité, Numéro spécial 180/1992, Spécial Maastricht, p. 39.
- [23] Art. A al. 1 du traité sur l'Union européenne.
- [24] Art. 3B CE. Sur le principe de subsidiarité d'après le traité de Maastricht, voir l'avis CDL(93)1.
- [25] Art. 138 par. 3 du traité de Rome (CEE).
- [26] Voir spécialement l'art. 9 de la loi n. 86/89. Sur ce texte, voir le n° 1/1990 de la Rivista di diritto europeo, et en particulier l'article de Paolo Mengozzi, Un nuovo ruolo per le regioni nel processo d'integrazione europea in vista del 1993, RDE 1/1990 pp. 33-38.
- [27] Art. 116 de la Constitution.
- [28] Art. 38-40 du Statut.
- [29] Art. 47 du Statut.
- [30] Art. 3 du Statut.