

DECENTRALISATION DE L'ETAT DANS LE CADRE DU PROCESSUS D'INTEGRATION EUROPEENNE

AVIS

L'adoption du traité de Maastricht permet de jeter un regard nouveau sur la question. En effet, ce texte contient une affirmation explicite du principe de subsidiarité, qui est consacré de deux manières : tout d'abord de manière générale^[1]; ensuite, de façon spécifique, dans les relations entre la Communauté et les Etats membres^[2].

L'affirmation générale du principe de subsidiarité est très vague : il est simplement prévu que "les décisions sont prises le plus près possible des citoyens"^[3]. Sa portée juridique est difficile à déterminer. Elle va au-delà des relations entre les Etats membres et la Communauté et intéresse donc la répartition des compétences à l'intérieur des Etats. Il est cependant clair que la structure des Etats n'en sera pas modifiée ni harmonisée pour autant. La norme en question doit plutôt être considérée comme une disposition-programme, sans caractère véritablement contraignant, et dont l'interprétation est largement laissée aux Etats. Elle ne devrait assurément pas poser de problème particulier pour l'Italie, qui accorde un certain nombre de compétences aux régions sans être un Etat fédéral, et n'est donc pas un exemple extrême de centralisme ou de fédéralisme.

Il peut toutefois être utile de faire quelques remarques sur le principe de subsidiarité en général. Selon ce principe, une autorité centrale devrait avoir une fonction subsidiaire, et s'acquitter uniquement des tâches qui ne peuvent être accomplies de façon efficace à l'échelon inférieur^[4]. L'appréciation de la possibilité d'une telle action efficace à l'échelon inférieur dépendra évidemment de la perspective dans laquelle on se place. Un esprit fédéraliste estimera que l'échelon inférieur est apte à régler la plupart des matières, et ne concédera des pouvoirs à l'autorité centrale qu'en cas d'absolue nécessité. Au contraire, un esprit centraliste jugera que les autorités locales sont en principe inefficaces.

En résumé, il est improbable que la règle générale de subsidiarité proclamée par le premier article du traité de Maastricht ait une influence réelle sur le fonctionnement interne des Etats membres.

Par contre, le deuxième aspect du principe de subsidiarité, relatif aux relations entre la Communauté (l'Union) et les Etats membres, devrait avoir une portée pratique plus importante. Il comporte deux facettes. Tout d'abord, dans l'ensemble de ses domaines d'activité, "l'action de la Communauté n'exécède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du... traité"^[5]. Ensuite, dans le domaine des seules compétences non exclusives, "la Communauté n'intervient que dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire"^[6].

Le premier élément cité relève du principe plus général de la proportionnalité des moyens aux objectifs^[7]. Il peut impliquer la renonciation à l'action législative par le recours à d'autres instruments, comme la reconnaissance mutuelle. Il peut également entraîner une réduction de l'"intensité" de l'intervention législative communautaire, par exemple par l'adoption de directives laissant une large marge de manoeuvre aux Etats et, par conséquent, aux collectivités publiques inférieures^[8].

Le deuxième élément retenu, qui permet de déterminer les compétences respectives de la Communauté et des Etats membres, ne s'applique, d'après la Commission, que dans les matières où la Communauté et les Etats membres disposent de compétences partagées. Il ne s'appliquerait par contre pas lorsque la Communauté a une compétence exclusive - puisqu'une compétence exclusive exclut, par définition, toute action des Etats membres^[9].

Cependant, si l'on y regarde de plus près, le principe de subsidiarité concerne également le domaine des compétences exclusives, car il sert à les définir. Selon la Commission elle-même, "la compétence exclusive résultant d'une obligation d'agir s'interprète de façon restrictive... L'exclusivité de la compétence ne résulte donc pas de la matière couverte... mais des impératifs de la libre circulation"^[10]. Ce principe ne concerne pas que la libre circulation au sens strict, mais l'ensemble des domaines où la Communauté jouit d'une compétence exclusive. Celle-ci ne concerne, par exemple, en matière de concurrence, que les règles générales assurant l'égalité des opérateurs dans le cadre du marché intérieur; dans le domaine agricole ou de la pêche, uniquement l'organisation commune des marchés et la conservation des ressources de la pêche; dans le domaine des transports, uniquement les éléments essentiels de la politique des transports^[11].

La subsidiarité apparaît donc en fait comme constituant un principe général de répartition des compétences, qui laisse subsister un noyau dur de compétences communautaires, correspondant aux règles nécessaires à la réalisation des objectifs de la Communauté.

Pour le reste, les Etats sont compétents^[12]. Ils sont évidemment libres de confier l'exercice de leurs compétences à des collectivités publiques inférieures. Cela est particulièrement important pour l'Italie dans des matières où les régions disposent de certaines compétences^[13], comme l'agriculture, l'assistance sanitaire et hospitalière ou l'instruction artisanale et professionnelle.

Prenons l'exemple du domaine de l'instruction. Le traité de Rome consacrait un seul article, de portée générale, sur la formation professionnelle^[14]. Le traité de Maastricht consacre par contre des dispositions plus complètes sur l'éducation et sur la formation professionnelle^[15], tandis qu'il innove dans le domaine de la santé publique^[16]. Cependant, l'affirmation du principe de la subsidiarité devrait écarter une grande centralisation. En outre, ce seront en général plus les compétences des Etats centraux que celles des régions qui seront affectées, spécialement en Italie. La règle constitutionnelle selon laquelle les dispositions de la législation régionale ne doivent pas être en contradiction avec l'intérêt national^[17] exclut en effet le traitement par les régions de matières qui nécessitent une législation nationale et, *a fortiori*, communautaire.

Il convient en outre de signaler que le principe de subsidiarité concerne aussi bien les compétences législatives que les compétences d'exécution^[18].

En conclusion, le principe de subsidiarité affirmé dans le traité de Maastricht n'aura pas de conséquences concrètes sur les relations entre les Etats membres et leurs collectivités inférieures. En outre, il tend malgré tout à augmenter les compétences communautaires - même si elles seront (ou resteront) partagées avec les Etats membres -, et ne conduit pas à créer l'Europe des régions^[19]. Le rôle des régions dépendra donc, à l'avenir comme aujourd'hui, du droit interne.

En Italie, 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^[20]. Ce texte entraîne une nette augmentation de l'implication des entités régionales dans le processus législatif (para-)communautaire. Cependant, dans chaque cas d'espèce, sa portée réelle dépend aussi du caractère plus ou moins détaillé de la directive.

En dehors du cadre communautaire, il peut être intéressant de mentionner pour mémoire les travaux entrepris dans le cadre du Conseil de l'Europe en matière de coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, et en particulier la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (n° 106), ? laquelle l'Italie est partie. Ce texte encourage la participation des régions aux relations internationales.

-
- [1] Art. A al. 1 du traité sur l'Union européenne (ci-après : TU).
- [2] Art. B al. 2 TU et 3B du traité de Rome tel que modifié par le traité sur l'Union européenne (ci-après : CE).
- [3] Art. A par. 1 TU.
- [4] N. EMILIOU : *Subsidiarity : an effective barrier against "the enterprises of ambition"*, *European law review*, vol. 17, n° 5 (oct. 1992), pp. 383-407, pp. 383-384.
- [5] Art. 3B al. 3 CE.
- [6] Art. 3B al. 2 CE.
- [7] Voir la position de la Commission européenne sur la définition et l'application du principe de subsidiarité, *Europe documents n° E 1804/05*, p. 10; N. EMILIOU, *ELRev.* 1991 p. 401.
- [8] *Europe documents n° E 1804/1805*, pp. 10-11.
- [9] *Ibid.*, p. 9.
- [10] *Ibid.*, p. 8.
- [11] *Ibid.*
- [12] Art. 3B al. 1 CE.
- [13] Art. 117 de la Constitution italienne.
- [14] Art. 128 du traité de Rome (CEE).
- [15] Art. 126-127 CE.
- [16] Art. 129 CE.
- [17] Art. 117 Cst.
- [18] N. EMILIOU, *ELRev.* 1992 pp. 400-401.
- [19] M. JACHTENFUCHS, *Die EG nach Maastricht - Das Subsidiaritätsprinzip und die Zukunft der Integration*, *EuropaArchiv* 1992 pp. 279-287, p. 284.
- [20] Voir spécialement l'art. 9 de la loi n. 86/89. Sur ce texte, voir le n° E 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.