THÈSE PRÉSENTÉE
POUR OBTENIR LE GRADE DE

DOCTEURE DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

ÉCOLE DOCTORALE DE DROIT (ED N°41)
SPÉCIALITÉ DROIT PUBLIC

Par **Lea MELONI**

L'ETAT COMPOSE MEMBRE DE L'UNION EUROPEENNE

Sous la direction de : M. le Professeur Sébastien PLATON

Soutenue le 1er avril 2020

Membres du jury :

Madame Francette FINES,
Professeure à l'Université de la Rochelle, ***rapporteure***

Monsieur Nicolas LEVRAT,
Professeur ordinaire à l'Université Genève, ***examinateur***

Monsieur Sébastien PLATON
Professeur à l'Université de Bordeaux, ***directeur de thèse***

Madame Laurence POTVIN-SOLIS,
Professeure à l'Université de Caen Normandie, ***rapporteure***

Madame Frédérique RUEDA,
Professeure l'Université de Bordeaux, ***présidente***

L'ETAT COMPOSE MEMBRE DE L'UNION EUROPEENNE

Résumé : La régionalisation interne et l'intégration européenne placent les États membres composés dans une relation particulière avec l'Union européenne. Ces deux processus confrontent les autorités nationales à des obligations de sources distinctes, et parfois à première vue contradictoires ou inconciliables. Cette confrontation a entraîné un processus d'adaptation des Etats composés à leur statut de membre de l'Union européenne. Non exempte de tensions, leur adaptation s'avère suffisamment aboutie de sorte qu'il n'est plus possible de décrire leur participation à l'Union européenne sans prendre en compte le rôle des collectivités qui les composent. Parallèlement, le droit de l'Union européenne a progressivement pris en considération la forme composée de ces États membres. L'autonomie régionale est aujourd'hui insérée dans l'identité nationale dont le respect est une obligation pour l'Union. Toutefois, son adaptation demeure perfectible par une meilleure prise en considération de la dimension régionale des États membres composés. L'articulation des rapports entre l'Union européenne et les États en cause révèle une structuration particulière qui peut être décrite et comprise à travers une figure juridique émergente : l'État composé membre de l'Union européenne.

Mots clefs : États fédéral, État régional, régions autonomes, Union européenne, constitutionnalisme multi-niveaux, respect de l'identité nationale.

THE COMPOSITE MEMBER STATE OF THE EUROPEAN UNION

Abstract: The internal regionalisation and European integration place compound Member States in a special relationship with the European Union. These two processes confront national authorities with obligations from different, and sometimes seemingly contradictory or irreconcilable, sources. This confrontation has led to a process of adaptation of the compound States to their status as members of the European Union. Not without tensions, their adaptation is proving to be sufficiently successful so that it is no longer possible to describe their participation in the European Union without taking into account the role of their constituent communities. At the same time, European Union law has gradually taken account of the composite form of these Member States. Regional self-government is now part of the national identity, the respect of which is an obligation for the Union. However, there is still room for improvement in adapting it by taking better account of the regional dimension of the composite Member States. The articulation of relations between the European Union and the States in question reveals a particular structuring which can be described and understood through an emerging legal figure: the composite State which is a member of the European Union.

Key words: federal State, regional State, autonomous regions, European Union, multilevel constitutionalism, national identity.

CENTRE DE RECHERCHE ET DE DOCUMENTATION EUROPEENNES ET INTERNATIONALES (CRDEI), EA 4193,
AVENUE LEON DUGUIT, 33608 PESSAC.

Alla nonna Sabina,

Aux intenses samedi,

Aux gens sûr.e.s,

À Antoine, bien sûr.

« Comme dit le proverbe, une communauté n'est jamais pauvre »

Isaac Bashevis Singer, *Le beau monsieur de Cracovie*.

REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer toute ma gratitude envers Monsieur le Professeur Sébastien Platon, pour son entière disponibilité et pour m'avoir accordé continuellement sa confiance et apporté son soutien. La rigueur et la précision de ses conseils m'auront guidée tout au long de ces années de recherche et m'auront été d'une aide précieuse.

Si la thèse est avant tout un travail solitaire, ce travail de recherche est empreint du collectif qui m'a entourée toutes ces années. Je remercie en ce sens le CRDEI et tout particulièrement Dominique et Florence pour leur soutien et leur amitié. Djamal a été un partenaire de travail du premier au dernier jour, aujourd'hui il est un ami. Julien et Marion m'ont accueillie comme je suis, ils ont su m'accompagner le long de ce chemin escarpé. Lina connaît peut-être ce travail autant que moi. Marie-Charlotte est arrivée alors que la rédaction avait débuté, et pourtant elle était là depuis le début.

Je remercie les yeux de nombreuses personnes qui ont lu des portions de ce travail et qui ont ainsi participé à l'améliorer : Marion Nicoli, Émilie, Guillaume, Laure, Damien, Olivier et Hélène.

Je tiens également à remercier mes parents, Massimo Meloni et Giuliana Da Ces, pour leur soutien sans failles et leur confiance en moi. Jamais ils ne m'ont demandé quand la thèse serait finie, je les en remercie. Mon frère, Pierre, a quant à lui été une source de légèreté durant ces années, après tout il est aussi mon ami. Enfin, je suis entourée par les copropriétaires et les locataires de *Caorera* dont l'amitié est source pour moi d'une seconde famille.

Antoine, aucune formulation ne parviendrait à retranscrire ma gratitude. Dans les moments de difficulté, je sais vers qui me tourner pour retrouver le sourire.

ABREVIATIONS

A.J.D.A. - Actualité juridique droit administratif

Aff. – Affaire

B.O.E. - *Boletín oficial del Estado*

BvE - Aktenzeichen für Verfassungsstreitigkeiten zwischen Bundesorganen nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG verwendet

BVerfGE – *Bundesverfassungsgerichts*

C.A.R.C.E. - *Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas*

CARUE - *Conferencia para asuntos relacionados con la Union Europa*

CCAA - *Comunidades autónomas*

CDE - Cahiers de droit européen

CEDH - Cour européenne des droits de l'homme

Cf. - *Confer*

CIJ – Cour international de justice

CJCE - Cour de justice des Communautés européennes

CJUE - Cour de justice de l'Union européenne

CMLR - Common Market Law Review

Coll. - Collection

Colum. J. Eur. L. - Columbia Journal of European Law

Colum. L. Rev - Columbia Law Review

Cour const. – Cour constitutionnel

CPJI – Cour permanente de justice international

D.P.C.M. - *Decreto del presidente del consiglio dei ministri*

Dir. - Sous la direction

E.L. Rev. - European Law Review

Éd. – Edtion

EJIL - European Journal of International Law

EJLS - European Journal of Legal Studies

ELJ - European Law Journal

EURATOM - Communauté européenne de l'énergie atomique

G.U. - *Gazzetta official*

Giur. Cost. – *Giustizia Costituzionale*

Infra – Ci-dessous

JCMS – Journal of Common Market Studies

L.G.D.J. – Librairie générale de droit et de jurisprudence

M.B. – Moniteur belge

N° - Numéro

p. - page

pp. – pages

R.A.E.- L.E.A. - Revue des affaires européennes - Law & European Affairs

R.G.D.I.P. - Revue générale de droit international public

RCADE - Recueil des cours de l'Académie de droit européen

REAF - Revista d'Estudis Autonomics y Federals

Rec. – Recueil

Rép. – Répertoire

Req. – Requête

Rev. DUE – Revue du droit de l'Union européenne

RFDA - Revue française de droit administratif

RFDC - Revue française de droit constitutionnel

RJUAM - Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid

RTD Eur. - Revue trimestrielle de droit européen

s. – et suivant

spé. – spécialement

Supra – Ci-dessus

TCE - Traité instituant la Communauté européenne

TECE - Traité établissant une Constitution pour l'Europe

TFUE - Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

TPICE – Tribunal de première instance des communautés européenne

Trib. UE – Tribunal de l'Union européenne

TUE - Traité sur l'Union européenne

Vol. – Volume

SOMMAIRE

PARTIE 1 – L'ADAPTATION SOUS TENSION DES ÉTATS COMPOSES A L'UNION EUROPEENNE 52

TITRE 1 – L'ADAPTATION DU STATUT D'ÉTAT MEMBRE A LA FORME COMPOSEE DES ÉTATS 56

Chapitre 1 – L'association des régions aux procédures d'expression de l'intérêt de l'État membre 58

Chapitre 2 – La systématisation de l'association dans les ordres juridiques internes .. 102

TITRE 2 – L'ADAPTATION DE LA FORME COMPOSEE AU STATUT D'ÉTAT MEMBRE 132

Chapitre 1 – L'adaptation par la prévention des manquements régionaux 134

Chapitre 2 – L'adaptation par la réaction aux manquements régionaux 172

PARTIE 2 – L'ADAPTATION PERFECTIBLE DE L'UNION EUROPEENNE A LA FORME COMPOSEE DES ÉTATS MEMBRES 218

TITRE 1 – L'ADAPTATION LIMITEE DE L'UNION EUROPEENNE A LA FORME COMPOSEE 222

Chapitre 1 – Le maintien d'une étanchéité à la forme composéé par le juge de l'Union européenne 226

Chapitre 2 – L'ouverture contentieuse à la forme régionale des États membres 278

TITRE 2 – LES VOIES D'UNE ADAPTATION EQULIBREE A LA FORME COMPOSEE DES ÉTATS MEMBRES 336

Chapitre 1 – Les fondements constitutionnels de l'adaptation de l'Union européenne 338

Chapitre 2 – Les adaptations possibles de l'Union européenne : l'évolution du statut contentieux des régions 392

INTRODUCTION

1. « Au leadership volontariste de la Commission Delors pour contourner les États centraux s'est substituée au tournant des années 2000 une Commission pusillanime largement dominée par les jeux intergouvernementaux. […] L'Europe des régions semble ainsi une des victimes collatérales de la transformation du projet fédéral européen en un club d'États, jaloux de leurs prérogatives »[1].

2. C'est dans ce contexte marqué par un « retour des États »[2] que se pose la question régionale dans l'Union européenne. La disparition annoncée des États-nations[3] n'a pas eu lieu ou, du moins, s'inscrit comme un processus particulièrement long et sinueux[4]. L'État-nation connaît sans aucun doute une transformation dans le cadre de la construction européenne[5]. Cependant, cette transformation n'a pas entraîné son dépassement ou sa caducité. D'aucuns ont

[1] R. PASQUIER, « La fin de "L'Europe des régions" ? », *Politique européenne*, 2015/4, n° 50, pp.150-159, p. 155.
[2] S. NOVAK, « Le grand retour des États ? », *Pouvoirs*, 2014/2, n° 149, pp. 19-27 ; J. FUSEAU, « Le traité de Lisbonne, reflet de l'emprise des États membres sur l'Union européenne », *in* J. ROSSETTO, A. BERRAMDANE, W. CREMER et A. PUTTLER (dir.), *Quel avenir pour l'intégration européenne ?*, Droit (coll.), Presses Universitaires François-Rabelais, 2010, 323 p., pp. 125-163 ; A. BERRAMDANE, « Le Traité de Lisbonne, le retour des États », *La semaine juridique – édition générale*, 2008, 11 p., disponible en ligne.
[3] Dès le milieu du XXe siècle se pose la question du dépassement de l'État-nation compte tenu de son échec à maintenir la Paix et améliorer les conditions de vie des populations. Voir sur ce point, S. HOFFMAN, « Obstinate or Obsolete?The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe », *Daedalus*, vol. 95, n° 3, 1966, pp. 862-915. Également et plus récemment, J.-L. KLEIN, « Les limites de la régulation : crise de l'État-nation et gestion du local », *Espace temps*, n° 43-44, 1990, pp. 50-54 ; N. ROUSSELIER, « Déconstruire l'État-nation. Travaux et discussions », Vingtième siècle, revue d'histoire, n° 50, avr.-juin 1996, pp. 13-22 ; P. EVANS, « The eclipse of the State ? Reflections on Stateless in an Era of Globalization ? », *Word Politics*, vol. 50, n° 1, 1997, pp. 62-97. La fin du siècle est marquée par le constat d'un maintien de l'État, voire d'un renforcement. Voir en ce sens notamment, M. MANN, « Has globalization ended the rise and rise of the nation-state? », *Review of International Political Economy*, vol. 4, n° 3, 1997, pp. 472-496 ; O. BEAUD, *La puissance de l'État*, Léviathan, PUF, 1996, 512 p., p. 13 ; J. HABERMAS, *Après l'État-nation : une nouvelle constellation politique*, Fayard, 2000, 149 p. ; C. PHILIP, P. SOLDATOS, *Au-delà et en deçà de l'*État-*nation*, Bruylant, 1996, 288 p. ; J. CHEVALIER, *L'*État *post-moderne*, 5e éd., Droit et société (coll.), L.G.D.J., 2015, 328 p.
[4] Si l'État-nation évolue aujourd'hui dans un contexte particulier, celui de la mondialisation, qui se caractérise notamment par l'émergence d'autres acteurs du pouvoir, il n'a pas pour autant disparu. Sur la mondialisation, voir notamment, G. RITZER (dir.), *The Blackwell Companion to Globalization*, Blackwell Publishing, 2007, 732 p.; J.-B. AUBY, *La globalisation, le droit et l'État*, 2e éd., Systèmes (coll.), L.G.D.J., 2010, 272 p. ; D. MARTIN, J.-L. METZGER, P. PIERRE, *Les métamorphoses du monde, Sociologie de la mondialisation*, Seuil, 2003, 446 p. ; J.-C. GRAZ, « Les hybrides de la mondialisation. Acteurs, objets, et espaces de l'économie politique internationale », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 5, 2006, pp. 765-787 ; R. HIGGOTT, « Mondialisation et gouvernance : l'émergence du niveau régional », *Politique étrangère*, vol. 62, n° 2, 1997, pp.277-292 ; *M. Delmas-Marty, Les forces imaginantes du droit*, 4 tomes, Seuil, 2004-2011.
[5] S. KHAN, « L'État-nation comme mythe territorial de la construction européenne », *L'espace géographique*, n° 3, 2014, Tome 43, pp. 240-250, p. 245 et s.. Voir notamment, M. KEATING, L. HOOGHE, M. TATHAM, « Bypassing the nation-state ? Regions and the EU Policy Process », *in*J. RICHARDSON, *European Union : Power and policy-making*, Routledge, 1996, 504 p., pp. 446-466.

pu considérer que l'intégration européenne avait paradoxalement renforcé la figure de l'État-nation[6]. Le maintien du cadre étatique dans l'Union européenne s'est accompagné du déclin progressif de l'idée d'une Europe des régions « débarrassée » des États[7].

3. Les évènements contemporains attestent de façon topique de la permanence de l'État en tant que forme d'organisation sociale fondamentale, comme le démontre « l'attitude prudente, sinon hostile, des institutions européennes aux mouvements indépendantistes écossais et catalan »[8]. À cette occasion, la Commission européenne s'est « félicitée de la victoire du oui [au référendum écossais] au nom de sa gouvernabilité future »[9]. Loin de l'indifférence traditionnelle de l'Union européenne à l'égard des structures territoriales des États membres, la Commission affirmait sa « préférence » envers le maintien des frontières territoriales du Royaume-Uni. Au demeurant, les revendications indépendantistes de la Catalogne et de l'Écosse confirment la persistance de l'État comme organisation politique. Dès lors, et assez paradoxalement, le renouveau de la dimension régionale dans l'Union doit s'étudier à travers l'État.

4. Plusieurs États membres connaissent un processus de régionalisation marqué par la distribution du pouvoir législatif entre les autorités nationales et les autorités régionales. Certains États membres plus que d'autres se caractérisent par un degré de diversité qui n'est pas sans risque pour le processus d'intégration. Récemment, « l'épopée wallonne »[10] à l'occasion de la signature de l'Accord économique global et commercial (l'AECG) entre l'Union européenne et le Canada[11] a remis à l'ordre du jour les enjeux représentés par la régionalisation opérée dans certains États membres pour l'unité *de*l'Union et *dans* l'Union[12].

---

[6] A. S. MILWARD, *The European Rescue of the Nation-State*, 2ème éd., Routledge, 2000, 466 p.
[7] R. COLAVITTI, *Le statut des collectivités infraétatiques européennes. Entre organe et sujet*, Droit de l'Union européenne, Bruylant, 2015, 805 p., p. 55.
[8] R. Pasquier, « La fin de "l'Europe des Régions" ? », précité, p. 155.
[9] *Ibidem*.
[10] F. COUVEINHES MATSUMOTO, « L'épopée de la Wallonie et la signature de l'AECG/CETA », *R.G.D.I.P.*, 2017/1, pp. 69-85.
[11] L'Accord économique et commercial global négocié entre l'Union européenne et le Canada a soulevé un intérêt particulier compte tenu de sa portée. Il s'agit en effet du premier accord de nouvelle génération négocié par l'Union européenne. Les accords de nouvelle génération sont des accords économiques globaux qui ont vocation à réglementer un nombre très important de domaines. Ils se distinguent en ce sens des accords commerciaux traditionnels qui portent sur un domaine en particulier. Sur ce point, voir, C. DEBLOCK et J. LEBULLENGER, *Génération TAFTA. Les nouveaux partenariats de la mondialisation*, Presse universitaires de Rennes, 2018, 352 p.. Également, E. NEFRAMI, « L'Union européenne et les accords de libre-échange "nouvelle génération". Quelle efficacité d'action d'une Union à compétence limitée ? », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XIX, 2018, pp. 517-535.
[12] Nous distinguons ici entre l'unité interne de l'Union européenne, c'est-à-dire sur son territoire et son unité externe, dans le cadre des relations qu'elle entretient avec des États tiers ou des organisations internationales.

Le refus initial de la Région wallonne de signer l'AECG[13] mettait frontalement en cause l'unité de l'Union européenne sur la scène internationale, jusqu'alors préservée dans le cadre des négociations. L'irruption de la structure fédérale belge dans le déroulement de la procédure de signature de l'AECG était pourtant prévisible[14]. Or, il fallut attendre un an pour que la Commission décide de répondre aux interrogations wallonnes, lorsque l'opposition de cette entité fédérée consistait une menace sérieuse[15]. Ce dédain de la Commission traduit une conception étanche des rapports entre l'Union européenne et la structure territoriale des États membres. Les institutions européennes entretiendraient des rapports avec les seules autorités nationales, ces dernières étant chargées de traiter avec les collectivités autonomes présentent sur leur territoire. Compte tenu de la persévérance de la Région wallonne dans son refus de signer, la Commission européenne entama des négociations avec ses représentants[16]. Ainsi, la structure territoriale belge s'est imposée aux institutions européennes dans un contexte conflictuel qui aurait pu être évité ou appréhendé plus en amont. Cette situation n'est pas sans risque de se reproduire compte tenu de la répartition du *jus tractati* en Belgique[17].Elle pose également la question des limites de la diversité dans l'Union. En effet, si la Région wallonne avait poursuivi son refus cela aurait entraîné un blocage de la procédure de signature de l'AECG par le Conseil.

5. Au sein des États caractérisés par l'existence de collectivités territoriales dotées d'une certaine autonomie[18], l'appartenance à l'Union européenne a entraîné des modifications

[13] Techniquement parlant, la Région wallonne n'a pas refusé de signer, mais plutôt de donner les pleins pouvoirs au gouvernement fédéral belge pour signer l'AECG au sein du Conseil de l'Union européenne. F. COUVEINHES MATSUMOTO, « L'épopée de la Wallonie et la signature de l'AECG/CETA », précité, p. 69 et s.

[14] Le parlement wallon avait en effet transmis dès 2015 une résolution à la Commission européenne portant sur ses inquiétudes à l'égard de l'AECG. Voir, *ibid*., p. 70.

[15] *Ibid*., p. 70-71.

[16] On assista même à des négociations directement entre représentants de la Commission, représentants du Canada et représentants Wallon, F. COUVEINHES MATSUMOTO, « L'épopée de la Wallonie et la signature de l'AECG/CETA », précité, p. 73 et s.

[17] Le droit de conclure de l'État belge et réglementé à l'article 167 de la constitution belge, il obéit au principe de parallélisme des compétences. Ce principe implique que l'autorité compétente en interne sur un domaine l'est aussi en externe. Par conséquent, l'État belge ne peut pas ratifier un Traité qui porterait sur un domaine de compétence exclusive d'une entité fédérée sauf si cette dernière lui donne les pleins pouvoirs. Lorsqu'un traité porte sur des domaines relevant à la fois de la compétence fédérale et de la compétence fédérée, le consentement des entités fédérées est exigé pour que le traité s'applique sur leur territoire. Sur ce point, voir H. DUMONT, « Le partage des compétences relatives à l'élaboration des normes européennes entre l'État belge et ses composantes fédérées », *R.A.E.-L.E.A.*, 2013, n° 1, pp.37-53, p.37.

[18] L'autonomie s'entend comme la faculté de se déterminer par soi-même, Centre National des Ressources textuelles. S'agissant d'une entité territoriale, cela renvoie au « fait de se gouverner par ses propres lois », CNRTL. Voir également, M. VAN DE KERCHOVE, *in* A-JARNAUD, *Dictionnaire encyvlopédique de théorie et de sociologie du droit*, *op. Cit.*, pp. 47-49.

des rapports entre ces collectivités et les autorités centrales[19]. Le statut de membre a eu des conséquences particulières sur les États de structure fédérale[20] ou régionale[21]. Parallèlement, l'autonomie de ces collectivités est un enjeu pour l'Union européenne, car les autorités nationales ne disposent pas d'un pouvoir de contrôle et de sanction similaire à celui d'autorités nationales d'un État unitaire. Or, les institutions européennes, et notamment la Cour de justice, maintiennent une approche unitaire des États membres. Cette situation entraîne une confrontation latente qui se manifeste ponctuellement entre la forme composée des États et leur appartenance à l'Union européenne.

6. Si l'Europe des régions relève plus du mythe que du projet politique concret, la dimension régionale de l'Union européenne demeure quant à elle un sujet porteur pour la discipline juridique. Elle permet à ce titre de renouveler le questionnement autour du couple « unité et diversité »[22] qui caractérise l'Union européenne et d'approfondir les réflexions relatives à la constitutionnalisation de l'Union européenne. En effet, dans la perspective d'une structuration des rapports entre l'Union et les États membres, la dimension régionale ne peut plus être contournée.

7. La présente thèse vise à analyser ce qui apparaît de la structuration des rapports entre les États composés et l'Union européenne afin d'en tirer des conclusions quant à l'émergence d'un modèle type, *l'État composé membre de l'Union européenne*. Après avoir défini l'objet

[19] T. A. BÖRZEL, *States and Regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain*, Themes in European Governance (coll.), Cambridge University Press, 269 p., *passim*

[20] Définir l'État fédéral n'ai pas chose facile compte tenu de la diversité des États fédéraux, chacun peut constituer un modèle en soi. Toutefois, certains éléments caractéristiques peuvent être identifiés : l'existence d'entités territoriales dotées d'une autonomie garantie par la constitution, une répartition verticale des pouvoirs législatifs, exécutifs et – moins souvent- judiciaire entre les autorités fédérales et fédérées, ainsi que la participation des secondes à la formation de la législation nationale. Voir notamment, V. C. JACKSON, « Fédéralisme – Normes et territoires », *in* M. TROPER, D. CHAGNOLLAUD, *Traité international de droit constitutionnel. Distribution des pouvoirs*, Tome 2, Traités Dalloz (coll.), Dalloz, 2012, 805 p., pp. 5-52. La théorie de l'État fédéral se caractérise également autour du débat sur la souveraineté des entités fédérées, voir notamment, O. Beaud, *Théorie de la Fédération*, 2e éd., PUF, 2009, 448 p. ; E. MAULIN, « L'ordre juridique fédéral. L'État fédéral authentique », *Droits*, n° 35, 2002/1, pp. 41-62.

[21] Si la doctrine se divise encore sur l'existence d'une troisième forme d'État avec l'État régional, la régionalisation de certains États présente des caractéristiques : des régions dotées d'une autonomie garantie par la constitution et la distribution verticale du pouvoir législatif. Voir, notamment, J. FOURGEROUSSE (dir.), *L'État régional, une nouvelle forme d'État ? Un exemple de recomposition territoriale en Europe et en France*, Bruylant, 2008, 405 p. ; L. VANDELLI, « Formes d'État : État régional, État décentralisé », *in* M. TROPER, D. CHAGNOLLAUD, *Traité de droit constitutionnel. Distributions des pouvoirs*, *op. Cit*., pp. 53-76 ;

[22] Outre la devise européenne « unis dans la diversité », l'équilibre entre unité et diversité dans l'Union est un enjeu constant de la construction européenne. Pour une référence récente à cette exigence par la Cour voir notamment, CJUE., 15 septembre 2016, *Potsdam-Mittelmark/Finanzamt Brendenburg*, C-400/15, ECLI:C:EU:2016:687,pt. 37. En doctrine, voir notamment, L. CONSTANTINESCO, « La spécificité du droit communautaire », *R.T.D.E.*, 1966, p.1-30. Voir également le dossier « l'unité de l'Union européenne » *in* C. BLUMANN, F. PICOD, *Annuaire de droit de l'Union européenne*, 2017, pp. 185-336.

de notre recherche (section 1), nous nous attacherons à en présenter les intérêts pour la discipline (section 2) pour ensuite définir le cadre théorique dans lequel notre démonstration est proposée (section 3).

SECTION 1 : APPROCHES CROISEES : L'ÉTAT COMPOSE MEMBRE DE L'UNION EUROPEENNE

8. L'objet de ce travail réunit plusieurs figures juridiques qu'il est nécessaire de définir de manière distincte. L'État composé n'est pas une forme d'État, à proprement parler, mais plutôt une catégorie qui couvre des formes d'organisation territoriale qui ne sont pas regroupées dans une même classification (§1). L'État membre de l'Union européenne est quant à lui une figure juridique particulière dont la définition consiste en une conjugaison des droits nationaux et du droit de l'Union (§2).

§1. L'État composé : un État à la croisée des formes d'État régional et d'État fédéral

9. Le terme d'État composé a pu être employé tant par la doctrine internationaliste[23] que par la doctrine interne[24] pour désigner ce que nous connaissons actuellement comme « confédération d'États » et « État fédéral ». Toutefois, dans le cadre de ce travail, l'État composé couvre une réalité plus étendue puisque nous employons ce terme pour désigner les États fédéraux et les États régionaux. Il convient de justifier ce choix sémantique (A), ainsi que l'emploi du terme « régions » pour désigner les entités qui composent cet État (B), et enfin justifier le choix d'une étude de cas de quatre États membres (C).

[23] L. Le Fur, *Précis de droit international public*, Dalloz (coll.), 1939, 4ème éd., 658 p., disponible sur gallica.
[24] Tout particulièrement par R. DE MARANS et L. POLIER, « Esquisse d'une théorie des États composés. Contribution à la théorie générale de l'État », *Bulletin de l'Université de Toulouse*, série B, n° 1, 1902, pp. 4-72.

A- Une approche territoriale de l'État composé

10. L'État composé est avant toute chose un État, c'est-à-dire un ordre juridique[25] qui se distingue de tout autre par sa capacité à se doter d'une constitution[26]. Il s'agit là d'une définition communément admise[27], quoique le lien entre l'État et la constitution fasse l'objet de discussions[28]. Si nous convenons de l'existence de processus constitutionnels en deçà et au-delà de l'État[29], ce dernier demeure la seule entité capable d'édicter unilatéralement ses normes constitutionnelles avec pour seule limite le droit international public[30]. Ainsi, ce qui distingue l'État d'un ordre juridique infraétatique, international ou européen, c'est qu'il se dote lui-même d'une constitution dont la seule limite résulte dans ses engagements internationaux. À l'inverse, l'éventuelle constitution d'une organisation internationale[31] n'est pas produite exclusivement

[25] L'ordre juridique peut s'entendre comme tout « ensemble coordonné doté de force obligatoire à l'égard de sujets déterminés, et dont la méconnaissance entraîne des conséquences définies », P.-M. DUPUY, *Droit international public*, Dalloz, 2018, 14e éd., p. 12. Sur l'État comme ordre juridique, H. Kelsen, Théorie pure du droit, trad. C. Eisenmann, La pensée juridique (coll.), L.G.D.J., 1962, 367 p., p. 281 et s. ; H. Kelsen, Théorie générale du droit et de l'État, trad. B. Laroche et V. Faure, La pensée juridique (col.), L.G.D.J., 517 p., p. 235. M. TROPER identifie également l'État comme ordre juridique bien qu'il se détache de la théorie kelsenienne, M. TROPER, *Pour une théorie juridique de l'État*, Léviathan, PUF, 1994, 360 p., spé. p. 142-176. Voir également, X. MAGNON, *Théorie(s) du droit*, Universités (coll.), Ellipses, 2008, 167 p..

[26] Dans un sens très large de la constitution, entendue comme moyen d'institutionnalisation du pouvoir, il va de soi que tout État émane d'une constitution initiale, R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État : spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Tome 1, vol. 1, réimp. CNRS, Paris, 1962, 837 p., p. 67 et p. 196. La doctrine a longtemps lié la Constitution à l'État, ce qui est encore le cas aujourd'hui d'une majorité d'auteurs. Voir, notamment, G. BURDEAU, *Traité de science politique*, tome IV « Le statut du pouvoir dans l'État », 3° éd. L.G.D.J. Paris 1984, 635 p., p. 49 ; M. TROPER, *in* A-J ARNAUD, *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 2° éd., Paris L.G.D.J. 1993,758 p., pp. 103-104 ; G. VEDEL, *Droit constitutionnel*, Paris Sirey 1949, 2d tirage, 1984, 616 p., p. 112. ; J.-PH. DEROSIER, Les limites constitutionnelles à l'intégration européenne, Thèses (coll.), L.G.D.J., 2015, 626 p.

[27] J. GICQUEL, J.-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 33e éd., L.G.D.J., 2019-2020, 954 p., p. 73 et s. ; G. JELLINEK, *L'État moderne et son droit. Théorie juridique de l'État*, trad. G. FARDIS, Panthéon Assas, 2005, 593 p., p. 169 et s..

[28] Dès lors que l'on considère qu'il existe d'autres ordres juridiques que l'État, il existe nécessairement une constitution initiale qui les a institutionnalisés, voir en ce sens, J. GERKRATH, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe. Modes de formation et sources d'inspiration de la Constitution des Communautés et de l'Union européenne*, Études européennes (coll.), Université de Bruxelles, 1997, 426 p., pp. 87-98 ; J.-F. AUBERT, K. EICHENBERGER, *La constitution, son contenu, son usage*, Basel, 1991, 273 p..

[29] Sur ce point, voir les théories du constitutionnalisme multiniveaux, principalement I. PERNICE, « Multilevel constitutionalism in the European Union », WHI Paper, n° 5/02, 2001, 15 p. ; du même auteur, « The Treaty of Lisbon : multilevel constitutionalism in action », *Columbia Journal of European Law*, vol. 15, 2009, pp. 350-408 ; « The global dimension of multilevel constitutionalism. A legal Response to the Challenges of Globalization », *in* P. M. DUPUY, B. FASSBENDER, M. N. SHAW, K. P. SOMMERMANN, *Common Values in International Law. Essays In Honour of Christian Tomuschat*, N. P. Engel, 2006, 1184 p., pp. 973-1006. Sur l'existence de processus constitutionnels en deçà de l'État, J. A. GARDNER, « In search of subnational constitutionalism », *Europe Constitutional Law Review*, vol. 4, n° 2, 2008, pp. 325-343 ;P. POPELIER, « Sunational multilevel constitutionalism », *Perspectives on Federalism*, vol. 6, n° 2, 2014, 23 p.

[30] S. OUWERKERK, *Penser les formes d'État. Un état de la pensée publiciste française*, Thèse dact., Université Toulouse Capitole, 471 p., 2019, p. 323 et s.

[31] Certains traités constitutifs sont nommés constitutions, il en va ainsi de L'organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation, de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture ainsi que de l'Organisation internationale du travail.

par les institutions de ladite organisation. Sa production puis son éventuelle révision font intervenir les États parties au traité constitutif[32]. Les organisations internationales ne maîtrisent pas leur processus constituant[33]. De même, l'éventuelle constitution régionale ou fédérée est soumise au respect du droit international et des dispositions constitutionnelles nationales. C'est cette autonomie constitutionnelle de l'État qui le caractérise par rapport à l'ordre juridique international, européen ou encore un ordre juridique infraétatique.

11. Ce travail n'a pas pour objet les formes de l'État, il n'est donc pas question de revenir sur « l'un des deux ou trois problèmes fondamentaux du droit public général »[34]. Cependant, sa définition nécessite un détour par cette classification et les interrogations qu'elle connaît aujourd'hui. L'État composé tel qu'il est entendu dans ce travail s'insère dans les travaux doctrinaux qui mettent en lumière une porosité entre deux structures territoriales a priori distinctes. Il s'agit de l'État fédéral et des États dits régionaux dont le traitement doctrinal tend à les distinguer de l'étude de l'État unitaire[35] (1). Si l'on met de côté les analyses de philosophie politique des formes de l'État pour y substituer une approche territoriale[36], il est possible de distinguer les États dans lesquels le pouvoir normatif est centralisé de ceux où il est décentralisé. Dans cette perspective, l'État composé peut être un État fédéral ou un État régional dès lors qu'il présente certaines caractéristiques (2).

1) La porosité de la frontière entre État régional et État fédéral.

12. Les phénomènes de régionalisation qui caractérisent des États comme l'Espagne et l'Italie ont interrogé la classification classique des formes d'État en droit public français qui distingue l'État unitaire de l'État fédéral[37]. C'est principalement la décentralisation du pouvoir législatif dans les États dits régionaux qui met en cause une frontière en théorie clairement définie. Luciano VANDELLI considère sur ce point qu'il est tout à fait possible de distinguer les

[32] Toutes les procédures de révision des traités aujourd'hui en vigueur font intervenir les États parties, voir en ce sens la classification des procédures de révision de A. PETERS, « L'acte constitutif de l'organisation internationale », *in*J.-M. SOREL, E. LAGRANGE (dir.), *Droit des organisations internationales*, Traités, L.G.D.J., 2013, 1248 p., pp. 201-245.
[33] Il en va de même pour l'Union européenne, J.-L. QUERMONE, « L'Union européenne : objet ou acteur de sa constitution ? », *Revue française de science politique*, n° 2, vol. 54, 2004, pp. 221-236.
[34] CH. EISENMANN, *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, L.G.D.J., 1948, 330 p., p. 20.
[35] V. CONSTANTINESCO, S. PIERRE-CAPS, *Droit constitutionnel*, PUF, 7e éd., 2016, 549 p., p. 269 ; L. FAVOREU, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2019, 21e éd., 1135 p., p. 503 et s.
[36] L. VANDELLI, « Formes d'État : État régional, État décentralisé », précité, p. 55.
[37] J. FOURGEROUSSE (dir.), *L'État régional, une nouvelle forme d'État ? Un exemple de recomposition territoriale en Europe et en France*, *op. cit.*

États dans lesquels le pouvoir législatif est centralisé de ceux dans lesquels il fait l'objet d'une distribution territoriale[38]. Dans cette perspective, seuls deux éléments demeureraient des critères de distinction de l'État fédéral et de l'État régional : le principe de participation et le mode de formation de l'État.

13. Le principe de participationest encore aujourd'hui « le principal critère d'identification de l'État fédéral »[39] et peut se définir comme impliquant l'association des États fédérés à la formation de la volonté souveraine ou fédérale[40]. Il s'analyse comme la contrepartie de la perte de leur qualité d'État souverain par les États fédérés, ces derniers étant associés à l'exercice du pouvoir constituant, législatif et exécutif de l'État fédéral. La participation des entités fédérées à la production des normes fédérales varie tant en proportion qu'en intensité en fonction des États étudiés[41].

14. À première vue, le niveau régional n'est pas associé à la formation de la volonté nationale dans les États régionaux. Du moins, le principe de participation n'apparaît pas comme un principe fondamental, caractéristique de la régionalisation des États. Ainsi, en Espagne et en Italie les membres de la chambre haute sont élus au suffrage universel direct[42]. Toutefois, deux éléments permettent de nuancer cette affirmation. D'une part, d'autres formes de participation à la formation de la législation centrale sont prévues dans les États régionaux[43]. D'autre part,

---

[38] L. VANDELLI, « Formes et tendances des rapports entre États et collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, 2007/1, n° 121-122, pp. 19-34, p. 19.

[39] M. MOUSKHELICHVILI considère que le principe de participation est le critère de distinction des entités fédérées de ce qu'il nomme les provinces autonomes, M. MOUSKHELICHVILI, *Théorie juridique de l'État fédéral*, Paris, Pedone, 1931, 302 p., p. 229 et s.. Également, L. LE FUR, *État fédéral et Confédération d'États*, [1896], rééd., Les introuvables (coll.), Panthéon-Assas, 2000, 872 p., p. 679 et s.

[40] M. MOUSKHELICHVILI, *Théorie juridique de l'État fédéral*, *op. Cit*., p. 399.

[41] V. C. JACKSON, « Fédéralisme – Normes et territoires », précité, p. 18-19.

[42] En Italie, il s'agit encore aujourd'hui d'un bicaméralisme parfait, malgré une récente proposition de réforme, La loi constitutionnelle, *Disposizioni per il supermanento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi del funzionaento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione*, adoptée par le Parlement le 12 avril 2016 puis rejetée par référendum le 4 décembre 2016. Le sénat espagnol est quant à lui composé à 75 % de membres élus au suffrage universel direct par les citoyens et de 25 % de membres nommés par les assemblées législatives des Communautés autonomes. Voir l'article 69, alinéas 2, 3, 4 et 5, de la Constitution espagnole ; également G. MAROLDA, *in* P. CARETTI, M. MORISI (dir.) « Il Senado spagnolo : un'ibrido da riformare ? », *Osservatorio delle fonti-studi e ricerche parlamentari*, 2015, n° 2, 20 p., disponible en ligne ; J. RUIZ RUIZ, « La "catarsis" del senado espanol », *Teoria y Realidad Constitucional*, n°17, 2006, pp.371-392, p.372.

[43] L'Espagne et l'Italie connaissent un système de conférences qui organisent la coordination entre les autorités centrales et les autorités régionales. Cela permet aux régions de présenter leurs observations sur la politique gouvernementale. Il s'agit d'enceintes de coordination intergouvernementale qui se distinguent très nettement de la participation des entités fédérées dans le processus législatif. Pour l'Espagne, voir notamment, R. C. DUNQUE VILLANUEAVA, « Las Conferencias Sectoriales », *Revista Espanola de Derecho Constitucional*, n° 79, 2007, pp.113-153 ; pour l'Italie, voir notamment, I. RUGGIU, « Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali », *Le Regioni*, n° 2-3, 2011, pp. 529-556 ; F. PIZZETTI, « Il sistema delle Conferenze e la forme di governo italiana », *Le Regioni*, n° 3-4, 2000, pp.473-494.

les modalités de participation des entités fédérées varient d'un État fédéral à l'autre, notamment quant à leur degré d'implication. Ainsi, en Belgique les Communautés et Régions ne participent pas activement à la formation de la législation nationale[44]. Leur représentation au sein du Sénat demeure sujette à critiques[45], mais leur garantit tout de même une participation au pouvoir constituant belge[46]. Ces éléments invitent à nuancer la portée du principe de participation comme critère de distinction entre l'État régional de l'État fédéral[47].

15. Un second élément distinctif pris en compte par la doctrine est le mode de formation de l'État fédéral et de l'État régional. La régionalisation est issue de la volonté de l'État qui, au moyen d'une ou plusieurs réformes institutionnelles, a institué des entités territoriales et a progressivement distribué le pouvoir[48]. À l'inverse, l'État fédéral serait le fruit de l'agrégation de volontés souveraines. Il s'agit sans doute du seul élément réellement distinctif qui caractérise l'État fédéral[49]. Il y a une seule volonté souveraine à l'origine de la régionalisation, là où il y a eu plusieurs volontés souveraines favorables à la création d'un État fédéral. Le cas belge peut cependant de nuancer cette affirmation puisque la forme fédérale de cet État résulte de la volonté souveraine de l'État belge[50].

---

[44] La représentation des entités fédérées belges dans la chambre haute ne correspond pas au principe de participation tel qu'il est théorisé. La composition du sénat belge est dominée par le bicommunautarisme belge. Cette situation fait obstacle à une réelle représentation des régions et communautés. Si celle-ci a été améliorée en 2014, certaines limites demeurent. Voir notamment, H. DUMONT, M. EL BERHOUMI, I. HACHEZ (dir.), « La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ? », *Les dossiers du journal des Tribunaux*, Larcier, n° 98, 2015, 250 p., p. 97, pt. 82 ; P. LAUVAUX, « Tendances récentes du fédéralisme en Europe : la remise en cause de la primauté du droit fédéral », *in* A. LETON (dir.), *La Belgique un État fédéral en évolution*, Bruylant, L.G.D.J., 2001, pp. 301-313, p. 316.
De plus, le principe d'exclusivité des compétences implique que chaque autorité exerce seule l'intégralité de sa compétence exclusivement sur son territoire. Sur ce point, voir Pour une analyse approfondie du système de répartitions des compétences belge, notamment du principe d'exclusivité des compétences et des nuances à y apporter, voir M. UYTTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge. Regard sur un système institutionnel paradoxal*, Bruylant, 2001, 986 p., p.811-834. Voir également, P. LAUVAUX, « Tendances récentes du fédéralisme en Europe : la remise en cause de la primauté du droit fédéral », précité, p. 312-313.

[45] Notamment compte tenu d'une réduction importante des compétences du sénat belge, H. DUMONT, M. EL BERHOUMI, I. HACHEZ, « La sixième réforme de l'État belge : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ? », *Le Dossier du journal des tribunaux*, Larcier, n° 98, 2015, 250 p. 92.

[46] Le sénat participe sur pied d'égalité avec l'Assemblée nationale belge à la procédure de révision constitutionnelle du Titre VIII de la Constitution belge.

[47] L. VANDELLI, « Formes d'État : État régional, État décentralisé », précité, p. 59. Le principe de participation permet néanmoins de graduer les processus de régionalisation. Notons à ce titre qu'une doctrine publiciste française du début du XXe siècle identifiait l'État fédéral comme la forme la plus aboutie de l'État composé, R. DE MARANS ET L. POLIER, « Esquisse d'une théorie des États composés. Contribution à la théorie générale de l'État », précité.

[48] L. VANDELLI, « Formes d'État : État régional, État décentralisé », p. 61.

[49] *Ibidem.*

[50] D. RENDERS, « Belgique : entre régionalisme et fédéralisme, un État sous tension », *in* JEAN FOURGEROUSSE, *L'État régional, une nouvelle forme d'État ? Un exemple de recomposition territoriale en Europe et en France*, *op. Cit*., pp. 103-119.

16. Compte tenu de ces éléments, il importait d'identifier un terme incluant à la fois les États régionaux et les États fédéraux. C'est en effet la complexité qui les caractérise qui soulève des intérêts particuliers dans le cadre de notre recherche. Dans cette perspective, nous avons fait le choix du terme « État composé » afin d'aborder indistinctement ces deux modèles[51].

2) Les caractéristiques de l'État composé

17. L'État composé est un État qui se caractérise par un polycentrisme législatif et par l'existence sur son territoire d'entités dont l'autonomie est garantie par la constitution. Ces entités exercent une part du pouvoir législatif conformément aux règles de répartition des compétences[52], elles détiennent également une capacité d'auto-organisation plus ou moins étendue[53].

18. Les entités qui composent ces États détiennent un pouvoir statutaire d'une portée variable. Par pouvoir statutaire nous entendons l'autonomie constitutive ou la capacité d'auto-organisation de ces entités. Certaines d'entre elles participent à l'élaboration de leur statut aux côtés des autorités centrales, c'est les cas des communautés autonomes espagnoles (ci-après les CCAA)[54]. Elles sont étroitement liées à la fixation du contenu de leur statut, lequel doit ensuite être approuvé par référendum sur leur territoire avant d'être ratifié par le Parlement national. D'autres entités établissent unilatéralement ce statut, dans les limites fixées par la constitution de chaque État. En Italie, les autorités centrales ne prennent pas part à cette procédure, mais peuvent simplement soulever l'inconstitutionnalité d'un projet de statut dans un délai de trente jours. Le pouvoir statutaire des régions italiennes est encadré par la Constitution qui détermine les organes de la région ainsi que leur principale fonction.

---

[51] L'on peut relever un emploi récent du terme « État composé » pour désigner à la fois des États fédéraux et des États régions dans l'article de F. FABRON, « Le fédéralisme, solution française de décolonisation : le cas de la Nouvelle-Calédonie », précité, p. 58.

[52] L. VANDELLI, « Formes et tendances des rapports entre États et collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, 2007/1, n° 121-122, pp. 19-34, p. 19.

[53] Il s'agit de la capacité de se doter d'institutions, d'en définir le mode de fonctionnement et les procédures. Tous les États composés ne prévoient pas une auto-organisation identique des entités qui le composent. Ainsi, les articles 123 et s. de la Constitution italienne déterminent les organes régionaux et leurs fonctions, chaque région précise ensuite la procédure d'édiction des dispositions régionales, la procédure électorale. En ce qui concerne les États fédéraux, la capacité d'auto-organisation varie sensiblement d'un État à l'autre. Certaines entités fédérées étant habilitées à se doter d'une constitution alors que d'autres ne détiennent qu'une autonomie constitutive. Sur ce point, voir, Q. PEIFFER, « L'autonomie constitutive des entités fédérées », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2017/25, n° 2350-2351, pp. 5-64.

[54] Elles détiennent le pouvoir d'initiative du projet de statut conformément à l'article 146 de la Constitution. En ce qui concerne la procédure d'adoption, la Constitution espagnole en prévoit deux à l'occasion desquelles les autorités centrales interviennent (art. 146 et 151 de la Constitution).

19. Dans les États fédérés, il est plutôt question d'autonomie constitutive ou d'autonomie constitutionnelle des entités fédérées[55]. Cette distinction est fondée sur la possibilité pour certaines d'entre elles de se doter d'une constitution. En tout état de cause, leur capacité d'auto-organisation est encadrée et limitée par la Constitution. Ce qui distingue réellement les États régionaux des États fédéraux sur ce point, c'est la participation des entités fédérées à l'exercice du pouvoir constituant.

20. L'État composé est un État dont l'organisation est complexe, car elle ne repose pas sur un pouvoir centralisé, hiérarchiquement supérieur aux pouvoirs territoriaux, doté d'un pouvoir de contrôle et de sanction à leur égard. Il se distingue par conséquent de l'État unitaire, dans lequel le pouvoir législatif est majoritairement centralisé[56] et les collectivités territoriales ne disposent pas d'une autonomie constitutionnellement garantie[57]. Si certains États unitaires présentent une diversité normative sur une partie de leur territoire, elle demeure limitée soit dans le temps, soit dans l'espace[58]. Elle ne saurait dès lors remettre en cause le constat d'une uniformité normative au sein de l'État unitaire.

21. Les entités qui composent l'État sont dotées d'une autonomie constitutionnellement garantie, d'organes composés de conseils élus et de la capacité de s'organiser de manière autonome. La répartition constitutionnelle des compétences traduit aussi une répartition des intérêts entre les niveaux de territoire, certains domaines étant considérés comme mieux régulés au niveau national. Ces collectivités territoriales apparaissent dès lors comme un élément de définition de l'État composé qu'il s'avère nécessaire de présenter.

---

[55] Q. PEIFFER, « L'autonomie constitutive des entités fédérées », précité, *passim*.

[56] L'État unitaire est très souvent défini par l'unité du droit applicable sur son territoire et les différents degrés de déconcentration et de décentralisation qu'il est susceptible de connaître. CH. EISENMANN l'associe à la « théorie classique de la décentralisation », CH. EISENMANN, *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, précité, p. 195.

[57] Cela ne signifie pas que la constitution ne dispose pas de garanties pour les collectivités infraétatiques. Il en va ainsi du principe de libre administration des collectivités territoriales consacré à l'article 72, al. 3, de la Constitution française. Cette disposition ne peut être mise sur le même plan que la garantie constitutionnelle de l'autonomie régionale ou fédérée dans un État composé, car cette libre administration s'exerce « dans les conditions établies par la loi ». À l'inverse, dans un État régional ou fédéral, si le législateur peut intervenir pour réglementer l'activité des régions, il doit respecter les conditions établies par la constitution.

[58] C'est le cas, par exemple, de la France avec les « lois du pays » en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. La compétence de ces territoires d'édicter des normes de rang législatif n'emporte pas mutation de la forme unitaire de la France. Cela pour deux raisons, d'une part, parce que la diversité législative qui en résulte est limitée dans l'espace et, d'autre part, car elle apparaît comme temporaire. Elle s'inscrit plutôt dans un processus d'indépendance des territoires en questions. Voir en ce sens, voir, F. FABERON, « Le fédéralisme, solution française de décolonisation : le cas de la Nouvelle-Calédonie », *Revue française de droit constitutionnel*, 2005/1, n° 101, pp. 53-72 ; F. LEMAIRE, « Le modèle de l'État unitaire français à l'épreuve de l'outremer », *in* J. FOURGEROUSSE, *L'État régional, une nouvelle forme d'État ? Un exemple de recomposition territoriale en Europe et en France*, Bruylant, 2008, 405 p., pp. 354-371.

B- Ce qui compose l'État : la région

22. L'État composé comme étudié dans le cadre de nos recherches se limite à deux niveaux de pouvoir, le niveau central et le niveau régional. Cela ne doit pas conduire à oublier que certains des États étudiés sont des États multiniveaux au sens où il existe d'autres niveaux de pouvoir infrarégionaux[59]. Cependant, le pouvoir législatif n'est décentralisé qu'au niveau régional, ce dernier étant également le seul à détenir un pouvoir statutaire partagé ou non avec les autorités centrales.

23. Nous qualifions indistinctement ces entités territoriales qui exercent le pouvoir législatif d'entités ou d'autorités régionales, qu'il s'agisse d'entités nommées régions, Länder ou communautés. L'emploi de ce qualificatif pour traiter d'entités fédérées peut légitimement interroger le juriste, ces deux termes étant employés distinctement dans la doctrine constitutionnelle française[60]. Deux raisons principales justifient notre choix sémantique, d'une part la réalité territoriale qui est représentée par les termes « région » et « régional » et, d'autre part, le champ de recherche de notre thèse, à savoir le droit de l'Union européenne.

24. De manière générale, le terme « région » désigne des réalités parfois très distinctes. Il est en effet employé à la fois pour désigner des formes de coopérations internationales dans un espace géographique donné [61]et des entités territoriales situées entre une région et une commune[62]. Cependant, « l'usage le plus communément accepté […] et – ce qui est le plus important – celui qui est suivi par de nombreuses Constitutions et législations » [63]du terme « région » est celui utilisé pour « identifier l'institution territoriale à la dimension la plus vaste à l'intérieur de l'État »[64]. Les régions peuvent ainsi se définir comme « les entités situées immédiatement au-dessous du niveau de l'État central, dotées de la représentativité politique, celle-ci étant assurée par l'existence d'un Conseil élu ou à défaut, par une association ou un

[59] L. VANDELLI emploie ainsi ce terme lorsqu'il étudie les rapports entre les États et les collectivités territoriales, « Formes et tendances des rapports entre États et collectivités territoriales », précité, *passim*.
[60] Ainsi, peu importe le qualificatif donné par les droits constitutionnels, dès lors qu'il s'agit d'un État fédéral l'on parlera d'entités fédérées, d'États fédérés ou d'États membres, mais en aucun cas de « régions ». Ce n'est que dans le cadre d'une étude *in concreto* que cela sera effectué, par exemple concernant les régions belges.
[61] L'Union européenne est ainsi décrite en droit international public comme un phénomène d'intégration régionale, de même que le MERCOSUR ou l'ASEAN. Voir par exemple, E. LAGRANGE (dir.), J.-M. SOREL (dir.), *Traité de droit des obligations internationales*, L.G.D.J., 2013, 1248 p.. La discipline économique en fait un usage similaire, L. VANDELLI, « Formes d'États : État régional, État décentralisé », précité, p. 55.
[62] Luciano VANDELLI nous apprend également qu'un récent débat aux Pays-Bas portait sur la création d'un niveau intermédiaire désigné comme « régional » entre le niveau provincial et le niveau communal, « Formes d'États : État régional – État décentralisé », précité, p. 56.
[63] *Ibidem*.
[64] *Ibidem*.

organisme constitué au niveau de la région par les collectivités de niveau immédiatement inférieur »[65].

25. Le droit de l'Union européenne emploie le terme « région » ou « régional » pour désigner le niveau territorial situé immédiatement au-dessous de l'État, les autres niveaux de territoire étant identifiés par le qualificatif « local ». La politique régionale, les fonds structurels[66] et les mécanismes de coopérations entre collectivités territoriales rendent compte d'un recours au terme régional pour désigner indistinctement des entités fédérées, des régions ou des *Comunidades Autonomas*[67].

26. Enfin, une dernière précaution terminologique s'impose relativement au qualificatif « infraétatique » qui sera employé dans les développements qui suivront. Nous utiliserons ce terme dans une perspective territoriale de la région, excluant toute dimension hiérarchique entre l'État et les régions. À cette définition abstraite de l'État composé, nous avons fait le choix, qu'il convient de justifier, de joindre une définition concrète à partir d'une étude de cas de quatre États membres de l'Union européenne : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et l'Italie.

C- Justification de notre étude de cas

27. Les formes d'État étudiées précédemment ont été théorisées à partir de l'analyse des dispositions constitutionnelles et nationales de divers États. En ce sens, l'apparition de l'État régional dans les études de droit constitutionnel résulte principalement des expériences espagnole et italienne[68]. C'est dire les liens qui unissent l'approche abstraite et l'approche concrète des formes d'États. Dans le cadre de nos recherches, il est apparu indispensable de partir des droits constitutionnels et des législations de divers États composés. Ce sont ces

[65] Article 3 du Statut de l'Assemblée des Régions d'Europe.
[66] Les fonds structurels comprennent cinq fonds à travers lesquels la moitié des fonds européens transitent. Ils ont pour finalité de soutenir le développement économique sur certains territoires et dans certaines activités. Ils sont gérés conjointement par la Commission européenne et les États membres. Les cinq fonds sont : le fonds européen de développement régional (FEDER), le fonds social européen (FSE), le fonds de cohésion, le fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).
[67] Notons que la politique régionale de l'Union européenne peut avoir une dimension locale en fonction de la taille des unités territoriales statistiques. Ainsi la nomenclature commune des unités territoriales statistiques NUTS 3 prend en compte les départements français qui sont des collectivités infrarégionales, Parlement européen et Conseil, *Règlement relatif à l'établissement d'une nomenclature commune d'unités territoriales statistiques*, 26 mai 2003, n° 1059/2003, JO L 154, 21 juin 2003, p. 1-41. Toutefois, le droit de l'Union européenne distingue les municipalités et communes dans un système d'unités administratives locales.
[68] Le terme « État régional » résulte comme issu de la pensée publiciste italienne justement pour définir la structure institutionnelle et territoriale de l'Italie, L. VANDELLI, « Formes d'États : État régional, État décentralisé », précité, p. 58.

dispositions qui nous permettent de les désigner comme étant composés et d'identifier les spécificités qui doivent être soulignées et prises en compte pour chaque État. Ce n'est qu'à partir de ces cas concrets, des similarités et des points de convergences qu'ils présentent, qu'émerge l'État composé membre de l'Union européenne.

28. La diversité de ces États au sein de l'Union européenne a nécessité l'étude de plusieurs d'entre eux afin de faire apparaître des phénomènes convergents dès lors qu'il était question de l'intégration européenne. Toutefois, nous n'avons pas étendu nos recherches à l'ensemble des États composés qui sont aussi membres de l'Union européenne, ce choix doit être justifié.

29. L'Union européenne connaît trois États qui se qualifient de fédéraux, l'Allemagne[69], l'Autriche[70] et la Belgique[71]. Elle connaît ensuite deux États qualifiés de régionaux par la doctrine constitutionnelle française et un État difficilement qualifiable, mais qui connaît également une décentralisation législative, le Royaume-Uni[72]. Toutefois, nos recherches s'appuient sur les droits constitutionnels et nationaux de seulement quatre de ces États composés : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et l'Italie.

30. Le choix d'appréhender plusieurs États, et non un seul, relève d'un enjeu méthodologique. Nos recherches s'intéressent à l'émergence d'un modèle d'État composé membre de l'Union européenne. Or, fonder cette catégorie sur le droit national d'un seul État membre nous semblait difficile d'un point de vue scientifique. Certainement, le nombre ne fait pas la catégorie, il serait tout aussi scientifiquement surprenant de limiter le travail de théorisation à l'existence d'un nombre suffisant de modèles d'étude. Toutefois, l'étude d'un seul droit national dans le cadre d'une étude de droit de l'Union européenne se prête plutôt à un travail de recherche intéressé aux relations particulières existant entre ledit droit national et le droit de l'Union européenne. À l'inverse, notre travail s'intéresse aux points de convergence des relations entretenues entre les droits nationaux de plusieurs États composés et le droit de l'Union européenne. L'existence de ces points de convergence est révélatrice d'un phénomène que nous nous sommes attachés à identifier, à décrire et à analyser.

---

[69] « La République fédérale d'Allemagne est un État fédéral démocratique et social », art. 20 de la Loi fondamentale.
[70] « L'Autriche est un État fédéral », art. 2, al. 1er, de la Constitution.
[71] « La Belgique est un État fédéral », art. 1er de la Constitution.
[72] C. DADOMO, « Royaume-Uni : une dévolution régionale essentiellement limitée à l'Écosse ? », *in* J. FOURGEROUSSE, *L'État régional, une nouvelle forme d'État ? Un exemple de recomposition territoriale en Europe et en France*, *op. Cit*., pp. 80-101.

31. Nous avons choisi d'exclure certains États membres qui présentent pourtant les caractéristiques d'un État composé. Une partie de nos recherches consistant en l'analyse approfondie des dispositions nationales, il a été question pour nous de délimiter notre étude de cas afin d'effectuer ce travail avec la minutie et la précaution nécessaires. Le risque d'opérer des comparaisons superficielles et d'en déduire des convergences qui ne sont qu'apparentes aurait été plus important dans le cadre d'une étude impliquant tous les États composés qui sont également membres de l'Union européenne. Le nombre retenu pour nos recherches nous a semblé suffisant pour émettre une réflexion tout à fait extensible aux États composés exclus de notre travail. En effet, certains États présentent des traits similaires dans leur organisation institutionnelle et les rapports entretenus entre le niveau central et le niveau régional, c'est le cas de l'Autriche et de l'Allemagne. Ces deux États forment un modèle d'État fédéral dans le cadre duquel l'Allemagne demeure le plus décentralisé des deux[73]. À l'inverse, la Belgique se distingue sur plusieurs points de ces deux États fédéraux, de telle sorte qu'il nous a semblé tout à fait nécessaire de l'inclure dans nos recherches[74].

32. Quant aux États régionaux, nous n'avons retenu que l'Italie et l'Espagne, car ces deux États présentent des caractéristiques similaires aux États fédéraux[75]. Il en va ainsi de la répartition interne des compétences législatives, de l'autonomie constitutionnelle des régions sur leur territoire et du pouvoir statutaire. Sans remettre en cause le processus de régionalisation que connaît le Royaume-Uni, le degré de décentralisation du pouvoir législatif y est moins important. Si l'Écosse bénéficie d'une dévolution du pouvoir législatif, le parlement britannique peut toujours édicter des dispositions législatives qui primeront sur les dispositions écossaises[76].

---

[73] Ainsi, la chambre des représentants en Autriche peut toujours passer outre le veto de la seconde chambre, composée de membres désignés par les conseils des Länder, ce qui n'est pas le cas en Allemagne. Sur ce point, L. VANDELLI, « Formes et tendances des rapports entre États et collectivités territoriales », précité, p. 22-23. Voir également, H. EBERHAD, « Austria : The Role of the "Länder" in a "Centralized Federal State" », *in* A. DE BECKER, C. PANARA, *The Role of the Regions in EU Governance*, Springer, 2011, 346 p., pp. 215-234.

[74] Nous la présenterons en détail par la suite, mais il suffit de souligner son mode de formation et son empreinte duale pour la distinguer de l'Autriche et de l'Allemagne caractérisées par un fédéralisme coopératif.

[75] Pour l'Italie, voir L. VANDELLI, « Du régionalisme au fédéralisme », *Pouvoirs*, 2002/4, n° 103, pp. 81-91 ; pour l'Espagne, P. SUBRA DE BIEUSES, « Un État unitaire ultra-fédéral », *Pouvoirs*, 2008/1, n° 124, pp. 19-34.

[76] L'acte de dévolution de compétences de la Couronne à l'Écosse comporte deux éléments, une interdiction pour les institutions écossaises d'édicter des actes contraires aux engagements européens ainsi que la possibilité pour le Royaume-Uni d'adopter des dispositions de mise en œuvre dans un domaine de compétence dévolu. Cette mise en œuvre nationale peut intervenir pour deux raisons, soit parce que tous les acteurs conviennent de la nécessité d'une mise en œuvre uniforme au niveau national, soit parce que les institutions écossaises ne procèdent pas à la mise en œuvre. Voir, M. VARNEY, « Devolution and European Representation in the United Kingdom », *in*E. CLOOTS, G. DE BAERE, S. SOTTIAUX (dir.), *Federalism in the European Union*, Modern studies in European law (coll.), Hart Publishing, 2012, 414 p., pp. 274-295, p. 278. Contrairement aux États étudiés, ce mécanisme permet automatiquement au gouvernement du Royaume-Uni de réglementer un domaine dévolu dès lors qu'il est question de mise en œuvre.

Or, en Italie et en Espagne, les autorités nationales ne peuvent pas réglementer des domaines relevant d'une compétence régionale, sauf lorsque la constitution en dispose autrement. Le maintien d'une primauté du pouvoir législatif du Parlement britannique sur le parlement écossais justifie d'exclure le Royaume-Uni de notre analyse.

33. Certaines disparités demeurent entre les quatre États étudiés, notamment entre les États fédéraux et les États régionaux. Il s'agit tout particulièrement de l'affirmation du principe d'unité de l'État que l'on retrouve dans les constitutions espagnole et italienne et qui ne se trouve pas dans les droits constitutionnels de l'Allemagne et de la Belgique. C'est d'ailleurs son affirmation qui conduit certains auteurs à décrire les États composés comme des États unitaires fortement décentralisés. Cet impératif a des conséquences sur l'organisation institutionnelle et procédurale des États composés qui apparaîtront tout au long de ce travail. Toutefois, cette divergence ne met pas en cause les points de convergences entre ces quatre États.

§ 2. L'État membre de l'Union européenne : une définition à la croisée des droits nationaux et de l'Union européenne

34. L'État membre de l'Union européenne présente deux caractéristiques. Il est une entité souveraine qui appartient à un ensemble commun dont émanent des règles qui s'imposent à lui. Toute tentative d'identification de l'État membre impose, par conséquent, un va-et-vient permanent entre le droit national et le droit de l'Union européenne[77]. Ce dernier permet en effet d'identifier le statut de membre de l'Union européenne à travers l'étude du droit positif et de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne[78]. Le droit national renseigne quant à lui sur les institutions, les organes et les moyens employés par les États lorsqu'ils agissent en tant que membre de l'Union européenne[79]. Si le droit de l'Union européenne consacre ce statut

[77] B. NABLI, « L'État membre de l'Union européenne : "l'hydre" du droit constitutionnel européen », *VIIe congrès de l'AFDC*, Paris, 25-27 septembre 2008, « Atelier n° 1 : Constitution et Europe », 25 p., p. 1, disponible en ligne, [https://docplayer.fr], consulté le 15 février 2020.

[78] Nous renvoyons à cet effet aux travaux de L. POTVIN-SOLIS (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne. Quatorzièmes journées Jean Monnet*, Colloques Jean Monnet, Bruylant, 2018, 661 p.

[79] Voir, notamment, l'étude de B. NABLI, *L'exercice des fonctions d'État membre de la Communauté européenne. Étude de la participation des organes étatiques à la production et à l'exécution du droit communautaire. Le cas français*, Nouvelle Bibliothèque de thèses, Dalloz, 2007, 669 p.. Également, L. POTVIN-SOLIS (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Colloques Jean Monnet, Bruylant, 661 p., spé. p. 281-357.

et pose le cadre réglementaire général, le droit national réglemente la « part interne » de l'État membre. En tirant les conséquences de l'appartenance de l'État à l'Union européenne, le droit national participe à la structuration du statut de membre de l'Union. Ce statut s'avère par conséquent porteur d'unité et de diversité[80].

35. L'État membre peut être saisi à travers une étude des fonctions qu'il exerce au titre de son appartenance à l'Union européenne (A). Mais l'étude de son appartenance ne s'épuise pas dans l'approche fonctionnelle. L'État membre se définit aussi par un ensemble de droits et d'obligations directement issus de son statut de membre (B).

A- Les fonctions de l'État membre comme critères de définition

36. L'étude des fonctions de l'État membre est un angle d'approche pertinent pour appréhender cette figure étatique[81]. L'État membre participe à la vie institutionnelle de l'Union européenne en prenant part, de manière plus ou moins étendue, à l'exercice des fonctions dans l'Union. Décrire l'État membre, c'est aussi décrire ce qu'il fait en tant que membre de l'Union européenne. Outre la nomination de certains membres des institutions européennes, l'État participe à l'exercice de la fonction normative européenne, il exerce également en grande partie la fonction exécutive ainsi que la fonction juridictionnelle.

37. En ce qui concerne la fonction normative dans l'Union européenne, il convient de distinguer le rôle des États dans la production du droit originaire de celle du droit dérivé. En tant que « maîtres des traités »[82], les États participent de manière prépondérante à la formation et la révision des traités constitutifs de l'Union européenne[83]. L'expérience de la convention, à l'occasion des négociations sur le Traité portant constitution pour l'Europe[84] n'a pas été retenue par les États dans les procédures de révision. En ce sens, la procédure ordinaire de révision des

[80] B. NABLI, « L'État membre de l'Union européenne : "l'hydre" du droit constitutionnel européen », précité, p. 2.
[81] Nous retrouvons l'approche fonctionnelle dans les travaux de L. POTVIN-SOLIS (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, p. 281-357. Voir également, quoique limitée au cas français, l'étude de B. NABLI, *L'exercice des fonctions de l'État membre de la Communauté européenne. Étude de la participation des organes étatiques à la production et à l'exécution du droit communautaire. Le cas français, op. Cit., passim.*
[82] Expression employée par la Cour constitutionnelle allemande dans son arrêt relatif au Traité de Lisbonne du *BVerfGE*, 30 juin 2009, 2 BvE 2/08.
[83] M. DONY, « Le statut d'État membre et la participation à la fonction normative européenne », *in*L. POTVIN-SOLIS, *Le statut d'État membre de l'Union européenne, op. cit.*, pp. 282-314, p. 283.
[84] J.-L. QUERMONE, « L'Union européenne : objet ou acteur de sa constitution ? », *Revue française de science politique*, n° 2, vol. 54, 2004, pp. 221-236, p. 222.

traités prévue par le Traité de Lisbonne[85] s'inscrit dans les procédures classiques de droit international public qui laissent une large place aux États[86]. Les institutions européennes ne détiennent qu'un faible rôle en la matière[87]. La seule procédure de révision qui ne prévoit pas de ratification par les États membres s'avère limitée dans son objet[88] et dans sa portée puisqu'il suffit de l'opposition d'un seul parlement national pour mettre fin à la procédure[89]. Dans les autres cas de figure, les États doivent toujours ratifier la révision pour que celle-ci entre en vigueur. Le droit originaire demeure en grande majorité l'œuvre des États[90] et leur est en ce sens imputable[91].

38. La marginalisation des institutions européennes dans le cadre de la production du droit originaire ne se reproduit pas en ce qui concerne la production du droit dérivé. L'institutionnalisation des procédures de formations des actes de droit dérivé dans l'Union européenne est aujourd'hui chose commune[92]. Sylvain KAHN affirme en ce sens que « l'Union européenne est la seule organisation internationale dans laquelle un État applique souverainement des décisions auxquelles il a pu s'opposer »[93]. Néanmoins, les États sont très présents dans la fonction de production du droit dérivé dans l'Union. Comme le souligne Marianne DONY, « ce sont donc les exécutifs des États membres qui jouent un rôle prépondérant dans l'activité "législative" européenne »[94]. Ce rôle résulte de leur participation à deux institutions dont la place est conséquente dans la production du droit dérivé, principalement

[85] Prévue à l'article 48 du Traité sur l'Union européenne, cette procédure correspond à la procédure « classique » de révision des traités avec l'éventuelle réunion d'une conférence intergouvernementale et, surtout, la ratification de la révision par tous les États membres.
[86] Pour une catégorisation des procédures de révision des traités constitutifs d'une organisation internationale, voir A. PETERS, « L'acte constitutif de l'organisation internationale », précité, p. 226 et s. Si l'on se réfère aux trois modèles établis par cet auteur, les procédures de révision de l'article 48 du T.U.E. se rangent dans le premier modèle, c'est-à-dire le cas de figure dans lequel les organes centraux de l'organisation internationale ne jouent pratiquement aucun rôle.
[87] Les organes centraux de l'Union européenne ne sont pas pour autant marginalisés puisque le Parlement et la Commission peuvent soumettre un projet de révision des traités. De plus, l'examen du projet est effectué au sein du Conseil. Les institutions disparaissent au moment de la ratification du Traité par les États. Voir, M. DONY, « Le statut d'État membre et la participation à la fonction normative européenne », précité, p. 283 – 290.
[88] Prévue au paragraphe 7 de l'article 48 du T.U.E. elle exclut notamment « les décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense ».
[89] Art. 48, §7, du T.U.E.
[90] M. DONY, « Le statut d'État membre et la participation à la fonction normative européenne », précité, p. 283 – 290.
[91] Ainsi la Cour européenne des droits de l'Homme considère que toute contrariété entre une disposition de droit originaire de l'Union européenne et de la Convention est imputable aux États membres et non à l'Union européenne. CEDH, 18 février 1999, *Matthews c. Royaume-Uni*, req. n° 24833/94.
[92] Sur la marginalisation de l'intergouvernementalisme au fur et à mesure des modifications apportées à la procédure décisionnelle au sein du Conseil de l'Union européenne, C. BLUMANN, L. DUBOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4e éd., 2010, 828 p., pp. 254-266.
[93] S. KAHN, « L'État-nation comme mythe territorial de la construction communautaire », précité, p. 241.
[94] M. DONY, « Le statut d'État membre et la participation à la fonction normative européenne », précité, p. 299.

législatif : le Conseil européen[95] et le Conseil de l'Union européenne[96] (ci-après le Conseil). Le Conseil européen donne « les impulsions nécessaires à son [l'Union européenne] développement et en défini les orientations et les priorités politiques générales »[97]. C'est véritablement au sein du Conseil que les États participent à l'exercice de la fonction normative dans l'Union européenne[98].

39. Au sein du Conseil, chaque État exprime sa position sur un projet d'acte juridique. Il s'agit là d'une seconde étape qui consiste en l'expression, ou la formulation, de la volonté nationale[99]. Celle-ci est en effet précédée d'une première vouée à la formation de cette volonté nationale, autrement dit à la fixation de son contenu[100]. Chaque État membre y procède en fonction de ses propres règles institutionnelles et procédurales, ce qui nécessite une étude du droit national pertinent pour identifier les organes qui participent à cette activité. Dès lors, les droits nationaux sont une source complémentaire pour analyser de manière approfondie de la participation de l'État membre à l'exercice de la fonction normative dans l'Union européenne.

40. Les États membres exercent aussi en grande partie la fonction exécutive de l'Union européenne[101]. L'exercice de cette fonction comprend, d'une part, des obligations importantes pour les États membres et, d'autre part, une liberté d'exercice. Cette dernière s'est traduite, dans le langage doctrinal, par le principe d'autonomie institutionnelle et procédurale[102].

41. La fonction exécutive exercée par les États membres s'établit dans leurs ordres juridiques respectifs. Interviennent à nouveau les règles institutionnelles et procédurales de chaque État membre, dont le contenu a été plus ou moins adapté aux exigences de l'intégration

---

[95] Art. 15 § 2 T.U.E., les États y sont représentés par les chefs d'État ou de gouvernement.
[96] Art. 16 § 2 T.U.E., les États y sont représentés par un « représentant de rang ministériel ».
[97] Art. 15§1 T.U.E.
[98] Art. 16 T.U.E.
[99] B. NABLI parle plutôt de « représentation » de l'État pour désigner cette étape, voir B. NABLI*L'exercice des fonctions d'État membre de la Communauté européenne. Étude de la participation des organes étatiques à la production et à l'exécution du droit communautaire. Le cas français, op. Cit.*, p. 209 et s.
[100] Voir, pour la France par exemple, *ibid.*, p. 192 et s., l'auteur parle « d'élaboration » de la volonté de l'État membre.
[101] Le rôle des États dans la mise en œuvre du droit de l'Union européenne est prévu par l'article 291, § 1, du TFUE. Voir notamment, J. RIDEAU, « Le rôle des États membres dans l'application du droit communautaire », *Annuaire français de droit international*, n° 18, 1972, pp. 864-903. Sur la pertinence du terme « fonction exécutive », voir E. SAILLANT – MARGHNI, « La fonction exécutive », *in* L. POTVIN-SOLIS, *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, *op. Cit.*, pp. 315 – 331.
[102] C. BLUMANN, L. DUBOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *op. Cit.*, p. 491 et s. ;également, M. LE BARBIER LE BRIS, « Les principes d'autonomie institutionnelle et procédurale et de coopération loyale. Les États membres de l'Union européenne, des États pas comme les autres », *in* C. FLAESCH-MOUGIN (dir.), *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Apogée, 2006, 830 p., pp. 419-457.

européenne[103]. Les États membres devant tirer les conséquences de leur appartenance à l'Union dans leurs ordres juridiques internes, l'étude des droits nationaux s'avère encore une fois indispensable.

42. Enfin, les États membres exercent la fonction juridictionnelle au sein de l'Union européenne. Celle-ci est conjointement exercée entre le juge national, qui est juge de droit commun du droit de l'Union européenne[104], et le juge de l'Union européenne. De plus, les États membres doivent établir des voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union[105]. De la même manière que pour les deux fonctions précédentes, les règles nationales entrent en jeu dans la garantie de la protection juridictionnelle[106].

43. La forte dépendance de l'Union européenne à l'égard des États membres et de leurs droits nationaux a commandé la nécessité d'encadrer l'exercice de leurs fonctions. En ce sens, le statut de l'État membre comporte des droits et devoirs qui participent à la définition de la notion.

B- Les droits et obligations de l'État membre

44. L'analyse de l'appartenance des États à l'Union européenne à travers les droits et obligations qui en découlent est une autre manière d'appréhender le statut de membre, elle

[103] On le perçoit nettement dans l'étude de J. RIDEAU qui demeure en grande partie d'actualité, « Le rôle des États dans l'application du droit communautaire », précité, p. 864-903. Voir également, E. DUBOUT, B. NABLI, *Droit français de l'intégration européenne*, Systèmes (coll.), L.G.D.J., 194 p.

[104] Expression employée par la Cour de Justice pour décrire le rôle des juridictions nationales dans la garantie du droit de l'Union européenne dans les ordres juridiques internes, CJCE, 8 mars 2011, *Accord sur la création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets*, Avis 1/09, ECLI:EU:C:2011:123, pt. 80. Cette fonction du juge national a été consacrée par la Cour très tôt, CJCE, 9 mars 1978, *Amministrazione delle finanze dello Stato/Simmenthal*, aff. C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49, pt. 24. O. DUBOS, *Les juridictions nationales, juge communautaire*, Nouvelle Bibliothèque des Thèses (coll.), Dalloz, 2001, 1015 p. ; M. BLANQUET, *Droit général de l'Union européenne*, 11e éd., Sirey, 2018, 1035 p., p. 627 et s.

[105] Conformément à l'article 19 § 2 du TUE.

[106] La portée des règles internes sur la protection juridictionnelle effective du droit de l'Union européenne ressort clairement d'un arrêt rendu par la grande chambre de la Cour de Justice à l'occasion d'un renvoi préjudiciel d'une juridiction portugaise portant sur une mesure de baisse des salaires des agents de la fonction publique. CJUE, 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117. Voir, M. BONELLI, M. CLAES, « Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary », *European Constitutional Law Review*, vol. 14, n°3, 2018, pp. 622-643 ; L.PECH, S. PLATON, « Judicial Independence Under Threat:The Court of Justice to the Rescue in the ASJP case », *Common Market Law Review*,vol. 56, n°6, 2018, pp. 1827-1854. Voir également, A. PEREGO, « La jurisprudence de la Cour de justice sur l'indépendance judiciaire », *Rev. DUE*, n° 4, 2019, p. 129-142.

permet toutefois de compléter sa description fonctionnelle. En effet, toutes les fonctions exercées par les États membres sont encadrées de sorte à relever du couple droit/obligation ou liberté/obligation. Toutes ne font pas l'objet d'un même encadrement.

45. La participation à la fonction de production des normes apparaît à première vue exclusivement comme un droit de l'État membre qui se manifeste notamment par son droit de vote au sein du Conseil. Cela est corroboré par le mécanisme de suspension des droits de l'État membre mis en place par l'article 7 du Traité sur l'Union européenne[107]. La participation à la fonction normative dans l'Union se caractérise par la liberté laissée à l'État membre pour déterminer le contenu de sa volonté nationale. Relativement à la désignation des membres de la délégation nationale, l'État est évidemment libre d'y procéder à sa manière, en vertu des règles de son droit national.

46. Néanmoins, certains auteurs considèrent que la participation des États membres aux travaux du Conseil n'est pas uniquement un droit de l'État, mais comprend aussi des obligations à sa charge. Cette réflexion a émergé à la suite de la politique de la « chaise vide » menée par la République française[108] dont l'effet a été de bloquer les négociations au sein du Conseil et, par conséquent, le processus décisionnel[109]. En ce sens, Marc BLANQUET affirme que les États membres sont non seulement tenus d'assister aux travaux du Conseil,[110] mais aussi d'y participer loyalement[111]. Cette obligation de participation loyale n'implique cependant pas que

[107] L'article 7 du T.U.E. met en place une procédure de suspension « des droits découlant des traités à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement cet État membre au sein du Conseil » (§1) lorsqu'est constatée « l'existent d'une violation grave et persistance des valeurs visées à l'article 2 » du T.U.E. (§2). L'article 7§1 met en place une première étape dès lors qu'est constaté « un risque » de violation des valeurs visées à m'article 2 et qui consiste en l'audition de l'État membre en question et la possibilité pour le Conseil de lui adresser des recommandations. Cette procédure a été activée en 2017 à l'encontre de la Pologne et de la Hongrie à la suite de réformes de leur système juridictionnel, Commission européenne, *Proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit*, 20 décembre 2017, COM/2017/835 final.

[108]Pratique de la France durant le mois de juin de 1965 pour s'opposer, notamment, à l'activisme de la Commission européenne dans le processus décisionnel. Il s'agissait, en pratique, ne pas envoyer le représentant de la France aux négociations au sein du Conseil, de sorte à bloquer le processus décisionnel compte tenu de la règle de l'unanimité. Il a été mis fin à cette crise par la signature des Accords de Luxembourg des 29 et 30 janvier 1966, autrement nommés « compromis de Luxembourg ».

[109] Voir, notamment, R. JOLIET, *Le droit institutionnel des Communautés européennes : les institutions, les sources, les rapports entre ordres juridiques*, éd. de la Faculté de Droit, d'Économie et de Sciences sociales de Liège, 1983, 415 p., p.35. D. DE BELLESCIZE, « L'article 169 du traité de Rome, et l'efficacité du contrôle communautaire sur les manquements des États membres », *R.T.D.E.*, 1977, n° 2, pp. 173-213, p. 212. Voir également, le commentaire de l'article 5 de A. BLECKMANN, tel que cité par M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E., recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, Bibliothèque de droit international et communautaire Tome 18, L.G.D.J., 502 p., p.128.

[110] M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E., recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, *op. Cit.*, p. 134.

[111] *Ibid*., p. 135-138.

l'État ne puisse maintenir une position d'opposition contre un projet de législation. Le Conseil est le lieu d'expression des intérêts nationaux par les États membres. La Cour de Justice a affirmé à plusieurs occasions qu'il ne revenait pas aux États membres de représenter l'intérêt de l'Union, mais à la Commission[112]. L'argumentation est convaincante et s'inscrit dans des réflexions similaires en droit international public[113]. La portée de l'obligation de participation est néanmoins restreinte de sorte que leur participation à la fonction de production dans l'Union relève davantage de l'expression de leur qualité d'États souverains.

47. À l'inverse, la fonction exécutive qui incombe aux États membres repose sur une obligation de mise en œuvre du droit de l'Union européenne dont la portée est conséquente, les États étant tenus de « prendre toute mesure générale ou particulière »[114] pour y procéder. Si les États agissent en vertu d'une compétence propre[115], celle-ci est mobilisée par l'Union européenne au service de l'efficacité, l'uniformité et l'effectivité des actes juridiques émis par l'Union[116].

48. Cette obligation de mise en œuvre connaît une contrepartie dans le principe d'autonomie institutionnelle et procédurale[117]. Ce principe traduit la liberté que les États membres détiennent pour décider des moyens de mise en œuvre du droit de l'Union européenne, dans les limites posées par ce dernier. La participation des États à l'exercice de la fonction exécutive demeure en effet encadrée, soit de manière particulière par l'acte juridique à mettre

---

[112] CJCE, 14 mars 1973, *Westzucker*, C-57/72, ECLI:EU:C:1973:30, pt. 17 ; CJCE, 18 mars 1980, *Valsabbia/Commission*, C-154/78, ECLI:EU:C:1980:81, pt. 49.

[113] F. DEHOUSSE, « Réflexions sur le droit de retrait et sur la politique de la "chaise vide" en droit des gens contemporain », *Revue belge de droit international public*, 1968, pp. 127-139.

[114] Art. 4 § 3 du T.U.E.. Voir également, M. BLANQUET, *L'article 5 C.E.E.. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté, op. Cit*., p. 25-87.

[115] Il semble y avoir un certain consensus doctrinal sur ce point, c'est-à-dire que les États membres n'agissent pas en vertu d'une délégation de compétence de l'Union européenne. M. BLANQUET, *L'article 5 C.E.E. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté, op. Cit*., p. 79-83. Plus récemment, E. SAILLANT-MARAGHINI, « La fonction exécutive », précité, p. 326 et s.

[116] M. LE BARBIER-LE BRIS, « Les principes d'autonomie institutionnelle et procédurale et de coopération loyale. Les États membres de l'Union européenne, des États pas comme les autres », précité, p. 429 et s. ; M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, Bibliothèque de droit international et communautaire, L.G.D.J., 1994, 502 p., p. 172 et s.. Sur le principe d'effectivité, voir CJCE, 16 décembre 1976, *Comet*, C-45/76, ECLI:EU:C:1976:191, pt. 12. Sur l'exigence d'uniformité F. DE QUADROS, *Droit de l'Union européenne*, Droit constitutionnel et administratif de l'Union européenne (coll.), Bruylant, 2008, 571 p., p. 62 et s. Sur la mobilisation des États membres dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne, E. NEFRAMI, « Principe de coopération loyale et principe d'attribution dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union », *Cahiers de droit européen*, n° 1, 2016, pp.221-251, p. 240.

[117] M. LE BARBIER-LE BRIS, « Les principes d'autonomie institutionnelle et procédurale et de coopération loyale. Les États membres de l'Union européenne, des États pas comme les autres », précité, *passim*.

en œuvre, soit de manière générale par des principes d'effectivité et d'uniformité[118]. L'étendue de l'encadrement de l'activité des États membres dans le cadre de la fonction exécutive est importante. Cet encadrement s'étend à l'exercice de leurs compétences retenues dès lors qu'il y a un risque pour la réalisation des objectifs des Traités[119].

49. Enfin, le statut contentieux de l'État membre traduit aussi son rôle dans l'Union européenne puisqu'il bénéficie d'un large accès au prétoire, aux côtés du Parlement européen, du Conseil et de la Commission[120]. Quant au volet « obligation », cela renvoie à sa participation à l'exercice de la fonction juridictionnelle. Le droit de l'Union européenne met à la charge des États membres de mettre en place les voies de droit nécessaires pour garantir la protection juridictionnelle effective des droits issus du droit de l'Union européenne[121].

50. De cette présentation de l'État membre découlent des tensions et des enjeux qui caractérisent l'Union européenne ainsi que les rapports entre l'Union et les États. La question de l'identité de l'Union ne peut se poser sans appréhender celle des États membres, et inversement[122]. La forme composée de certains États membres ajoute un degré de complexité dans la compréhension et la définition des rapports entretenus entre l'État et l'Union européenne. L'évolution de ces rapports au fur et à mesure de l'intégration européenne est une illustration patente de leur structuration progressive.

---

[118] Voir en ce sens, M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, *op. Cit*., p. 43-74.

[119] Les compétences retenues tombent en principe en dehors du champ des Traités, mais la Cour de Justice a parfois encadré leur exercice dans la perspective de sauvegarder la réalisation des objectifs assignés par les Traités. Cet encadrement est toutefois bien plus limité. Voir notamment, E. NEFRAMI « Principe de coopération loyale et principe d'attribution dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union », Cahiers de droit européen, n° 1, 2016, pp.221-251, *passim*. Également, L. MELONI, « Le principe de coopération loyale comme outil dynamique de l'unité dans l'Union », *Annuaire de Droit de l'Union européenne*, 2017, pp. 243-261, p. 251 et s.

[120] Sur l'accès au juge de l'Union européenne, voir les articles 260 à 265 du TFUE.

[121] Art. 19 § 1, al. 2, T.U.E.

[122] Voir en ce sens, B. NABLI, « L'État membre : l'"hydre" du droit constitutionnel européen », *VIIe Congrès de l'AFDC*, Paris, 25-27 sept. 2008, « Atelier n° 1 : Constitution et Europe », 25 p. ; B. NABLI, *L'État intégré, Contribution à l'étude de l'État membre de l'Union européenne*, Pedone, 2019, 168 p.

SECTION 2 : L'UNION EUROPEENNE ET LES ÉTATS COMPOSES, LE TEMPS DE L'ADAPTATION

51. Les rapports entre l'Union européenne et les États membres de forme fédérale ou régionale se sont longtemps caractérisés par l'indifférence de la première à la structure territoriale des seconds[123]. Cette attitude fut critiquée notamment par la doctrine allemande qui dénonça une cécité régionale de l'Union européenne[124]. L'approche unitaire des États membres par les institutions européennes, et notamment par la Cour de Justice[125], a entraîné des interférences dans les rapports entre les autorités nationales et les autorités régionales[126].

52. Fortes de leur responsabilité exclusive pour manquement au droit de l'Union européenne, les autorités nationales ont parfois instrumentalisé l'intégration européenne afin de procéder à une recentralisation étatique[127]. Ce phénomène de recentralisation s'est développé au détriment de la répartition interne des compétences[128]. Ainsi, l'impératif d'unité de l'Union

[123] Cette neutralité a été affirmée très souvent dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union par les États dans le sens d'une indifférence à l'égard des procédures et instruments employés par l'État. C'est également ce qui est désigné par la doctrine par l'autonomie institutionnelle et procédurale des États membres à partir de l'arrêt CJCE, 15 décembre 1971, *international Fruit Company*, aff. Jointes C-51/71-54/71, ECLI:EU:C:1971:119. Dans une perspective internationaliste, cela renvoie également au principe d'égalité souveraine des États consacré à l'article 2 de la Charte des Nations Unies signée à San Francisco le 26 juin 1945. Voir à ce sujet, M. KOEN, « Article 2, paragraphe 1 », *in*J.-P. COT ET M. FORTEAU, A. PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, 3e édition, Paris, Economica, 2005, 3279 p., pp. 399-416. Notion précisée par l'Assemblée générale des Nations unies, Résolution du 24 octobre 1970, *Déclaration relative aux principes touchant les relations amicales et la coopération entre États conformément à la Charte des Nations Unies*, 2625 (XXV).

[124] Expression issue de la doctrine allemande, X. VOLMERANGE, *Le fédéralisme allemand face au droit communautaire*, Logiques Juridiques (coll.), L'Harmattan, 2000, 392 p., p.32.

[125] C'est principalement à l'occasion de procédures en manquement que la Cour a affirmé l'indifférence de l'Union européenne à la structure territoriale des États membres. Il en résulte une interdiction pour les institutions européennes de s'immiscer dans la répartition interne des compétences, CJCE, 12 juin 1990, *Commission/République fédérale d'Allemagne*, C-8/88, ECLI:C:EU:1990:241, pt. 13.

[126] Une interférence qui s'étend au-delà des régions et des États composés, A. ROUYERES, « L'État, les collectivités locales et la règle de droit communautaire. Interférence », *in* P. COMBEAU, *Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, Logiques juridiques (coll.), L'Harmattan, 2007, 326 p., pp. 107-136.

[127] Il s'agit d'un phénomène constaté dans trois des quatre États membres étudiés. La Belgique y a échappé, car sa fédéralisation a automatiquement entraîné la participation des entités fédérées belges aux affaires européennes, et aux affaires étrangères en général. Concernant l'Allemagne, voir notamment X. VOLMERANGE, *Le fédéralisme allemand face au droit communautaire*, op. Cit, p. 56 et s. ; T.A. BÖRZEL, *States and Regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain*, Themes in European Governance, Cambridge University Press, 269 p., p. 45 et s.. Pour l'Espagne, voir notamment, T.A BÖRZEL, *States and Regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain*, *op. Cit.*, p.104 et s. ; R. VUILLERMOZ, *L'adaptation des États composés à l'intégration juridique communautaire (exemples belge, espagnol et italien)*, Thèse dact., Grenoble, 2001, p.374. Pour l'Italie, J. RIDEAU, « Le système institutionnel communautaire et les formes des États membres », *in* C. BIDÉGARAY (dir.), *L'État autonomique : forme nouvelle ou transitoire en Europe ?*, Economica, 1994, 204 p., pp. 157-178, p.178 ; L. SANTANGELO, *Attuazionedel diritto comunitario attraverso la legislazione regionale*, Thèse dact., Università degli studi di Napoli Federico II, 2007, 198 p., p.25.

[128] Lorsqu'un domaine de compétence régionale, exclusive ou partagée, était transféré à l'Union européenne, les autorités nationales récupéraient indirectement le droit de le réglementer. Sur ce point, voir notamment, E. ALBERTI

européenne se heurtait frontalement à la diversité inhérente aux États composés. Cette confrontation a marqué les premières décennies de la construction européenne.

53. À l'heure actuelle, l'appréhension des structures territoriales des États composés par l'Union européenne relève plus de la myopie que de la cécité[129]. Les dernières décennies de la construction européenne sont marquées par une prise en considération de la dimension régionale dans les Traités et dans la jurisprudence. Cette évolution a permis un certain déploiement de la forme composée des États membres dans l'ordre juridique de l'Union européenne. Cette évolution dans le sens d'une meilleure prise en considération pourrait amener à conclure à la marginalisation de la question des rapports entre les États composés et l'Union européenne (§1). Toutefois, cette question présente encore aujourd'hui un intérêt pour la recherche juridique en ce qu'elle a été renouvelée par les droits positifs, mais également en ce que certains enjeux qui la caractérisent demeurent. Il en va ainsi du problème de la responsabilité exclusive de l'État pour un manquement régional ou celui de la représentation des intérêts d'une région autonome devant le juge (§2).

§ 1. Une question marginale ? La prise en considération de la forme composée des États membres par le droit de l'Union européenne

54. Le Traité de Maastricht[130] a marqué un tournant dans la manière dont l'Union européenne appréhende la forme composée des États membres infraétatiques. Après son entrée en vigueur, « la région apparaît (…) comme la première collectivité territoriale européenne »[131]. La prise en considération des États composés est opérée de deux manières, d'une part en intégrant les collectivités territoriales et, d'autre part, en permettant l'expression de la forme composée des États membres.

55. L'intégration des régions autonomes dans le processus décisionnel s'est concrétisée par la création du Comité des régions. Pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne, les collectivités territoriales sont directement représentées dans l'ordre juridique

---

ROVIRA, L. ORTEGA ALVAREZ, J.A. MONTILLA MARTOS, *Las Comunidades Autonomas en la Union europea*, Centro de Estudios políticos y constitucionales, Foro (coll.), Centro de Estudios Politicos y Constitucionales, 2005, 100 p., p. 12; A. GUNLICKS, *The Länder and German federalism*, *op. Cit.*, p. 361.

[129] M. TATHAM, « Limited institutional change in an international organization : the EU's shift away from "federal blindness" », *European Political Science Review*, 2014, vol. 1, n° 6, pp. 21-45, *passim*.

[130] *Traité sur l'Union européenne*, entré en vigueur le 1er novembre 1993, JO C 191/1, 29 juillet 1992.

[131] M. VAUCHER, « Réalité juridique de la notion de région communautaire », *R.T.D.E.*, 1994, pp. 525-542, p. 525.

de l'Union européenne[132]. Toutefois, son rôle consultatif et sa composition réduisent quelque peu sa portée représentative. La représentation des régions est en effet diluée dans un système de représentation de l'ensemble de collectivités territoriales, peu importe le degré d'autonomie qui les caractérise.

56. En ce qui concerne l'État composé, l'une des évolutions principales du traité de Maastricht consiste en « l'ouverture » du Conseil des ministres de l'Union européenne aux ministres fédéraux ou représentants régionaux[133]. Avec l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, le représentant d'un exécutif régional peut représenter l'État dont il émane au sein du Conseil. L'effectivité de cette prévision dépend des règles de droit interne de telle sorte que le droit de l'Union européenne n'octroie aucun droit de représentation directe aux régions. Le traité permet uniquement à la forme composée des États membres de se déployer dans l'ordre juridique de l'Union européenne. Enfin, le traité de Maastricht a consacré le principe de subsidiarité quoique sa portée décentralisatrice ait été nuancée depuis[134]. Ce processus d'ouverture à la dimension territoriale des États membres par l'Union européenne s'est poursuivi avec le Traité de Lisbonne[135] et dans la jurisprudence de la Cour. On retrouve ainsi le niveau régional dans les dispositions relatives au respect de l'identité nationale[136], au principe de subsidiarité[137] et au mécanisme d'alerte précoce[138]. Ces références confirment d'une part, le mouvement d'ouverture de l'Union européenne au caractère composé des États membres et d'autre part, le fait que la réalité régionale soit saisie à travers l'État. La région demeure donc appréhendée au travers de l'État sur le territoire duquel elle se situe, en tant qu'entité dotée d'un certain degré d'autonomie.

57. La prise en considération de la forme composée, et par là, de l'autonomie régionale, par le droit de l'Union européenne pourrait amener à conclure à la marginalisation de notre

---

[132] Si les régions sont également représentées à travers leurs bureaux de liaison à Bruxelles, le Comité des Régions est leur seule voie de représentation institutionnelle.

[133] Cela ne ressort pas expressément du Traité, mais plutôt implicitement dans le sens où la représentation des États membres n'est plus réservée à un ministre du gouvernement, l'article 16, § 2, du Traité sur l'Union européenne dispose en ce sens que « Le Conseil est composé d'un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de l'État membre qu'il représente et à exercer le droit de vote ».

[134] J. BARROCHE, « Discours et pratiques de la subsidiarité européenne depuis Maastricht à nos jours », *Droit et Société*, 2012/1, n° 80, pp.13-29, p. 16 ; P. D. MARQUARDT, « Subsidiarity and Sovereignty in the European Union », *Fordham International Law Journal*, Vol. 8, n° 2, 1994, pp. 616-640, p. 618

[135] Il s'agit en réalité de deux traités, le *Traité sur l'Union européenne*, JO C202, 07.06.2016, p.1, et le *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, entrés en vigueur le 1er décembre 2009, JO C202, 07.06.2016, p.47.

[136] Art. 4 § 2 du TUE.

[137] Art. 5 § 3 du TUE.

[138] Art. 5 du *Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité*, JO C202, 07.06.2016, p.206.

objet de recherche. Le processus de régionalisation des États dans l'Union semble s'être stabilisé, le nombre d'États composés n'a pas augmenté depuis une quinzaine d'années. Les arguments tenant au caractère inéluctable d'une fédéralisation progressive des États et, par conséquent, de la nécessaire adaptation de l'Union à l'émergence du niveau infraétatique en ressortent affaiblis. Toutefois, les régions autonomes demeurent le parent pauvre de la prise en considération du phénomène régional par l'Union européenne. La forme composée des États membres n'a en réalité conduit qu'à une très faible adaptation du droit de l'Union européenne. Dès lors, la question des rapports entre les États composés et l'Union européenne demeure porteuse d'enjeux qui méritent de la poser encore aujourd'hui. Saisie à travers l'État, le problème de l'autonomie régionale[139] dans l'Union se pose différemment.

§2. Une question renouvelée : l'insertion de la dimension régionale dans la figure de l'État membre de l'Union européenne

58. Les rapports entre les États composés et l'Union européenne ont été radicalement transformés ces vingt dernières années. Aujourd'hui, l'Union européenne prend en considération les collectivités infraétatiques dans leur diversité. Parallèlement, les régions autonomes participent à l'intégration européenne, principalement dans le cadre étatique. Les conflits entre l'État et les régions n'ont pas pour autant disparu, mais la démarche conflictuelle n'apparaît plus comme le moyen principal d'appréhension des affaires européennes au sein des États étudiés.

59. Les récents développements juridiques concernant l'autonomie régionale dans le droit de l'Union européenne renouvellent la question des rapports entretenus entre cette dernière et les États composés. Le recul apporté par la dernière décennie permet d'étudier l'effectivité et la portée des évolutions des droits nationaux et du droit de l'Union dans une logique de confrontation de ces droits. En effet, le travail de recherche le plus récent portant sur des États composés dans l'Union se limite à l'étude, au demeurant particulièrement riche, des droits nationaux[140]. Le travail de Ricardo VUILLERMOZ analyse l'adaptation des États composés à

[139] Celui-ci fait écho à la question plus large de la place des collectivités infraétatiques dans le droit de l'Union européenne posée récemment par R. COLAVITTI, *Le statut des collectivités* infra*étatiques européennes. Entre organe et sujet*, Droit de l'Union européenne, Bruylant, 2015, 805 p., *passim*.
[140] R. VUILLERMOZ, *La Belgique, l'Espagne et l'Italie face à l'intégration européenne. Quelle adaptationdes rapports entre l'État et ses collectivités territoriales ?*, Bruylant, 2003, 798 p.

l'intégration européenne à travers une étude approfondie des ordres juridiques internes dans la période post-Maastricht. Cependant, les évolutions constatées depuis le Traité de Lisbonne impliquent d'actualiser l'analyse des droits nationaux. Ces derniers attestent en effet d'une adaptation renouvelée à l'intégration européenne.

60. Outre le recul apporté par le temps, l'objet de notre étude permet de ranimer la question régionale dans l'Union européenne. Cette interrogation demeure un objet de recherche pour la doctrine européaniste française, notamment en ce qui concerne le statut des collectivités infraétatiques dans l'Union[141]. Elle fait aussi écho aux réflexions tenant aux spécificités de l'intégration européenne et, plus largement, à la problématique en droit international public relative à la diversification des sujets du droit international public[142].

61. Toutefois, certaines analyses de la question régionale tendent à appréhender les collectivités infraétatiques en général, c'est-à-dire sans distinguer entre régions autonomes et entités purement administratives. De plus, les collectivités territoriales sont parfois présentées de manière totalement détachée de l'État sur le territoire duquel elles se situent. Or, un « détachement » de l'État, utile pour rendre compte de l'existence et des revendications de ces collectivités[143] sur les scènes européenne et internationale, s'avère parfois quelque peu superficiel. L'autonomie des régions étudiées a des effets principalement dans les ordres juridiques internes. Ainsi, la confrontation entre la forme composée d'un État et l'obligation d'exécuter une obligation internationale qui lui incombe se concrétise avant tout dans les ordres juridiques internes. En d'autres termes, la dimension régionale se manifeste à travers la figure étatique, surtout lorsque l'on se situe en dehors de l'ordre juridique interne.

62. La particularité des collectivités infraétatiques réside justement dans leur dualité, à la fois organes de l'État et entités dotées d'une personnalité juridique, susceptibles de représenter des intérêts divergents de ceux représentés par les autorités nationales. Cette dualité ne se manifeste pas avec la même intensité en fonction des États membres. L'État composé se caractérise par l'existence de régions autonomes sur son territoire, c'est-à-dire de collectivités territoriales dotées de droits propres que les autorités centrales ne peuvent remettre en cause

[141] Le travail le plus récent étant celui de R. COLAVITTI, *Les collectivités infraétatiques européennes. Entre organe et sujet*, *op. Cit.*
[142] R. PROUVEZE, T. MARGUERITTE, « Le droit international et la doctrine saisis par le fait : la diversification des sujets du droit international sous l'effet de la pratique », *Revue Québécoise du droit international*, p. 159-189.
[143] Voir, par exemple, F. SAINT-OUEN, « Une Europe des régions à l'heure de la routine ? », *L'Europe en formation*, 2016/1, n° 379, pp. 8-23.

sans porter atteinte à la constitution[144]. L'autonomie de ces régions emporte des conséquences particulières sur leur participation aux affaires européennes. Seuls les États composés présentent la caractéristique d'avoir associé les régions à l'exercice des fonctions de l'État membre[145].

63. C'est donc principalement à travers l'État que les régions autonomes prennent part à l'intégration européenne[146]. En ce sens, ce travail n'a pas pour objet les régions autonomes, mais bien les États composés membres de l'Union européenne, les régions étant étudiées exclusivement à travers ces derniers. Cette approche intègre la dimension régionale dans la compréhension de l'architecture institutionnelle européenne, dimension désormais incontournable[147]. La région autonome est ainsi abordée en tant que composante d'un tout, l'État, lui-même intégré dans un ensemble composite, l'Union européenne. Le caractère composé ne s'est jamais autant reflété dans le statut de membre de l'État, notamment dans les fonctions qui en découlent. C'est cette conjugaison, aujourd'hui acquise en droit positif, qui constitue l'objet de notre recherche.

SECTION 3 : LA THESE PROPOSEE, IDENTIFICATION ET ETUDE DE L'ÉTAT COMPOSE MEMBRE DE L'UNION EUROPEENNE

64. L'objet de la thèse se situe à la frontière des droits nationaux et du droit de l'Union européenne, il illustre en ce sens l'enchevêtrement qui caractérise les droits énoncés[148]. La thèse

[144] L. VANDELLI, « Formes d'État : État régional, État décentralisé », *in* M. TROPER, D. CHAGNOLLAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel – Distribution des pouvoirs*, Tome 2, Traités Dalloz (coll.), Dalloz, 805 p., pp. 53-76, p. 57.

[145] Cela ne signifie pas que les autres régions moins autonomes ne prennent aucunement part aux affaires européennes. Toutefois, les procédures les impliquant sont sans commune mesure avec les dispositions des droits nationaux étudiés qui consacrent la participation ascendante et descendante des régions autonomes à l'intégration européenne.

[146] Pour le reste, leur participation aux affaires européennes s'opère de diverses manières : à travers la représentation au sein du Comité des Régions, l'association des régions dotées de pouvoirs législatifs ou encore leurs bureaux de liaison.

[147] J. BENGOETXEA, « Autonomous Constitutional Regions in a Federal Europe », *in* E. CLOOTS, G. DE BAERE, S. SOTTIAUX, *Federalism in the European Union*, Modern Studies in European Law, Hart Publishing, 2012, 414 p., p. 230–248, p. 239.

[148] Un enchevêtrement particulièrement remarqué dans les travaux sur le rôle des collectivités territoriales dans l'intégration européenne. Voir notamment, A. RACCAH, « Les effets de l'application directe du droit de l'Union européenne par les autorités régionales et locales sur l'ordonnancement juridique des États membres : les exemples allemand, britannique et français [sic] », *European Journal of Legal Studies*, vol. 2, n°1, 2008, pp. 266-282 ; M. BOULET, « Les collectivités territoriales françaises dans le processus d'intégration », *Annuaire des collectivités territoriales*, n° 32, 2012, pp. 785-799. Également, mais sans rapport avec la question régionale, N. HERVE-FOURNEREAU, « L'Union européenne et la responsabilité environnementale : illustration topique d'un

proposée s'inscrit dans les travaux de la doctrine publiciste française et européenne autour de l'État membre, de l'Union européenne et des rapports que ces deux entités entretiennent. Elle opère dans un cadre théorique précis, celui de l'articulation des ordres juridiques dans une perspective pluraliste (§1). À ce titre, la thèse que nous proposons résulte d'un travail de recherche en droit constitutionnel européen[149], à travers l'analyse et la confrontation des droits nationaux et du droit de l'Union européenne (§2). Nous conclurons par la présentation de l'objectif de notre démonstration qui consiste à identifier la figure émergente de l'État composé membre de l'Union européenne (§3).

§1. L'articulation des ordres juridiques internes et de l'ordre juridique de l'Union européenne

65. L'objet de notre étude s'intègre dans la question de l'articulation d'ordres juridiques autonomes dont les rapports ne peuvent être appréhendés par une lecture exclusivement hiérarchique (A). Leur autonomie est une source de tensions qui participent à la structuration des rapports entre Union, États et régions (B). Cette structuration résulte d'un mouvement d'adaptation des droits nationaux et du droit de l'Union européenne dans la perspective d'articuler les différents niveaux de pouvoir (C).

A- Des ordres juridiques autonomes

66. Le processus d'intégration européenne a donné lieu à un enchevêtrement des ordres juridiques nationaux et de l'ordre juridique de l'Union européenne, nécessitant de structurer les rapports qu'ils entretiennent. Les débuts de la construction européenne ont été marqués par une affirmation de l'ordre juridique de l'Union à l'égard des ordres juridiques nationaux afin de garantir son unité et son « existence »[150]. La forte dépendance de l'Union à l'égard des structures institutionnelles et administratives nationales a conduit les institutions, et notamment

enchevêtrement complexe des compétences communautaires et nationales », *in* C. CANS, *La responsabilité environnementale ; prévention, imputation, réparation*, Dalloz, 2009, 305 p., pp. 263-294 269-285.

[149] I. PERNICE, *Fondements du droit constitutionnel européen*, Pedone, 2004, 94 p. ; J.-L. QUERMONNE, « L'émergence d'un droit constitutionnel européen », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 58, n° 2, 2006, pp. 581-591. Voir également, J. GERKRATH, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe. Modes de formation et sources d'inspiration de la Constitution des Communautés et de l'Union européenne*, *op. Cit.*, *passim*.

[150] C'est notamment la Cour de Justice qui a œuvré en ce sens durant les premières années de l'intégration européenne compte tenu des réticences des administrations nationales. Voir en ce sens, P. SERVAN-SCHREIBER, « La cour de Justice : pivot de la construction européenne », *Politique étrangère*, n° 1, 1996, pp. 86-97.

la Cour de Justice[151], à construire les fondements d'un ordre juridique autonome[152], distinct des ordres juridiques nationaux et de l'ordre juridique international.

67. Concernant les ordres juridiques nationaux, une partie de la doctrine publiciste française considère la souveraineté comme dépassée, ou du moins, comme ne pouvant expliquer les rapports entretenus entre les États et l'Union européenne[153]. Ces auteurs se réfèrent à la notion d'autonomie constitutionnelle, comprise comme manifestation de la souveraineté étatique dans le cadre de l'intégration européenne[154]. L'encadrement de l'exercice des compétences des États membres par l'Union européenne et l'étendue des transferts de compétences ont en effet conduit à penser la souveraineté autrement. Si l'État demeure souverain[155], l'exercice de sa souveraineté s'opère dans un cadre renouvelé, celui de l'intégration européenne. À ce titre, la notion d'autonomie constitutionnelle rend compte de l'évolution de l'exercice de la souveraineté de l'État et participe d'une certaine spécificité de l'intégration européenne.

68. La présence de régions autonomes sur le territoire des États étudiés fait intervenir un troisième niveau d'autonomie. De la même manière que pour les rapports entre l'Union européenne et les États membres, ceux entre autorités nationales et régionales ne peuvent être appréhendés par une approche hiérarchique. Si l'autonomie régionale tend à se manifester à travers l'État, sauvegardant ainsi l'illusion d'une relation bilatérale entre l'État et l'Union européenne, l'articulation des ordres juridiques s'épaissit d'une nouvelle dimension. Selon le

---

[151] *Ibidem*, *passim*.

[152] Autonomie affirmée très tôt par la Cour de Justice, CJCE, 17 juillet 1964, Costa/E.N.E.L., C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66. Voir, P. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés européennes. Étude des sources du droit communautaire*, Droit de l'Union européenne (coll.) Bruylant, 2006, 334 p. Pour une analyse critique d'une certaine analyse de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union européenne par ladoctrine européaniste, A. PELLET, « Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire », *Recueil des cours (1994)*, Académie de droit européen, Kluwer, 1997, vol. V, Tome 2, pp.193-271, 279 p..
La Cour de Justice a par ailleurs réaffirmé cette autonomie à l'occasion de son avis sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et du Citoyen, adhésion à laquelle elle s'est opposée, CJUE, 18 décembre 2014, *Adhésion de l'Union à la CEDH*, aff. C-2/13, ECLI:EU:C:2014:2454.

[153] I. PERNICE, *Fondements du droit constitutionnel européen*, *op. Cit.*, p. 6 et s.

[154] P. DEVOLVE, « L'autonomie constitutionnelle des États dans les droits européens », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 4, n° 100, 2014, pp. 887-906 ; V. HUET, « L'autonomie constitutionnelle des États : déclin ou renouveau ? », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 1, n° 73, 2008, pp. 65-87.

[155] L'État peut toujours se retirer des Traités constitutifs selon la procédure prévue à l'article 50 du TUE. En témoigne la sortie du Royaume-Uni le 31 janvier 2020.

contexte, une relation triangulaire apparaît explicitement et rend compte d'une structuration particulière des rapports entre les États composés et l'Union européenne[156].

69. L'autonomie de ces ordres juridiques donne lieu à des tensions qui irriguent les rapports qu'ils entretiennent. Ainsi, les rapports entre autorités nationales et régionales peuvent avoir des répercussions sur l'appartenance de l'État à l'Union européenne. Dans le même sens, les impératifs issus de l'intégration européenne ont parfois déséquilibré les rapports entre l'État et les régions. Paradoxalement, ces tensions ont participé également à l'articulation des ordres juridiques en présence en approfondissant leur structuration.

B- Une structuration des rapports entre ordres juridiques

70. Si le processus intégratif demeure marqué par son dynamisme, il apparaît toutefois clairement que les rapports entre ordres juridiques nationaux et ordre juridique de l'Union européenne tendent à se structurer et évoluent de l'enchevêtrement à l'interdépendance[157]. Cette structuration ne doit pas amener à conclure à l'effacement de la confrontation entre ces ordres juridiques. Au contraire, le processus d'articulation est marqué par des conflits plus ou moins permanents puisque chaque ordre juridique veille à la sauvegarde de son autonomie et à la continuité de son existence[158]. Pour l'Union européenne, l'enjeu demeure la garantie de son unité en interne et en externe là où les États membres agissent afin de sauvegarder leurs prérogatives souveraines. Parallèlement, la Cour de Justice maintient la primauté du droit de l'Union européenne sur les droits constitutionnels nationaux. Les récents échanges entre la Cour de Justice et la Cour de Karlsruhe[159] attestent des tensions qui traversent les rapports entre ces ordres juridiques.

---

[156] Il en va ainsi dans le cadre d'une procédure pré contentieuse en manquement lorsque le représentant de l'État concerné est accompagné d'un représentant de la région à l'origine du manquement à l'occasion de discussions avec la Commission européenne. Sur ce point, voir nos développements *infra p.*177.

[157] L'enchevêtrement s'entend comme un « ensemble de choses, d'éléments mêlés les uns aux autres d'une façon désordonnée », alors que l'interdépendance désigne en science politique des « relations existant entre des états liés par des intérêts communs et des devoirs de réciprocité », Centre National des Ressources Textuelles et Lexicalles.

[158] L. BURGORGUE-LARSEN, « L'identité constitutionnelle en questions », *in*L. BURGORGUE-LARSEN, *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Cahiers européens (coll.), Pedone, 2011, 177 p., pp. 155-158.

[159] Échange qui a commencé avec une demande présentée par le juge constitutionnel allemand le 10 févr. 2014 dans le cadre d'un contrôle « ultra vires » des actes de l'Union européenne par la Cour constitutionnelle allemande, concernant le programme d'achat d'obligations publiques en volume illimité adopté par le Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne. Pour la réponse de la Cour voir, CJUE., 16 juin 2015, *Gauweiler*, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:7. Sur cet échange voir, notamment, A. PLIAKOS, « Le contrôle *ultra vires* et la Cour constitutionnelle allemande : le retour au dialogue loyal », *Revue de l'Union européenne*, 2012, pp. 21-28 ; A.

71. La structuration ainsi constatée est l'œuvre des droits nationaux et du droit de l'Union européenne. Au dynamisme de l'intégration européenne s'ajoute ainsi celui propre aux États composés, caractérisés par la recherche d'un équilibre entre unité et diversité. Le pluralisme inhérent à la structure de l'Union européenne, composée d'États tous distincts les uns des autres, se conjugue alors au pluralisme des États composés. Il s'agit là d'un degré supplémentaire de diversité dans l'Union européenne qui est un facteur de risque à l'égard de son indispensable unité.

C- La structuration de trois niveaux de pouvoir à l'aune du constitutionnalisme multiniveaux

72. La thèse proposée s'inscrit dans les réflexions autour du constitutionnalisme multiniveaux[160], développées notamment pour décrire et étudier la construction européenne. Le père du constitutionnalisme multiniveaux, Ingolf PERNICE, le définit comme un processus de création de nouvelles structures de gouvernement complémentaires, et supplémentaires, au côté de formes existantes d'organisation sociale[161]. À ce titre, le constitutionnalisme multiniveaux décrit un phénomène de réglementation des rapports entre différents niveaux de pouvoirs. Dans le cadre de l'Union européenne, cette théorie décrit les relations entretenues entre les droits nationaux, principalement constitutionnels, et les règles constitutionnelles européennes.

73. Cela implique d'accepter au préalable le postulat selon lequel l'Union européenne connaît un processus de constitutionnalisation. Si nous définissons la constitution comme tout processus d'organisation des rapports entre niveaux de pouvoir[162], il est alors possible d'identifier les traits d'un tel processus dans l'Union européenne[163]. Celui-ci est le résultat d'une constitutionnalisation que connaît le droit de l'Union européenne et de l'européanisation

PLIAKOS, « Le premier renvoi préjudiciel de la Cour constitutionnelle allemande à la CJUE : un pas en avant, deux pas en arrière ? », *Revue de l'Union européenne*, 2015, pp. 41-48.

[160] I. PERNICE, « Multilevel constitutionalism in the European Union », *Walter Hallstein-Institut*, Paper 5/02, 2001, 15 p., disponible en ligne ; du même auteur, voir « The Treaty of Lisbon : multilevel constitutionalism in action », précité.

[161] I. PERNICE, « Multilevel constitutionalism in the European Union », précité, p. 2..

[162] J. GERKRATH, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe. Modes de formation et sources d'inspiration de la Constitution des Communautés et de l'Union européenne*, *op. Cit*., p. 64 et s. Sur le lien entre constitution et réglementation des rapports de compétences, E. LAGRANGE, « Constitution, constitutionnalisation, constitutionnalisme globaux – et la compétence dans tout ça ? », *Jus Politicum. Revue de droit politique*, Dalloz, 2018, pp. 303-331, p. 321.

[163] J. GERKRATH, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe. Modes de formation et sources d'inspiration de la Constitution des Communautés et de l'Union européenne*, p. 203 et s.

des constitutions nationales[164]. À considérer qu'il existe une constitution européenne, celle-ci est nécessairement composée du droit originaire, de la jurisprudence de la Cour, des constitutions nationales et des jurisprudences constitutionnelles[165].

74. L'approche constitutionnelle invite à prendre en considération la légitimité des niveaux de pouvoir puisqu'elle se fonde sur le principe démocratique[166]. Si cela ne doit pas conduire à tordre une réalité que l'on prétend décrire, cette approche permet d'appréhender des niveaux de compétence jusqu'alors marginalisés comme le niveau régional. Le constitutionnalisme multiniveaux a longtemps décrit les rapports entre l'État et l'Union européenne sans, réellement, appréhender le niveau infraétatique. Or, les régions qui composent les États étudiés ont à leur charge la représentation et la défense d'un intérêt général[167]. Ces régions prennent part aujourd'hui à l'intégration européenne et s'intègrent dans les rapports entre l'État et l'Union. L'apparition du niveau régional dans la structuration de ces rapports résulte à la fois d'un mouvement conscient d'articulation et d'une obligation pour les acteurs en présence. D'un côté, les États membres sont soumis à des injonctions endogènes et exogènes. La répartition interne des compétences s'impose à eux, à moins de réviser la constitution. Parallèlement, leur statut de membre implique des obligations qui traduisent une logique d'appartenance[168]. De l'autre, l'Union européenne doit veiller à son unité tout en respectant la diversité des États qui la composent. L'étude des rapports de compétence entre l'Union et les États membres prend désormais en compte le niveau régional.

§ 2. L'État composé membre de l'Union européenne : une étude de droit constitutionnel européen

75. La thèse proposée est le fruit d'une analyse approfondie des droits positifs nationaux des quatre États membres étudiés, des jurisprudences constitutionnelles ainsi que de la doctrine publiciste de chacun d'entre eux. En effet, la doctrine publiciste française ne permettait pas à

[164] *Ibid.*, p. 129.
[165] I. PERNICE, « Multilevel constitutionalism in the European Union », précité, p. 6 et s.
[166] On retrouve toujours dans les écrits d'Ingolf PERNICE cette dimension démocratique qui sous-tend toute organisation sociale moderne, I. PERNICE « The Treaty of Lisbon : multilevel constitutionalism in action », précité, p. 359 et s., p. 374 et s.
[167] R. COLAVITTI, *Le statut des collectivités infraétatiques européennes. Entre organe et sujet*, *op. Cit.*, p. 631
[168] L. POTVIN-SOLIS, « Le principe de coopération loyale », *Annuaire de droit européen*, Vol. VI, 2008, Bruylant, 2011, p.165-2010p.125-210.

elle seule de saisir ni la structure institutionnelle de chaque État étudié ni l'étendue de la participation des régions à l'intégration européenne[169]. Seule cette approche nous assurait la possibilité d'identifier des convergences certaines entre les droits nationaux sans jamais ignorer les éléments distinctifs propres à chacun.

76. L'objet de la thèse a ainsi en partie commandé sa méthode en nécessitant une étude des droits nationaux et du droit de l'Union européenne pour ensuite les confronter. Il a fallu donc, dans un premier temps, identifier les fondements du rôle des régions afin d'appréhender les instruments et procédures de participation des États composés à l'intégration européenne. Ensuite, il a été nécessaire d'analyser le droit de l'Union tel que précisé et nourri par la jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de l'Union européenne. Nul ne peut ignorer le rôle du juge dans la construction européenne et notamment dans la construction d'un discours de l'intégration européenne[170]. Cette démarche est pertinente afin d'étudier et d'apprécier si, et comment, ce dernier prend en considération le caractère composé des États membres.

77. La thèse consiste en une étude de droit constitutionnel européen des rapports entre les États composés membres et l'Union européenne. Par droit constitutionnel européen, l'on entend un ensemble de règles et de jurisprudences, européennes et nationales, qui constitue le cadre des rapports entre l'Union et les États membres. Cette notion fait donc écho au processus constitutionnel que connaît l'Union européenne plutôt qu'à d'éventuelles procédures constitutionnelles[171]. Le droit constitutionnel européen présente également une dimension discursive sur la constitutionnalisation d'un « espace public européen »[172]. Ce discours émane

[169] Il existe bien entendu des ouvrages de référence dans la doctrine juridique française sur lesquels nous nous sommes appuyés. Toutefois, il était impossible de s'arrêter à cette doctrine, car soit leur date, soit leur approche ne nous garantissait pas une connaissance approfondie de chaque ordre juridique national. La question régionale est en effet encore majoritairement appréhendée sans distinguer réellement les collectivités infraétatiques entre elles.

[170] P. SERVAN-SCHREIBER, « La Cour de Justice : pivot de la construction communautaire », précité ; J. A. CAPORASO, A.STONE SWEET, « La Cour de Justice et l'intégration européenne », *Revue française de science politique*, vol. 48, n° 2, 1998, pp. 195-244 ; S. SAURUGGER, F. TREPAN, « La Cour de justice au cœur de la gouvernance européenne », Pouvoirs, vol. 149, n° 2, 2014, pp. 59-75.

[171] Par « procédures constitutionnelles » l'on entend des procédures renforcées de production de normes ou de leurs révisions. Il en va ainsi par exemple des Traités pour l'Union européenne, de certains statuts régionaux ou de constitutions fédérées.

[172] Sur l'espace public européen, voir, J. HABERMAS, « Citoyenneté et identité nationale. Réflexions sur l'avenir de l'Europe », *in* J. LENOBLE, N. DEWANDRE (dir.), *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie*, Esprit, 1992, 323 p., pp. 17-38 ; J. HABERMAS, *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique*, Fayard, 158 p.

notamment des institutions européennes[173], et tout particulièrement du juge[174], et d'une partie de la doctrine publiciste[175].

78. La notion d'espace public européen s'entend comme un processus d'émergence de règles, d'instruments et de rapports de nature constitutionnelle au-delà du cadre étatique et sans pour autant aboutir à la création d'un État européen[176]. Ce phénomène tire son origine des adaptations des droits nationaux des États membres ainsi que du droit de l'Union européenne. Par conséquent, le droit constitutionnel européen ne saurait être réduit ni aux références européennes dans les droits constitutionnels nationaux ni aux seules dispositions matériellement constitutionnelles du droit de l'Union européenne. Ce serait là maintenir une étanchéité artificielle dans un espace public caractérisé par un processus d'articulation.

79. Entendu de la sorte, le droit constitutionnel européen ne conduit ni à marginaliser l'État ni à détacher totalement la Constitution de l'État. Ce dernier demeure aujourd'hui une cellule démocratique incontournable, le cadre essentiel du lien entre le citoyen et sa communauté politique[177]. Le terme de constitutionnalisation européenne plutôt que de constitution permet de souligner le fait que l'Union connaît un processus constitutionnel partiel et inachevé.

80. Si cette notion est souvent employée pour décrire le phénomène de fondamentalisation du droit de l'Union européenne[178], les rapports entre les États et l'Union n'échappent pas à sa constitutionnalisation. La structuration de la participation des régions autonomes aux affaires européennes à travers l'État membre façonne l'appartenance de l'État

---

[173] Sur ce discours institutionnel, voir J. L. QUERMONNE, « Émergence d'un droit constitutionnel européen », précité, p. 583 et s.

[174] La Cour a en effet employé le terme de « charte constitutionnelle » pour désigner les traités constitutifs, CJCE, 23 avril 1986, *Les Verts/Parlement*, C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166, pt. 23.

[175] J. GERKRATH, *Émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe. Modes de formation et sources d'inspiration de la Constitution des Communautés et de l'Union européenne*, *op. Cit.*, *passim*. F. MAYER, I. PERNICE, « De la Constitution composée de l'Europe », *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 36, n° 4, 2000, pp.623-647 ;G. AMATO, H. BRIBOSIA, B. DE WITTE, *Genèse et destinée de la Constitution européenne : commentaire du Traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir*, Bruylant, 2007, 1353 p. ; J.-V. LOUIS, P. MAGNETTE, M. TELO, *La Constitution de l'Europe*, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, 2002, 215 p. ; O. DE SCHUTTER, *The European Social Charter : A Social Constitution for Europe*, Bruylant, 2010, 192 p. ; D. ROUSSEAU, « Pour une constitution européenne », *Le Débat*, vol. 108, n° 1, 2000, pp.54-73.

[176] J. HABERMAS n'a jamais remis en cause la pérennité de l'État dans l'espace public européen, « Citoyenneté et identité nationale. Réflexions sur l'avenir de l'Europe », précité. Du même auteur, *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique*, *op. Cit.*

[177] S. PINON, « Les visages cachés du constitutionnalisme global », *R.F.D.C.*, vol. 108, N° 4, 2016, pp.927-938, p. 937.

[178] I. PERNICE, R. KANITZ, Fundamental rights and multilevel constitutionalism in Europe, 2004, disponible en ligne, 20 p.

à l'Union européenne. En précisant le statut de membre de l'Union européenne des États composés, cette structuration est un facteur de constitutionnalisation dans l'Union. De même, la prise en considération de la forme composée des États membres par l'Union européenne approfondit son processus constitutionnel interne. L'institutionnalisation de la dimension régionale dans l'Union est le résultat d'un processus constitutionnel dynamique qui tend à s'affirmer. Aujourd'hui, il est difficile de décrire le fonctionnement institutionnel de l'Union européenne sans appréhender sa dimension régionale[179]. Le droit constitutionnel européen permet de comprendre les échanges entre droits nationaux et droit de l'Union pour proposer des modèles et catégories dans la perspective d'enrichir l'étude de la constitutionnalisation de l'espace public européen. À ce titre, il est un outil méthodologique pertinent pour décrire et analyser les rapports entre l'Union européenne et les États membres composés.

§ 3. L'émergence de l'État composé membre de l'Union européenne.

81. Nos travaux conduisent à soumettre la proposition théorique suivant laquelle une figure de l'État membre émerge, l'État composé membre de l'Union européenne. Celui-ci résulte de l'extériorisation du caractère composé des États membres opérée par les droits nationaux et accueillie par le droit de l'Union européenne. L'État composé membre ne s'identifie qu'au moyen d'un regard croisé, d'une confrontation, entre les droits nationaux et le droit de l'Union. La convergence des droits nationaux conjuguée aux évolutions du droit de l'Union européenne permet d'identifier l'État membre composé. Cette figure juridique permet de décrire et de comprendre la structuration des rapports entre des ordres juridiques nationaux complexes et l'ordre juridique de l'Union européenne.

82. L'État composé membre demeure néanmoins une figure émergente compte tenu d'une prise en considération limitée de la forme composée des États par le droit de l'Union européenne. Alors que dans les ordres juridiques internes la participation des régions aux affaires européennes semble s'être installée dans la durée, elle ne se manifeste que superficiellement dans le droit de l'Union européenne. La situation actuelle entraîne un déséquilibre entre unité et diversité, donnant lieu à un *statu quo* dont le maintien s'avère difficile pour les États étudiés et pour l'Union. Dans la perspective d'une constitutionnalisation

[179] JOXERRAMON BENGOETXEA, « Autonomous Constitutional Regions in a Federal Europe », *in*G. DE BAERE, E. CLOOTS, S. SOTTIAUX, *Federalism in the European Union*, Modern Studies in European Law, Hart Publishing, 438 p., p. 230–248 p. 239.

progressive de l'espace public européen, une structuration plus approfondie de la dimension régionale européenne est la bienvenue[180].

83. Une adaptation du droit de l'Union doit dès lors être envisagée pour parvenir à renouveler l'équilibre entre unité et diversité. Si plusieurs possibilités d'adaptation sont envisageables, le terrain contentieux demeure actuellement un bastion de la cécité régionale européenne. Sur ce point, il convient de prolonger la réflexion de certains auteurs [181]concernant la nécessité de modifier le statut contentieux des régions autonomes. La représentation de l'intérêt régional devant le juge de l'Union européenne en serait renforcée.

84. Dans la perspective d'une évolution du droit de l'Union européenne, le juge, tout particulièrement la Cour de justice, jouerait nécessairement un rôle important afin d'ajuster la prise en compte du caractère composé des États membres par l'Union[182]. Les modifications ainsi envisagées participeraient à l'accroissement de l'articulation des ordres juridiques et, par là, à l'affirmation de la figure juridique de l'État composé membre de l'Union européenne.

85. L'émergence de l'État composé membre de l'Union européenne est le fruit d'une rencontre de droits nationaux convergents et du droit de l'Union. L'étude de cette figure juridique à travers les fonctions de l'État membre aurait été envisageable. Néanmoins, une telle approche n'aurait pas permis de mettre en exergue ce va-et-vient entre les droits nationaux et le droit de l'Union européenne. De plus, les limites à l'affirmation de l'État composé membre se situent aujourd'hui principalement dans le droit de l'Union européenne. Son émergence résulte avant tout d'une adaptation des droits nationaux à l'appartenance de l'État à l'Union. Cette adaptation reflète les tensions qui sont issues du statut de membre pour un État composé. La prise en considération de cette adaptation par le droit de l'Union s'analyse plutôt comme une réaction à la forme composée des États membres. Un accroissement de cette prise en considération apparaît aujourd'hui nécessaire et s'inscrit dans un processus de structuration des rapports de compétence entre l'Union européenne, les États et les régions. Par conséquent, nous avons fait le choix d'aborder cette problématique par ordres juridiques en analysant, d'une part, les ordres juridiques internes et, d'autre part, l'ordre juridique de l'Union européenne.

---

[180] M. LONGO, « European Integration: Between Micro-Regionalism and Globalism », *JCMS*, vol. 41, n° 3, 2004, pp.475-494, p. 490.
[181] Voir récemment, R. COLAVITTI, *Le statut des collectivités infraétatiques européennes. Entre organe et sujet*, *op. Cit*., p. 699.
[182] Si des modifications du droit de l'Union, notamment originaire, sont envisageables et envisagées, il reste qu'une évolution à droit constant demeure plus réaliste en pratique. Sur ce point, voir *infra* p. 392 et s.

86. Après avoir rendu compte d'un régime d'association des régions à l'exercice des fonctions de l'État membre de l'Union européenne dans les États étudiés (**Partie 1**), nous démontrerons la nécessité d'approfondir l'adaptation du droit de l'Union européenne à la forme composée des États membres dans la perspective de développer la figure juridique de l'État composé membre de l'Union européenne (**Partie 2**).

PARTIE 1 – L'ADAPTATION SOUS TENSION DES ÉTATS COMPOSES A L'UNION EUROPEENNE

87. Le statut de membre de l'Union européenne a emporté des conséquences pour les États de forme composée. La logique d'appartenance qui sous-tend ce statut s'est interférée dans les relations entre les autorités nationales et les autorités régionales. Cela a entraîné un processus d'adaptation des États composés. Cette mutation a été précédée par une période de centralisation de la participation des États aux affaires européennes[183]. Ce phénomène de recentralisation étatique résulte à la fois de l'assimilation des affaires européennes aux affaires étrangères[184] et du principe de responsabilité exclusive de l'État dans l'ordre juridique européen[185]. À travers leur représentation dans les institutions européennes, les autorités centrales retrouvaient la capacité de réglementer des domaines qui leur étaient soustraits par les constitutions internes[186]. Parallèlement, les régions étaient tenues de procéder à la mise en œuvre du droit de l'Union européenne dans le cadre de leurs compétences[187]. Elles devaient en ce sens exécuter un droit à la production duquel elles n'avaient pas participé alors qu'elles étaient compétentes, parfois de manière exclusive, sur le domaine concerné.

88. Cette situation entraîna un déséquilibre conséquent dans la répartition interne des compétences, véritable ossature de la structure territoriale de l'État composé. L'intervention du juge constitutionnel au soutien de cette répartition témoigne de la portée de l'enjeu issu de

[183] La Belgique n'est pas concernée par ce phénomène, car elle n'était pas encore un État fédéral. Le processus fédéral qui a débuté en 1970 a entraîné automatiquement l'association des régions et communautés aux affaires européennes. Voir, F. MASSART-PIERARD, « Les entités fédérées belges : acteurs décisionnels au sein de l'Union européenne », *Politique et Sociétés*, vol. 18, n° 1, 1999, pp. 3-40.

[184] Les autorités nationales allemandes, espagnoles et italiennes fondèrent en effet la centralisation sur les dispositions constitutionnelles leur réservant une compétence exclusive en matière d'affaires étrangères et de relations internationales.

[185] X. MAGNON, « Le statut constitutionnel des collectivités infraétatiques dans l'Union européenne », *R.A.E.*, n° 3, 2006, pp. 395-404, p. 398.

[186] Notons que les transferts de compétences en Allemagne, en Espagne et en Italie ont longtemps eu lieu sans consultation des régions lorsqu'était transféré un domaine qui lui était attribué par la Constitution. Pour ce faire, les autorités fédérales allemandes se sont fondées sur l'article 24 I de la Loi fondamentale, qualifiés de « leviers d'intégration ». Pour l'Espagne, c'est l'actuel article 93 de la Constitution, qui a toujours permis de tels transferts sans autorisation des *CCAA*. Enfin concernant l'Italie, il s'agit de l'article 11 de la Constitution par lequel « l'Italie consent à des limitations de souveraineté nécessaires à un ordonnancement qui assure la Paix et la justice entre les Nations (…)[notre traduction] ». La situation n'a réellement changé que pour les Länder, l'accord du Bundesrat est désormais exigé pour tout transfert d'une compétence fédérée à l'Union européenne, art. 23 § 1 de la Loi fondamentale.

[187] Même lorsque l'activité de mise en œuvre était centralisée par les autorités nationales, les régions devaient tout de même administrer le droit de l'Union européenne, ce fut le cas en Italie et en Espagne. Concernant les CCAA, voir notamment, T.A BÖRZEL, *States and Regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain, op. Cit.*, p.104 ; R. VUILLERMOZ, *L'adaptation des États régionaux à l'intégration juridique communautaire (exemples belge, espagnol et italien)*, thèse dact., précitée, p.374. Pour l'Italie, voir, J. RIDEAU, « Le système institutionnel communautaire et les formes des États membres », *in* C. BIDÉGARAY (dir.), *L'État autonomique : forme nouvelle ou transitoire en Europe ?*, Economica, 1994, 204 p., p.178 ; L. SANTANGELO, Attuazione *del diritto comunitario attraverso la legislazione regionale*, Thèse dact., Università degli studi di Napoli Federico II, 2007, 198 p., p.25.

l'appartenance de l'État composé à l'Union européenne[188]. Progressivement, les régions ont revendiqué des droits de participation aux affaires européennes afin de rééquilibrer les rapports de compétences avec les autorités nationales. Confrontées au déclin de l'Europe des régions, les autorités régionales ont fait le choix de la médiatisation étatique auprès des institutions européennes. Leurs revendications ont entraîné une adaptation conséquente de l'État composé afin de permettre aux régions de participer aux affaires européennes. Ces dernières sont désormais associées à l'exercice des fonctions de l'État membre.

89. L'association des régions met en exergue les tensions que connaissent les États composés lorsqu'ils agissent en tant que membre de l'Union européenne. Si les modalités varient d'un État à l'autre, on constate un phénomène de convergence du régime de l'association des régions. Dans chaque État étudié, le droit national de l'intégration[189] a fait l'objet de modifications conséquentes afin de conjuguer le statut de membre de l'Union européenne et la forme composée. L'analyse du régime de l'association des régions permet d'identifier deux processus d'adaptation distincts dans leur nature et dans leur portée. D'une part, les États étudiés ont modifié les règles internes relatives à l'exercice de leur statut de membre afin d'intégrer leur structure territoriale. Cela permet aujourd'hui aux régions de participer à l'expression de l'intérêt de l'État dans l'Union et, parfois, d'exprimer indirectement leur intérêt (Titre 1). D'autre part, la forme composée des États a fait l'objet d'une adaptation conséquente afin de tirer les conséquences du statut de membre. Cela se concrétise dans les modalités d'association des régions à l'exercice de la fonction de mise en œuvre (Titre 2).

[188] Les juges constitutionnels italien et espagnol ont paradoxalement affirmé très tôt le respect de la répartition interne des compétences tout en y apposant des limites conséquentes. Pour l'Espagne, *Tribunal Costitucional*, 20 décembre 1988, n° 252, B.O.E. du 13 janv. 1989, n° 11. Pour l'Italie, *Corte costituzionale*, 6 juillet 1972, n° 142/1972, G.U. du 24 juill. 1972, n° 194.

[189] Expression employée par E. DUBOUT, B. NABLI, Droit français de l'intégration européenne, Systèmes (coll.), L.G.D.J., 2016, 194 p.

TITRE 1 – L'ADAPTATION DU STATUT D'ÉTAT MEMBRE A LA FORME COMPOSEE DES ÉTATS

90. L'appartenance à l'Union européenne n'entraîne pas que des obligations à la charge de l'État, mais également un phénomène de structuration de leur participation. Progressivement, les États membres se sont dotés de procédures[190] et d'organes[191] leur permettant d'exercer et d'organiser leur statut de membre. Le droit national de l'intégration couvre cette réalité, ainsi que les procédures et enceintes préexistantes qui sont mobilisées dans l'exercice du statut de membre de l'Union européenne. Ainsi, lorsque l'État exprime sa position au sein du Conseil, cela résulte d'un processus interne de coordination plus ou moins centralisée qui fait intervenir un ou plusieurs organes. Ce processus peut être plus ou moins formalisé en fonction des États étudiés et du degré de transparence qui est exigé de sa participation aux affaires européennes[192].

91. Dans les États composés, c'est la répartition interne des compétences qui a guidé dans un second temps la structuration de la participation de l'État aux affaires européennes. Les régions revendiquaient le droit de participer aux affaires européennes dès lors qu'elles étaient compétentes dans le domaine affecté. En d'autres termes, les autorités régionales demandaient d'obtenir des voies de participation leur permettant d'influencer le processus décisionnel européen. Or, le droit de l'Union européenne ne permettait pas une telle participation, les régions n'étant représentées que dans un organe consultatif[193]. Par conséquent, l'unique moyen

[190] La loi communautaire et de délégation européenne en Italie en est une illustration. Celle-ci est une loi annuelle de transposition de tous les actes juridiques européens de l'année précédente qui le nécessitent ainsi que de délégation du Parlement au gouvernement. M. ROSINI, « L'attuazione del diritto dell'Unione europea nel più recente periodo: legge di delegazione europea e legge europea alla luce della prassi applicativa », *Osservatorio sulle fonti*, n° 2, 2017, 46 p., disponible en ligne.

[191] Il en va ainsi de la chambre européenne du Bundesrat en Allemagne, voir nos propos *infra*, p.119. Le secrétariat général aux affaires européennes en France est également un organe créé afin d'organiser la coordination interministérielle dans l'activité de formation de la position de la France au sein du Conseil. Voir, B. NABLI, *L'exercice des fonctions de l'État membre de la Communauté européenne. Étude de la participation des organes étatiques à la production et à l'exécution du droit communautaire. Le cas français*, *op. Cit*., p. 193 et s.

[192] Ainsi, en Italie le gouvernement doit faire part au Parlement de la position qu'il exprimera au sein du Conseil avant chaque négociation. Loi, *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, 24 décembre 2012, n°234, G. U. n°3, 4 janvier 2013, art. 4§2.

[193] Les compétences du Comité des régions à la fin du XX^{e} siècle étaient plus réduites qu'à l'heure actuelle, notamment en ce qui concerne le droit de recours du Comité. Sur ce point, M. BLANQUET, *Droit général de l'Union européenne*, *op. Cit*., p. 226 et s..

envisageable était de permettre aux régions de participer à travers l'État membre aux affaires européennes[194].

92. La confrontation entre les autorités nationales et les autorités régionales a entraîné une modification conséquente des règles nationales relatives à l'exercice du statut de membre dans les États en cause. Désormais, les régions sont associées aux procédures permettant à l'État membre d'exprimer ses intérêts dans l'ordre juridique de l'Union européenne (Chapitre1). Si les modifications ne portent que sur des règles internes, la portée de l'adaptation s'étend au-delà des ordres juridiques nationaux. L'expression de la forme composée dans l'ordre juridique de l'Union européenne résulte d'une adaptation étendue des règles internes. L'association des régions fait l'objet d'une systématisation particulièrement importante dans les États composés (Chapitre 2).

[194] M. TATHAM, « Limited institutional change in an international organization : the Eu's shift away from "federal" blindness », précité, p. 40-41.

CHAPITRE 1 – L'ASSOCIATION DES REGIONS AUX PROCEDURES D'EXPRESSION DE L'INTERET DE L'ÉTAT MEMBRE

93. La possibilité pour les États membres de représenter et de défendre leur intérêt dans l'Union européenne est un élément fondamental de leur participation aux affaires européennes. Elle se concrétise, d'une part, dans la liberté qu'ils détiennent sur le contenu de leur position nationale exprimée au sein du Conseil[195] et, d'autre part, dans leur statut contentieux[196]. En atteste de manière emblématique le fait qu'un État membre peut saisir la Cour de Justice en annulation d'un acte juridique à l'adoption duquel il aurait pourtant consenti. Son statut contentieux lui permet ainsi d'influencer la production normative dans l'Union européenne sans qu'il soit lié par l'intérêt qu'il a exprimé au sein du Conseil. Lorsqu'il agit en annulation d'un acte[197], l'État membre participe au contrôle de légalité dans l'Union européenne. À l'inverse, lorsqu'il agit en carence[198] cela peut conduire à l'adoption d'un acte, l'État participe en ce sens à la production du droit de l'Union européenne. Enfin, lorsqu'il saisit la Cour d'un recours en manquement[199], chose rare[200], l'État participe à la construction d'une interprétation uniforme du droit de l'Union européenne. Sa capacité processuelle active fait donc partie intégrante des voies d'expression de son intérêt.

94. Assurément, l'intérêt des États membres s'exprime aussi dans le cadre de la production du droit originaire de l'Union européenne[201]. Toutefois, cette part de la fonction normative des États membres ne sera pas étudiée dans les développements qui suivent. Notre analyse porte sur les points de convergence qui caractérisent les États composés membres de l'Union européenne. Or, toutes les régions ne sont pas associées à cette activité, c'est

[195] Comme nous le notions dans l'introduction, les États ne sont aucunement tenus d'aller dans le sens du projet d'acte discuté au sein du Conseil. Ils peuvent au contraire s'y opposer tout au long des négociations. L'obligation de participer loyalement aux travaux impose plutôt une participation dans un esprit de loyauté. Voir en ce sens, M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E.. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, *op. Cit.*, p. 136 et s.
[196] Bien que leur statut ait été quelque peu « banalisé », il atteste de la place particulière des États dans l'Union européenne, S. GERVASONI, « Le statut contentieux de l'État membre », précité, *passim*.
[197] Art. 263, al. 2 du TFUE.
[198] Art. 265 du TFUE.
[199] Conformément à l'art. 259 du TFUE.
[200] Il ressort de la pratique actuelle un très faible exercice du recours en manquement par les États membres. La Commission européenne demeure à l'origine de la vaste majorité des procédures en manquement en vertu de l'article 258 du TFUE.
[201] M. DONY, « Le statut d'État membre et la participation à la fonction normative européenne », précité, p. 283-291.

notamment le cas des régions italiennes et espagnoles[202]. La participation des Länder relève quant à elle de l'informel bien qu'elle soit continue depuis le Traité de Rome[203]. Seules les communautés et régions belges participent officiellement à l'élaboration des traités constitutifs de l'Union européenne[204]. Cela résulte du partage du *jus tractati* entre les autorités fédérales et les entités fédérées belges. Il semble que l'élaboration des traités internationaux demeure du domaine de compétence exclusive des États composés. À l'inverse, les régions participent activement à l'activité de production du droit dérivé de l'Union européenne, quel que soit l'État étudié.

95. L'étendue de l'intégration européenne a entraîné un déséquilibre conséquent dans les rapports entretenus entre les autorités centrales et les autorités régionales. Ces dernières ne bénéficiaient pas de voies d'expression similaires de leurs intérêts. C'est d'ailleurs ce qui a entraîné un mouvement de création de bureaux régionaux de liaison auprès des institutions européennes[205]. Si ces bureaux permettent aux régions de représenter directement leur intérêt, ils demeurent à la marge du processus décisionnel et s'apparentent plutôt à une activité de lobbying. Puisqu'il leur est difficile de défendre directement les intérêts qu'elles représentent, les régions ont fait le choix d'une représentation indirecte à travers l'État membre. Ces revendications ont donné lieu à la mise en place de procédures leur permettant de participer à la définition de l'intérêt de l'État qui sera exprimé au sein des institutions européennes ou bien d'obtenir une représentation indirecte de leurs intérêts.

96. Désormais, leur forme composée se manifeste dans l'ordre juridique de l'Union européenne, au bénéfice de l'autonomie régionale. L'adaptation des dispositions nationales

---

[202] Si celles-ci peuvent conclure des accords avec des régions présentes sur le territoire d'États tiers, aucune procédure officielle ne prévoit leur participation à l'élaboration de traités internationaux qui réglementeraient des domaines relevant de leurs compétences. Le domaine des affaires étrangères et des relations internationales relève d'ailleurs de la compétence des autorités nationales tant en Italie qu'en Espagne. R. COLAVITTI met ainsi en exergue que l'action de ces régions dans l'ordre juridique international relève plutôt d'un « contract making power » que d'un partage du « treaty-making power » avec les autorités nationales, voir R. COLAVITTI, *Le statut des collectivités infraétatiques européennes. Entre organe et sujet*, *op. Cit*., p. 435-484.

[203] Aucune disposition de droit national ne prévoit leur représentation au sein de la délégation nationale à l'occasion d'une révision des traités. Toutefois, les Länder y sont représentés depuis la fin des années 1990, T.A. BÖRZEL, *States and Regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain*, *op. Cit*., p. 75. Sur la portée de leur participation aux négociations du Traité de Lisbonne, A. EPPLERT, « Multi-level Governance in Europe – The Implications of German Länder in the development of the Lisbon Treaty and the strengthening of the regional level in Europe », *International Law Forum*, n° 9-8, 2008, 15 p., disponible en ligne.

[204] Le droit belge prévoit une procédure de négociation et de ratification des traités dits « mixtes » qui portent à la fois sur des matières de compétence fédérale et des domaines de compétence fédérée. Le traité de Lisbonne étant un Traité mixte, la participation du Royaume de Belgique à une éventuelle révision des traités constitutifs de l'Union européenne se déroulerait dans le cadre de *l'Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes*, 8 mars 1994, M.B. du 19 juill. 1996.

[205] R. COLAVITTI, *Le statut collectivités infraétatiques européennes. Entre organe et sujet*, *op. Cit*., p. 85 et s.

relatives à l'exercice du statut d'État membre de l'Union européenne se concrétise par l'association des régions à l'exercice de la fonction de production du droit dérivé de l'Union européenne (Section 1) ainsi qu'à la capacité processuelle active de l'État membre (section 2).

SECTION 1 : L'ASSOCIATION DES REGIONS A L'EXPRESSION DE L'INTERET DE L'ÉTAT DANS L'ORDRE JURIDIQUE DE L'UNION EUROPEENNE

97. La participation des régions à l'exercice de la fonction de production du droit dérivé fait aujourd'hui l'objet d'une garantie constitutionnelle dans les quatre États membres étudiés. La nature constitutionnelle de l'association des régions résulte soit explicitement du texte constitutionnel[206], soit d'une construction jurisprudentielle a posteriori, mais dont le résultat est similaire[207]. En effet, toute remise en cause de la participation des régions impliquerait une révision des textes constitutionnels.

98. L'étude des droits positifs rend compte d'une diversité des modalités d'association des régions. Cette diversité traduit la marge de manœuvre des États membres sur l'organisation de leur participation à l'Union européenne. Toutefois, la diversité des régimes d'association ne fait pas obstacle au constat d'une participation des régions à l'exercice de la fonction de production. Certains points de convergence des droits nationaux permettent ainsi de faire émerger un modèle d'État composé membre de l'Union européenne. Il s'agit d'un État membre dont la diversité des intérêts s'exprime de manière plus ou moins étendue dans le cadre de la fonction de production du droit dérivé. Cette variabilité dans la participation régionale est la conséquence de la diversité des États composés, notamment en ce qui concerne le degré de leur

[206] C'est le cas pour l'Italie à l'article 117, al. 5, de la Constitution ; pour l'Allemagne à l'article 23 de la Loi fondamentale et pour la Belgique avec le principe de parallélisme des compétences issu de la répartition du droit de traiter entre l'autorité fédérale et les autorités fédérées à l'article 167 de la Constitution.

[207] En Espagne, ce sont deux accords qui posent le principe de la participation des CCAA à l'exercice de la fonction de production du droit dérivé. Formellement, l'association des régions espagnoles détient donc une portée infralégislative. Toutefois, le *Tribunal constitucional* a consacré le principe selon lequel l'appartenance à l'Union européenne ne doit pas perturber la répartition interne des compétences, *Tribunal constitucional* espagnol, 20 décembre 1988, n° 252, B.O.E. du 13 janv. 1989, f. j. n° 11. Si la question de la participation ascendante des CCAA ne lui a jamais été posée, il semble que ce principe la couvre également. À ce titre, le Tribunal a eu l'occasion de se prononcer sur la constitutionnalité de statuts régionaux dont certaines dispositions organisaient la participation des CCAA à la formation des actes juridiques de l'Union européenne. Cela lui a offert l'occasion d'affirmer la constitutionnalité de telles dispositions dès lors qu'elles ne mettaient pas en cause d'autres dispositions constitutionnelles. Voir en ce sens, D. ORDONEZ SOLIS, « Las relaciones entre la Union europea y las Comunidades autonomas en los nuevos estatutos », *REAF*, n° 4, 2007, pp. 69-126.

décentralisation. Alors que certaines autorités nationales ne sont pratiquement pas liées par la position exprimée par les régions, d'autres voient leur marge de négociation fortement limitée dès lors que les négociations au sein du Conseil portent sur un domaine de compétence régionale. Dans le cadre de l'activité de formation de la position nationale, l'intensité de la participation régionale dépend de la portée octroyée à la position des régions (§1). En ce qui concerne l'activité de formulation de la position nationale au sein du Conseil, leurs droits de participation dépendent des modalités de leur représentation au sein de la délégation nationale (§2).

§ 1. L'association variable des régions à l'activité de formation de la position nationale

99. L'étude des États composés dans l'Union rend compte de deux modèles de participation des régions à la détermination du contenu de la position nationale. L'un dans le cadre duquel l'association des régions demeure limitée dans sa portée (A). Il s'agit de l'Espagne et de l'Italie, deux États dont les constitutions consacrent expressément le principe d'unité. À l'inverse, l'Allemagne et la Belgique ont mis en place des procédures garantissant une portée importante à la participation des régions. À tel point que l'exercice de l'activité de formation s'avère en pratique partagée entre les autorités nationales et régionales (B).

A- L'association limitée des régions à l'activité de formation : le cas de l'Italie et de l'Espagne

100. Les CCAA et les régions italiennes ne participent que de manière limitée à l'élaboration de la position nationale. Les limites à la participation des régions italiennes et espagnoles sont de diverses natures. Certaines sont issues des procédures mises en place pour permettre aux régions de prendre part à l'activité de formation. Elles traduisent la volonté des autorités nationales de maintenir une certaine centralisation de la fixation du contenu de la volonté nationale (1). D'autres résultent à la fois d'une ambiguïté des procédures de participation des régions et de dysfonctionnements du système institutionnel (2).

1) Des limites émanant directement de la volonté du législateur national : le cas italien

101. La réglementation de la participation des régions italiennes à l'activité de formation de la position nationale rend compte d'une centralisation pérenne de cette activité. Si les régions italiennes prennent effectivement part à la détermination du contenu de la position nationale, les autorités nationales ne sont en définitive jamais liées par la position des régions. Ceci, quand bien même les négociations au sein du Conseil porteraient exclusivement, ou essentiellement, sur un domaine relavant d'une compétence exclusive des régions italiennes. La marge de négociation des autorités nationales demeure étendue, une situation qui est favorable au bon déroulement des négociations au sein du Conseil. Dès lors, s'il convient de souligner l'évolution du droit positif italien dans le sens d'une association des régions, celle-ci demeure fortement limitée.

102. Lorsqu'un projet d'acte législatif de l'Union concerne principalement les compétences législatives des régions italiennes, qu'elles soient concurrentes ou exclusives, deux procédures s'offrent aux régions. Elles peuvent transmettre des observations au Gouvernement italien sur le projet[208], ou bien demander une réunion avec le président du Conseil des ministres, afin de conclure une entente[209] vouée à déterminer la position nationale à exprimer devant le Conseil[210]. Ces deux procédures sont encadrées par un délai de trente jours, au-delà duquel le Gouvernement peut déterminer le contenu de la position nationale de manière exclusive[211]. Ce délai était de vingt jours jusqu'en 2012, mais les régions ont demandé son extension compte tenu du volume d'information qui leur est transmise dans le cadre de leur participation. Si le délai actuel demeure réduit[212], les régions peuvent demander au gouvernement d'apposer une « réserve d'examen régional » au sein du Conseil[213]. Conditionnée à la perspective de conclure une entente, cette procédure permet aux régions d'obtenir un délai supplémentaire de trente jours avant que le Gouvernement ne poursuive l'élaboration de la

[208] Art. 24 § 3 de la loi n° 234/2012 précitée.
[209] En droit italien, l'entente (intesa) se distingue de l'accord (accordo), en ce qu'elle est prévue par le législateur et s'insère dans les procédures de formation de certains actes. À l'inverse, l'accord comme instrument de production normative n'est pas prévu par le droit italien bien qu'il soit utilisé par les pouvoirs publics. Voir, E. LA PLACCA, *Moduli consensuali nei rapporti tra stato e autonomie territoriali e ruolo delle conferenze*, Thèse dact., Università degli Studi di Bologna Alma Mater Studorium, 2014, 96 p., p. 21 et s.
[210] Art. 24 § 4 de la loi n° 234/2012.
[211] Art. 24 § 4 et §6.
[212] Entre 2010 et 2013 142 000 actes ont été transmis aux régions italiennes et seules 20 observations ont été transmises, voir en ce sens R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. ODONE, M. RICCIARDELLI, « L'attuazione della legge n.234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale », *Istituzioni del Federalismo*, numéro spécial 1, 2015, p. 9-53, p. 34.
[213] Art. 24 § 5 de la loi n° 234/2012.

position nationale à exprimer devant le Conseil. La réglementation actuelle s'inscrit dans la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle de 2001 qui a été particulièrement morcelée. Le constituant avait laissé libre champ au législateur quant à la portée de la participation des régions[214], un choix qui a donné lieu au maintien de la primauté de la position des autorités nationales.

103. Le délai de participation des régions est une première limite conséquente à leur participation. Il implique une systématisation de la participation régionale ainsi qu'un traitement rapide des documents fournis par le gouvernement. Or, la plupart des régions italiennes ne présentent pas un tel degré de structuration de leur participation aux affaires européennes. Cela relève toutefois d'une limite institutionnelle plus que de la volonté du législateur national. Si celui-ci avait pu prévoir une phase de transition au cours de laquelle un accompagnement dans le traitement des documents était proposé aux régions le désirant, il n'est pas responsable de la passivité de certaines régions.

104. Délai mis à part, la loi du 24 décembre 2012 ne dit mot ni sur la portée des observations transmises par les régions au gouvernement ni sur l'éventuelle entente qui serait conclue entre ces autorités[215]. En ce qui concerne les observations que les régions peuvent individuellement transmettre au gouvernement, il semble que celles-ci n'aient qu'une portée déclaratoire. Le choix du terme ainsi que l'absence de dispositions concernant leur portée pour le gouvernement conduisent à cette conclusion. D'autant plus qu'une autre procédure s'offre aux régions, celle de conclure une entente avec l'autorité exécutive. Le fait que les régions aient le choix entre transmettre des observations ou demander une réunion à fin de négocier une entente qui déterminerait la position nationale nous conduirait *a priori* à conclure à la portée obligatoire de l'entente. En effet, alors que rien n'est dit sur l'impact des observations régionales, l'entente est identifiée comme instrument de fixation de la position nationale par le Gouvernement et les Régions. Il semblerait donc qu'une telle entente se caractérise,

[214] L'article 117, al. 5, dispose en effet de la participation des régions aux décisions dirigées à la formation des actes juridiques de l'Union européenne sans aucune condition. Toutefois, en renvoyant au législateur national pour déterminer les procédures de participation des régions, le constituant permet aux autorités nationales d'encadrer strictement cette participation. D'autant plus que les régions ne prennent pas part, ou très peu, à la formation de la législation nationale. Finalement, si l'on exclut les négociations officieuses, le législateur italien a formellement déterminé les procédures de participation de manière unilatérale.

[215] I. INGRAVALLO, « Recenti sviluppi in tema di partecipazione delle Regioni alla fase ascendente del diritto europeo », *Istituzioni del Federalismo*, n°3-4, 2013, pp.857-879, p. 869.

contrairement aux observations émises par les régions, par sa portée obligatoire. Dans ce sens, la catégorie d'ententes visée par le législateur national semble confirmer cette hypothèse[216].

105. Cependant, la réglementation en vigueur ne prévoit aucune obligation de négocier l'entente pour le gouvernement, ce dernier ne semble d'ailleurs pas même lié par la demande en ce sens formulée par les régions. L'étude de la loi du 24 décembre 2012 nous permet tout au plus d'affirmer que le gouvernement est tenu de respecter le délai de 30 jours avant de reprendre l'élaboration de la position nationale. Dès lors, l'éventuelle portée obligatoire de l'entente en serait affectée puisque la procédure pour y parvenir relève de la seule bonne volonté des acteurs en présence. Compte tenu de l'omniprésence du Gouvernement en la matière, il semble d'ailleurs qu'il s'agisse principalement de sa bonne volonté dont il est question.

106. En outre, la portée de l'entente demeure débattue en doctrine[217] de telle sorte que le doute sur ce point demeure. Aucune entente n'a été conclue à l'heure actuelle, une situation qui ne permet pas de clarifier la question de la portée de l'entente. De plus, dans l'hypothèse d'un conflit sur la portée d'une entente devant le juge constitutionnel, la position de ce dernier s'avère difficile à prévoir. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne a accompagné la mise en œuvre de la réforme de 2001 dans le sens de la préservation de la position des autorités nationales dans les affaires européennes. Si le juge a préservé les droits de participation des régions, il a parallèlement justifié les procédures mises en place par le législateur national. À ce titre, rien ne fait obstacle à ce que le juge constitutionnel considère que l'entente visée par la loi du 24 décembre 2012 soit une entente faible et non forte afin de préserver la marge de négociation des autorités nationales.

107. Enfin, le fait que le gouvernement soit habilité à déterminer seul le contenu de la position nationale une fois le délai de trente jours dépassé atteste de la centralisation de cette activité. Les éventuelles difficultés rencontrées par les régions ou bien l'enlisement d'un conflit sur le contenu de la position nationale n'auront aucun effet sur la capacité des autorités centrales

---

[216] Le législateur se réfère en effet à « une entente au sens de l'article 3 du décret législatif du 28 août 1997, n° 281 » qui semble être l'entente de portée obligatoire. L'Italie connaît en effet en théorie, deux types d'ententes distinctes, l'une « molle », c'est-à-dire sans portée obligatoire, et l'une « dure » qui lie les parties. Voir, E. LA PLACCA, *Moduli consensuali nei rapporti tra stato e autonomie territoriali e ruolo delle conferenze*, Thèse dact., précité, p. 20.

[217] V. VIDILI considère que l'entente n'est pas de portée obligatoire, voir, *La partecipazione delle Regioni al processo normativo comunitario*, thèse dact., Università degli Studi di Sassari, 2008, 380 p., p. 274. A l'inverse, G. TESTA affirme, sans justification supplémentaire, que l'entente « lie le Gouvernement au sein du Conseil [notre traduction] », voir*La partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle politiche europee (Analisi comparata dei meccanismi di partecipazione tra modelli istituzionali e paraistituzionali di governance)*,Libera Università Internazionale degli Studi Sociali, 2014, 233 p., p.112.

à former leur position. Dès lors, la participation de l'Italie à la fonction normative dans l'Union européenne demeure sauvegardée face à d'éventuelles manifestations de sa forme composée et des tensions qui en résultent. Le législateur italien a clairement refusé que d'éventuelles oppositions entre régions ou entre les régions et le gouvernement retardent la formation de la volonté nationale. Si ce régime d'association peut s'avérer à première vue favorable au processus décisionnel européen, il est susceptible d'affecter la mise en œuvre du droit de l'Union européenne par les régions. L'absence de portée obligatoire de leur position peut favoriser la déresponsabilisation des autorités régionales, déresponsabilisation qui n'est pas sans risque pour l'impératif d'unité du droit de l'Union européenne.

108. Il apparaît donc que le rôle des régions italiennes dans le cadre de l'activité de formation de la position nationale se limite formellement à un rôle purement consultatif. Elles sont effectivement associées à cette activité tout en étant maintenues dans une position de passivité. Assurément, leur participation reflète une évolution manifeste des relations entre les autorités centrales et régionales dans le cadre des affaires européennes. Les règles internes relatives à l'appartenance de l'Italie à l'Union européenne incluent désormais la réalité régionale. Néanmoins, plus de quinze ans après la réforme constitutionnelle il semble que la participation régionale peine à se frayer une place décisive dans le processus interne de participation à la production du droit de l'Union.

109. Les communautés autonomes espagnoles se trouvent dans une situation similaire, quoique la réglementation de leur participation à l'activité de formation leur soit plus favorable. C'est plutôt le système institutionnel espagnol qui est une limite importante à la portée de leur participation.

2) Des limites diverses : des procédures ambiguës et un système institutionnel encore conflictuel

110. La portée limitée de la participation des régions espagnoles s'avère tributaire du caractère flou des dispositions qui la réglementent ainsi que d'un système institutionnel encore peu enclin à la coopération, tant horizontale que verticale. À première vue, l'accord du 30 novembre 1994[218] organise l'association des communautés autonomes à l'activité de formation dans un sens qui leur est plutôt favorable. Ainsi, « lorsque les aspects essentiels d'une affaire

[218] Accord sur la participation des Communautés autonomes aux affaires européennes à travers la conférence pour les affaires européennes, précité.

communautaire affectent une compétence législative exclusive des communautés »[219], leur position devra être prise en compte de manière déterminante[220]. L'accord précise donc la portée de la position des communautés autonomes à l'égard du gouvernement, contrairement au droit positif italien.

111. En ce qui concerne à la position des CCAA, il s'agit d'une position commune adoptée par les régions intéressées. À nouveau, l'on s'éloigne du modèle italien puisque les régions espagnoles ne peuvent s'exprimer uniquement à travers une position commune et non par la transmission d'observations « individuelles ». Le délai dans le cadre duquel les CCAA doivent exprimer une position commune semble modulable puisqu'elles doivent le faire avant la discussion du projet d'acte au sein du Conseil[221]. Dès lors, le délai dépend avant tout de la date de transmission par le gouvernement des documents nécessaires au processus de coordination horizontal entre les communautés autonomes. Enfin, dans l'hypothèse où les communautés ne soient pas parvenues à l'adoption d'une telle position, le Gouvernement devra tout de même prendre connaissance des arguments développés par les Communautés[222].

112. À première vue, la participation des CCAA à l'activité de formation de la position nationale est d'une portée plus significative que celle des régions italiennes. En imposant une portée déterminée à la participation des CCAA, l'accord de 1994 encadre la marge de manœuvre du gouvernement national. Par conséquent, nous pourrions conclure que lorsque les négociations au sein du Conseil portent essentiellement sur un domaine de compétence exclusive des CCAA, le contenu de la position nationale de l'Espagne reflète en tout ou partie la position des communautés autonomes.

113. Cependant, une étude plus approfondie de la procédure de participation des CCAA nous amène à nuancer une telle affirmation. Le critère de déclenchement de la procédure de participation des CCAA s'avère en deuxième lecture assez vague. La procédure ne s'applique en effet que lorsque *les aspects essentiels* des discussions au sein du Conseil affectent les compétences législatives exclusives des CCAA. La question de savoir si les aspects essentiels d'un projet d'acte de l'Union affectent leurs compétences se règle dès lors au cas par cas et dans le cadre de négociations entre les autorités centrales et les CCAA[223]. Or, l'Espagne est marquée

[219] « Principios generales », point I, 1-2, de l'*Acuerdo*…, 30 nov. 1994, précité, notre traduction.
[220] *Ibidem*.
[221] *Ibidem*.
[222] *Ibid.*, point 4.
[223] Celle-ci a lieu au sein des conférences sectorielles, organes que nous étudierons par la suite. Voir *infra* p.118.

par des rapports fortement conflictuels entre le Gouvernement central et les CCAA,[224] qui subsistent encore aujourd'hui malgré l'affirmation d'un phénomène de coopération verticale intergouvernementale[225]. Cette question des « aspects essentiels » est dès lors susceptible de faire l'objet d'âpres négociations entre les communautés et le gouvernement. Dans l'hypothèse d'un conflit sur la portée d'un projet d'acte juridique de l'Union européenne sur les compétences législatives des CCAA, le risque serait que le délai de participation des régions soit dépassé. Un tel cas de figure permettrait au gouvernement de déterminer seul le contenu de la position nationale. Le renvoi aux négociations verticales met en cause la systématisation de la participation des communautés autonomes.

114. Concernant la position commune elle-même, celle-ci doit être adoptée par toutes les CCAA, dont les compétences sont affectées, et ce avant le début des discussions du Conseil sur le projet d'acte[226]. Cela suppose nécessairement une coordination et une coopération horizontale structurée et systématisée entre les communautés autonomes, mais le système espagnol pèche en la matière[227]. Mise à part la Conférence des Présidents, dont l'efficacité est critiquée[228], l'Espagne se caractérise par l'absence de mécanismes de coopération horizontale. Or, de tels mécanismes s'avèrent indispensables pour permettre une participation systématique des CCAA puisque l'unique modalité qui leur est offerte est l'adoption d'une position commune. De plus, l'imprécision du délai dans le cadre duquel la position commune doit être adoptée ne favorise pas la mise en place de mécanismes efficaces[229]. La variabilité du délai de transmission de la position commune fait d'une éventuelle institutionnalisation de la coopération horizontale une opération d'autant plus laborieuse. Il s'agit pourtant de la seule modalité de participation des régions espagnoles à l'activité de formation de la position nationale dont la portée est obligatoire à l'égard du gouvernement. Une fois le délai dépassé, le gouvernement peut se limiter à prendre en considération les observations des communautés autonomes. Ainsi, les difficultés propres au système espagnol, cumulées à un certain flou maintenu par l'accord de 1994, font apparaître des limites conséquentes à la participation des CCAA à la formation de la position nationale. Il nous est en conséquence difficile d'affirmer

[224] S. MACHADO, (dir.), Las Comunidades autónomas y la Unión Europea, précité, p. 164.
[225] G. RUIZ GONZALES, « La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico : situación y perspectivas », *REAF*, n°15, 2012, pp. 287-328.
[226] « Principios generales », cuarto, *Acuerdo*…, 30 nov. 1994, précité.
[227] S. MACHADO (dir.), Las Comunidades autonomas y la Union europea, précité, p. 416 et s.
[228] A. BRITO PEREZ, « La influencia de las Comunidades europeas en la elaboración e implementación de las políticas y normativas comunitarias », *Hacienda Canaria*, n° 35, 2011, pp. 263-306, p. 274-278.
[229] *Ibid*., p. 273-274.

que les CCAA exercent effectivement et systématiquement la fonction de production du droit de l'Union dans sa dimension interne dès lors que leurs compétences exclusives sont concernées.

115. L'accord envisage également l'hypothèse où le projet d'acte discuté au sein du Conseil affecte des compétences concurrentes ou partagées[230]. Dans ce cas, « si dans le cadre du processus de coordination interne, avant la décision du Conseil, un accord est trouvé entre la position commune des Communautés et la position du gouvernement, tel accord sera décisif dans la détermination de la position nationale [notre traduction][231] ». À nouveau, plusieurs limites apparaissent dans cette hypothèse et nous amènent à nuancer fortement la portée de la participation des CCAA. Tout d'abord, l'exigence de parvenir à un accord avant la décision du Conseil impose une circulation de l'information en amont efficace et précoce. En effet, plus le projet d'acte est transmis tôt aux acteurs mobilisés, plus ceux-ci auront le temps de l'étudier et de travailler à la conclusion d'un accord. Ensuite, mises à part les limites soulignées en amont concernant l'adoption d'une position commune, se pose la question de la négociation de l'accord. Selon Santiago MUNOZ MACHADO[232], cette procédure ne permet pas une participation efficace des CCAA, car celles-ci doivent parvenir à une position commune puis négocier à nouveau avec le gouvernement. Elles doivent donc être à même de renégocier leur position commune dont le contenu a été préalablement déterminé par consensus.

116. Concernant le poids de la position des CCAA, il s'avère assez logique qu'il n'ait pas la même portée puisque sont affectées des compétences concurrentes ou partagées des communautés. Le fait que la position nationale apparaît comme un équilibre entre la position du gouvernement et celle des CCAA n'est donc pas surprenant. Mais ce qui surprend, c'est qu'une fois l'accord conclu, les communautés disparaissent du processus de fixation du contenu de la position nationale. Ceci, alors qu'il s'agit de domaines de compétence où les communautés et le gouvernement agissent sur pied d'égalité, sans primauté d'une norme sur l'autre. En d'autres termes, les CCAA ne disposent d'aucun mécanisme pour s'assurer que la position

[230] La Constitution espagnole prévoit en effet trois types de compétences, des compétences exclusives, des compétences concurrentes et des compétences partagées. Un domaine relève d'une compétence partagée lorsque deux l'État et les CCAA peuvent le réglementer, mais dans des finalités distinctes. Ainsi, l'article 191.1 réserve à l'État la compétence de coordonner l'activité économique sur le territoire espagnol. Cela n'épuise pas le domaine des activités commerciales sur lequel les CCAA auront une compétence. À l'inverse, un domaine relevant d'une compétence concurrente est un domaine sur lequel l'État et les CCAA peuvent édicter des dispositions dans une finalité identique. Il semblerait que c'est le cas de la culture. Pour une explication du système de compétences en Espagne, voir le site du Parlement espagnol, « sinopsis articulo 149 ».
[231] Accord du 30 novembre précité, « Principios generales », point 1.3, précité, notre traduction.
[232] S. MUNOZ MACHADO, Las Comunidades Autonomas y la Unión europea, précité, p. 163-164.

nationale, en cas d'accord conclu sur son contenu, ne fera pas l'objet de modifications au cours des négociations devant le Conseil. Tout au plus les CCAA pourront-elles, une fois la position nationale déterminée et exprimée, saisir la Cour constitutionnelle afin qu'elle sanctionne le non-respect de l'accord conclu. Si un tel procédé peut s'avérer efficace pour l'avenir, il intervient de manière postérieure à la fixation de la position nationale et s'inscrit dans le cadre de rapports conflictuels peu utiles à la négociation et la coordination.

117. Enfin, l'accord ne disant mot sur ce point, il semble que le gouvernement peut déterminer seul le contenu de la position nationale dès lors qu'aucun accord n'est conclu avant les discussions au sein du Conseil. La négociation de l'accord relève dès lors de la seule bonne volonté des acteurs en présence. L'on peut envisager deux hypothèses dans lesquelles un accord pourrait être conclu. Les communautés autonomes pourraient parvenir à par la force des négociations à obliger le gouvernement à négocier un accord. Mis à part l'hypothèse du conflit, il se pourrait que les positions des CCAA et du gouvernement soient essentiellement identiques. Et dans ce dernier cas, la conclusion d'un accord apparaîtrait comme une simple formalité.

118. Le constat d'une association limitée des régions à l'activité de formation de la position nationale s'impose donc tant pour l'Espagne que pour l'Italie. Reflétant ainsi l'évolution de la participation de leurs régions à l'intégration européenne, leur association s'apparente à un véritable jeu d'équilibriste entre le respect de leur autonomie constitutionnelle et le monopole traditionnel des affaires étrangères et européennes par les autorités centrales. Plus largement, l'on ne peut s'empêcher d'y voir le reflet des rapports conflictuels entre celles-ci et les autorités centrales ainsi que les hésitations constitutionnelles quant à la forme de l'État à retenir[233]. À l'inverse, les régions allemandes et belges bénéficient de droits de participation à l'activité de formation de la position nationale dont la portée s'avère bien plus conséquente.

[233] Pour l'Espagne, on parle de « processus autonomique » pour qualifier sa structure constitutionnelle, renvoyant ainsi l'image d'une construction étatique en mouvement dans le sens d'une autonomie toujours plus étendue des Communautés, ou du moins vers une concrétisation de leur autonomie. Voir en ce sens S. MACHADO, précité, p. 116 et suivantes. Concernant l'Italie, les débats sur la forme de l'État date des projets d'unification italienne, certains soutenant la forme fédérale et d'autres la forme unitaire. C'est pourquoi pour certains auteurs la réforme constitutionnelle de 2001 constitue une sorte de compromis entre la forme fédérale et la forme unitaire, voir notamment E. LONGOBARDI, *Regionalismo e Regioni in Italia 1861-2011*, Gangemi (éd.), 2011, 352 p.

B- L'association étendue des régions à l'activité de formation : le cas de l'Allemagne et de la Belgique

119. Les régions allemandes et belges bénéficient de droits de participations conséquents allant jusqu'à garantir un exercice partagé de l'activité de formation de la position nationale avec les autorités centrales. La réduction de la marge d'appréciation des autorités nationales en résulte conséquente. Leur association à l'activité de formation se caractérise par leur participation presque continue au processus interne de formation (1), ainsi que par la portée obligatoire de la position qu'elles expriment sur un projet d'acte juridique qui affecterait leurs compétences législatives exclusives (2).

1) Une association continue des régions allemandes et belges à l'activité de formation

120. La réglementation belge et allemande en la matière ne conditionne pas la participation des régions à l'affectation d'un domaine relevant de leur compétence législative exclusive ou concurrente. Par conséquent, les régions participent presque continuellement à l'activité de formation, contrairement aux régions espagnoles et italiennes. La fréquence de leur participation assure une activité européenne quasi ininterrompue au niveau régional, ce qui est indéniablement un avantage dans la perspective d'une systématisation de cette participation.

121. En Allemagne, cette situation résulte du système institutionnel fédéral et des règles de participation des Länder à la formation de la législation fédérale. Ainsi, « lorsque les intérêts des Länder sont touchés dans un domaine de compétence exclusive de la Fédération ou lorsque la Fédération a à un autre titre le droit de légiférer, le Gouvernement fédéral doit prendre en considération la prise de position du Bundesrat »[234]. Dans cette hypothèse, le gouvernement n'est donc pas lié par la position des Länder, il doit simplement la prendre en considération lorsqu'il détermine la position nationale[235]. Si la portée de cette position demeure consultative, il reste que compte tenu de la procédure législative interne les Länder sont fréquemment amenés à se prononcer sur les projets d'actes discutés au sein du Conseil. Les domaines dans le cadre desquels le Bundesrat est amené à exprimer un avis dont la portée reste consultative sont en

[234] Art. 23 § 5 de la Loi fondamentale allemande, version française disponible en ligne sur le site du Bundesrat.
[235] C. JASH, M.SUSYCKA-JASCH, « The Participation of German Länder in Formulating German Eu-Policy », précité, p. 1242.

effet très vastes[236]. Il s'agit, d'une part, des domaines de compétence fédérale exclusive dès lors que les intérêts des Länder sont concernés et, d'autre part, des domaines relevant d'une compétence concurrente[237]. En effet, la Fédération peut légiférer dans ces domaines selon certaines conditions précisées par la Loi fondamentale et contrôlées par la Cour Constitutionnelle[238]. Dans ce cas, le Bundesrat est habilité à adopter une position, peu importe que les intérêts des Länder soient affectés. Quoique la portée de la participation des Länder soit ici limitée, elle reflète tout de même l'étendue de leur association à l'activité de production du droit de l'Union européenne.

122. La situation en Belgique est similaire quoique les règles de participation des régions se distinguent nettement de la procédure d'association des Länder. Celles-ci s'intègrent en effet dans un cadre réglementaire particulier marqué par le morcellement du *jus tractati*. Si la conduite des affaires internationales demeure de compétence fédérale, les entités fédérées peuvent conclure des traités avec des États tiers dans le cadre de leurs domaines de compétence[239]. Cela résulte du principe de parallélisme des compétences *in foro interno, in foro externo* qui commande que l'autorité compétence sur un domaine dans l'ordre juridique interne le soit également dans l'ordre juridique externe[240]. Lorsqu'un traité porte sur des domaines de compétence fédérale et fédérée, il est mixte et doit être ratifié par le Parlement fédéral et toutes les assemblées législatives fédérées[241].

123. L'intégration européenne n'a pas échappé à ce mouvement de morcellement de la conduite des affaires étrangères en Belgique. L'accord du 8 mars 1994 régule la participation de la Belgique à l'Union européenne au moyen d'un système de participation des entités fédérées sur pied d'égalité avec l'autorité fédérale[242]. De manière générale, c'est-à-dire peu importe le domaine de compétence concerné, l'accord organise une « coordination en vue de

[236] Il convient de noter que la simple prise en considération de la position du *Bundesrat* était déjà la loi de ratification de l'Acte unique européen. L'apport de l'article 23 en la matière a été celui d'étendre nettement le domaine de cette « simple prise en compte » aux intérêts des Länder et non plus uniquement les matières de législation des Länder ou leurs intérêts essentiels. X. VOLMERANGE, *Le fédéralisme allemand face au droit communautaire*, *op. Cit.*, p. 302.

[237] X. VOLMERANGE ajoute également les « matières relevant de l'administration propre de la Fédération » répertoriée aux articles 86 et s. de la Loi fondamentale, *Le fédéralisme allemand face au droit communautaire*, *op. Cit.*, p. 303.

[238] *Ibidem*.

[239] Art. 167, §1 de la Constitution belge.

[240] H. DUMONT, « Le partage des compétences relatives à l'élaboration des normes européennes entre l'État belge et ses composantes fédérées », précité, p. 37.

[241] Conformément à la procédure prévue par l'accord du 8 mars 1994 sur les traités mixtes, précité.

[242] *Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne*, 8 mar. 1994, M.B. du 17 nov. 1994. L'accord a été légèrement modifié par un accord de coopération du 13 févr. 2003, M.B. du 25 févr. 2003.

déterminer la position belge »[243] à laquelle participent les Présidents des gouvernements régionaux et communautaires, les membres de ces gouvernements « ayant les relations internationales dans leurs attributions »[244] ainsi que les attachés des Communautés et Régions auprès de la représentation permanente à Bruxelles[245]. Dès lors, les entités fédérées participent *par principe* à la formation de la position nationale belge puisqu'elles sont présentes à toutes les réunions de coordination, quel que soit le domaine de compétence concerné. En pratique, elles s'avèrent réticentes à prendre position lorsque le domaine affecté ne relève pas de leurs compétences. Toutefois, cela ne contredit pas le constat d'une participation ininterrompue des entités fédérées belges à l'activité de formation de la position nationale. À la fréquence de leur participation, s'ajoute la portée obligatoire de leur position dans certaines hypothèses.

2) La portée obligatoire de la position des régions à l'égard du gouvernement

124. En Allemagne et en Belgique, la participation des régions peut avoir une portée obligatoire, c'est-à-dire que le gouvernement est lié par la position qu'elles ont exprimée sur le projet d'acte discuté au sein du Conseil.

125. L'article 23§5 de la Loi fondamentale dispose de la prise en compte prépondérante de la position des Länder par le gouvernement fédéral dans deux hypothèses. Il s'agit, d'une part, lorsque les compétences du Bundesrat sont affectées et, d'autre part, lorsque le projet d'acte discuté au sein du Conseil affecte la situation des Länder.

126. L'accord sur la coopération entre le gouvernement fédéral et les Länder dans les affaires européennes précise en effet que si le consentement du Bundesrat est exigé dans la procédure législative interne, alors sa position doit être prise en compte de manière prépondérante[246]. Le Bundesrat bénéficie en effet de droits de participation à la législation fédérale obtenus progressivement à l'occasion de diverses négociations entre les Länder et les autorités fédérales. Ces droits de participation se distinguent nettement des compétences législatives exclusives des Länder puisqu'ils interviennent dans le cadre de compétences

[243] Art. 2.1. de l'Accord précité.
[244] *Ibidem, p*oint II « Coordination », art. 2,2,
[245] Point II « Coordination », art. 2,2, *ibidem*.
[246] Point III, al. 7, de l'accord. Une disposition que l'on retrouve dans l'article 23§4 de la Loi Fondamentale allemande.

exclusives de la fédération[247]. Il s'agit donc d'une première hypothèse où le contenu de la position nationale à exprimer devant le Conseil sera déterminé, de manière prédominante, par la position des autorités fédérées à travers un vote de leur chambre de représentation. Par conséquent, même dans le cadre de compétences exclusives de la fédération, les entités fédérées sont amenées à exercer l'activité de formation de la position nationale.

127. La seconde hypothèse où la position des Länder a une portée déterminante sur le contenu de la position nationale, est prévue par l'article 23§5 de la Loi fondamentale. Il s'agit du cas où « des pouvoirs de législation des Länder, l'organisation de leurs administrations ou leur procédure administrative sont concernés de manière prépondérante ». La seule justification permettant au gouvernement de ne pas prendre en considération de manière déterminante la position des Länder est la préservation de la responsabilité de la Fédération pour l'ensemble de l'État[248]. Dès lors, de la même manière que pour l'article 23§4, le contenu de la position nationale dépendra, de manière prépondérante, de la position des Länder. Cela laisse peu de marge de manœuvre aux autorités nationales durant les négociations au sein du Conseil.

128. Le droit allemand met lui aussi en place une procédure à suivre dans l'hypothèse où le gouvernement exprimerait son opposition à l'égard de la position des Länder. Les deux parties sont invitées, dans un premier temps, à se réunir afin de parvenir à un accord[249]. Dans l'hypothèse où la conclusion d'un accord est impossible, ceux-ci peuvent confirmer leur position par un vote des deux tiers au sein du Bundesrat. Le Gouvernement est alors tenu de respecter leur position[250]. Ce dernier ne peut s'en détacher uniquement si la position des Länder entraîne une augmentation des dépenses ou une baisse des recettes[251]. Dès lors, mise à part la question du budget de l'État, les Länder détiennent le dernier mot en matière de formation de la position nationale lorsque sont affectées de manière prépondérante leurs compétences législatives, leurs structures ou procédures administratives. Ces derniers exercent donc bien, en dernier ressort, l'activité de formation de la position nationale. L'accord précise enfin que si le

[247] Ils ont d'ailleurs été progressivement élargis et recouvrent aujourd'hui un nombre important de domaines. Pour un descriptif des diverses compétences du Bundesrat ainsi que de l'étendue de sa participation à la législation fédérale, voir A. GUNLICKS, *The Länder and German federalism*, *op. Cit.*, p. 339 et s.
[248] Art. 23 § 5 de la Loi fondamentale allemande. La Section 5 de la loi du 29 oct. 1993 inclut également la responsabilité de la Fédération en matière de politique étrangère, de défense et européenne.
[249] Section 5, (2), de la loi sur la Coopération entre le Gouvernement fédéral et les Länder dans les affaires européennes, précitées. Également prévu par le Point III de l'accord entre le Gouvernement fédéral et les Länder pris en application de la loi du 29 oct. 1993.
[250] Section 5, § 2, de la loi du 12 mars 1993 précitée sur la coopération entre le Gouvernement et les Länder dans les affaires européennes, reprise par le point III (4) de l'accord précité du 29 octobre de la même année.
[251] Dans ce cas l'art. 23, § 5, dispose que l'accord du Gouvernement est obligatoire pour fixer le contenu de la position commune.

Gouvernement fédéral s'écarte de leur position, et si les Länder an font la demande, il doit les informer des raisons l'ayant amené à s'en écarter[252]. Le droit allemand ne prévoit pas de procédure dans l'hypothèse où le Gouvernement n'aurait pas respecté la position des Länder, quand bien même celle-ci aurait été confirmée par un vote à la majorité des deux tiers. Il semble que la seule procédure envisageable soit la saisine de la Cour constitutionnelle afin que celle-ci contrôle le comportement du Gouvernement, ce qui est déjà arrivé par le passé[253]. Enfin, la pratique rend compte d'un recours très limité, voire inexistant, au mécanisme de confirmation au vote des deux tiers. Carlo PANARA nous informe ainsi qu'entre 1998 et 2003 le Bundesrat n'a jamais eu recours à ce mécanisme, quand bien même le Gouvernement exprimait son désaccord à l'égard de la position des Länder[254]. Il semble plutôt qu'à chaque fois qu'un désaccord a eu lieu, les exécutifs fédérés et fédéraux soient parvenus à un accord[255].

129. Dès lors, même si le gouvernement n'est jamais totalement absent de la procédure, l'exercice de cette activité est donc effectivement partagé entre le Gouvernement central et les exécutifs des Länder. Les règles internes de répartition des compétences et la procédure législative fédérale constituent le cadre dans lequel s'exerce l'activité de formation de la position nationale. Les droits de participation dont bénéficient les Länder imposent aux autorités centrales d'informer de manière continue les entités fédérées concernant les évolutions des négociations au sein du Conseil. Ceci d'autant plus lorsque le projet d'acte est modifié en substance. Enfin, les autorités centrales sont tenues par le principe de loyauté fédérale lorsqu'elles doivent agir en représentation des intérêts des Länder au sein du Conseil. Elles ne peuvent en principe s'écarter de la position fédérée, mais si elles s'en éloignent elles doivent en informer les Länder et expliquer leur choix. Les autorités centrales ne peuvent agir de manière unilatérale et au gré des négociations au sein du Conseil. Elles doivent toujours s'assurer de prendre en considération la position des Länder, d'autant plus lorsque celles-ci pèse de manière déterminante. Ainsi, la portée de la participation des Länder est garantie par les obligations qui pèsent sur les autorités fédérales concernant la poursuite des négociations une fois que ladite position a été émise.

[252] Point III (5) de l'accord précité.
[253] A l'occasion de sa fameuse décision « Télévision sans frontières » que nous analyserons par la suite, *Bundesverfassungsgericht* du 22 mars 1995**,** 2 BvG 1/89.
[254] C. PANARA, « La participación des los Länder alemanes en el proceso de tomas de decisiones de la UE », *Revista CIDOB d'afers internationals*, n° 99, sept. 2012, p. 25-38, p. 31.
[255] *Ibidem*.

130. La procédure belge de participation des régions diffère sensiblement tout en garantissant également un exercice partagé de l'activité de formation. Le contenu de la position nationale est en effet arrêté par voie de consensus[256]. En l'absence de consensus, le représentant belge devant le Conseil est obligé de s'abstenir[257]. La volonté politique des entités fédérées belges détient une place considérable dans le processus d'élaboration de la position nationale. La règle du consensus leur assure un poids déterminant au sein du processus interne de participation à l'intégration européenne, et l'obligation d'abstention qui pèse sur le représentant belge au Conseil en témoigne. Toutefois, et à l'image du droit positif allemand, l'autorité fédérale n'est jamais absente du processus interne de coordination. Au contraire, elle peut elle aussi bloquer les discussions internes quand bien même le domaine affecté relève d'une compétence exclusive des entités fédérées. L'expression de la position nationale belge s'avère par conséquent conditionnée au bon déroulement des négociations internes. Une abstention au sein du Conseil est susceptible de porter atteinte tant à l'autorité fédérale qu'aux régions et communautés belges. À ce titre, l'accord de 1994 précise la portée de l'abstention en fonction de la procédure de vote afin d'attirer l'attention des acteurs de la formation de la position nationale[258]. Ainsi, si la procédure de vote est l'unanimité, une abstention compte comme un vote positif. À l'inverse, si la procédure est la majorité qualifiée, l'abstention compte comme un vote négatif. Dès lors, l'absence de consensus dans le cadre de la procédure interne de coordination se traduit plutôt par l'expression d'une position par défaut plutôt que par l'absence de position de la délégation belge au sein du Conseil. Il semble que les acteurs en présence soient en pratique tenus de parvenir à un consensus s'ils souhaitent s'exprimer au sein du Conseil[259]. La procédure mise en place par l'accord comporte des risques pour l'efficacité de la participation belge bien plus importants que pour le bon déroulement du processus décisionnel européen. Les autorités nationales belges voient leur marge de négociation au sein du Conseil fortement encadrée par les règles internes, tout particulièrement par le principe de parallélisme des compétences.

---

[256] « Développements », point 5 « la définition de la position belge et le mécanisme de coordination », *ibidem*.
[257] Si l'accord ne le précise que concernant la formation « Agriculture et Pêche » (pt. 4 des « développements ») du Conseil de l'Union, cela apparaît assez évident pour H. DUMONT, « Le partage des compétences relatives à l'élaboration des normes européennes entre l'État belge et ses composantes fédérées », précité, p. 44-45.
[258] Pt. 5 du commentaire « Développements » de l'accord de coopération du 8 mars 1994.
[259] A. DE BECKER, « Belgium : The State and the Sub-State Entities Are Equal, But Is the state sometimes Still More Equal Than the Others? », *in* C. PANARA, A. DE BECKER (dir.), *The Role of the Regions in EU Governance*, *op. Cit*., pp. 251- 273, p. 262.

131. Ainsi, la portée de l'association des entités fédérées allemandes et belges à l'activité de formation de la position nationale nous permet de conclure à un partage effectif de son exercice. La marge de négociation des autorités centrales au sein du Conseil en résulte nécessairement réduite au profit de la participation des régions. L'association des régions couvre également l'activité de formulation de la position nationale au sein du Conseil, elle s'exerce à ce titre dans l'ordre juridique de l'Union européenne. Les droits de participations des régions doivent dès lors être appréhendés à l'aune des règles de représentation des régions au sein de la délégation nationale.

132. Toutes les régions soumises à notre étude sont donc associées, de près ou de loin, à l'activité de formation de la position nationale. Les limites constatées dans le cadre de l'Espagne et de l'Italie doivent être replacées dans leur contexte, tant l'approche unitaire des relations internationales, et donc des rapports avec l'Union européenne, a marqué ces deux États. Il s'agit à présent d'appréhender leur association à l'activité de formulation de la position nationale au sein du Conseil de l'Union européenne. À nouveau, toutes sont associées, mais l'intensité de cette association varie entre les deux États membres « régionaux » et les deux États membres fédérés.

§ 2. L'association graduée des régions à l'activité de formulation

133. L'association des régions à l'activité de formulation s'opère par leur représentation au sein de la délégation nationale. Leurs droits de participation varient en fonction des modalités de la représentation des régions. La représentation des régions peut ainsi se traduire en l'incorporation d'un représentant régional dans la délégation nationale dont la direction demeure confiée à un représentant des autorités centrales (A). Une autre hypothèse de représentation consiste en la délégation à un représentant régional du pouvoir d'engager l'État tout entier. Cela se traduit par le fait que la délégation nationale est présidée par ledit représentant régional (B).

A- L'association limitée des régions à l'activité de formulation de la position nationale : l'intégration d'un représentant régional dans la délégation nationale

134. Cette situation couvre les modalités de participation des régions italiennes et espagnoles à l'activité de formulation. Leur association se traduit en pratique par l'intégration

d'un ou plusieurs de leurs représentants au sein de la délégation nationale[260]. Il s'agit là d'une évolution conséquente de la participation de ces deux États membres au processus décisionnel européen, longtemps assimilé aux affaires étrangères. À ce titre, il convient de souligner l'étendue de leur participation qui se traduit par leur représentation au sien de la délégation nationale à tous les niveaux de discussions au sein du Conseil (1). Toutefois, les modalités de leur représentation réduisent de manière conséquente la portée de leur participation qui se limite, en définitive, à une simple consultation (2).

1) Le principe d'une représentation des régions italiennes et espagnoles

135. Concernant les régions italiennes, la Constitution révisée de 2001 a posé le principe d'une « participation directe » des Régions et Provinces autonomes dès lors que leurs compétences étaient concernées[261]. Ce principe fut d'abord repris par le législateur en 2003[262], lequel préféra renvoyer à la conclusion d'un accord afin d'en décliner la procédure. En 2006, le Gouvernement, les Régions et les Provinces autonomes de Trento et Bolzano conclurent un « accord général de coopération [notre traduction] » en ce sens[263]. C'est aussi un accord qui consacre la participation des CCAA à l'activité de formulation de la position nationale[264] en déterminant les formations du Conseil dans le cadre desquelles les CCAA bénéficient d'une représentation[265]. Relativement aux modalités de leur représentation, les CCAA doivent désigner un représentant issu d'un exécutif régional[266]. La représentation des régions italiennes,

[260] Pour l'Espagne, voir l'*Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea*, 9 déc. 2004, B.O.E. n°64, 16 mars 2005, p. 9372-9376. Pour l'Italie, voir l' *Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari*, 16 mars 2006, n°2357/2006/CSR, G. U. n°75, 30 mars 2006, p.??.

[261] Article 117 al. 5 de la Constitution. La notion de « participation directe » consacre, selon certains auteurs, la possibilité pour les régions et provinces autonomes de prendre part à la délégation nationale. Voir en ce sens, I. INGRAVALLO, « Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo, *Istituzioni del federalismo*, n°3-4, 2013, pp. 857-879, p. 861.

[262] Article 5§1 de la loi, *Disposizione per l'adeguamento dell'ordine della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001*, 5 juin 2003, n°131, G. U. n°132, 10 juin 2003.

[263] Accord précité du 16 mars 2006 maintenu en vigueur par la loi n° 234/2012 qui ne revient pas sur la question de la « participation directe » des régions italiennes à l'élaboration du droit dérivé de l'Union européenne.

[264] Accord précité du 9 déc. 2004.

[265] Ces formations sont aujourd'hui au nombre de 5, l'accord de 2004 ayant été modifié à deux reprises en 2009 et 2011. Il s'agit des formations suivantes :

Emploi, politique sociale, santé et consommateurs
Agriculture et Pêche
Environnement
Éducation, jeunesse et culture
Concurrence — consommation

[266] Pt. 3.1 de l'accord du 9 déc. 2004 précité.

quant à elle, s'organise de sorte à représenter les différentes régions italiennes. L'accord de 2006 met ainsi en place une double représentation, c'est-à-dire un représentant pour les régions ordinaires et un représentant pour les régions à statut spécial et les provinces autonomes de Trento et de Bolzano[267]. Le représentant doit toujours être un président de région désigné par les régions concernées, ou bien un de ses délégués[268].

136. Ainsi la présence des régions est garantie par les droits positifs espagnol et italien, de rang constitutionnel pour ce dernier. La garantie constitutionnelle de la participation des régions italiennes lui confère d'ailleurs une portée conséquente en l'extrayant de la seule volonté des autorités nationales. Inversement, la prévision de la participation des CCAA dans un accord intergouvernemental soulève légitimement des interrogations relatives à la permanence, dans la durée, d'une telle prévision. De même, cela pose la question de savoir si la participation des CCAA au sein de la délégation nationale bénéficie d'une protection constitutionnelle ou du moins supérieure au texte de l'accord. L'accord de 1994 semble néanmoins s'être installé dans la durée, il a d'ailleurs été modifié à deux reprises afin d'étendre la représentation des CCAA[269]. Une formation supplémentaire du Conseil de l'Union a ainsi été rajoutée à la liste des formations au sein desquelles les CCAA peuvent bénéficier d'une représentation[270]. Cet élargissement témoigne tant de la volonté de maintenir l'accord de 2004 que de son bon fonctionnement pratique. En outre, la Cour constitutionnelle pourrait aujourd'hui imposer au gouvernement d'organiser la représentation des communautés autonomes au sein de la délégation nationale lorsque leurs compétences sont affectées par les discussions au sein du Conseil.

137. La participation des CCAA et des régions italiennes au sein de la délégation nationale devant le Conseil est aujourd'hui acquise, du moins dans le droit positif. En effet, dans le cadre des régions italiennes aucune étude précise n'a été effectuée sur la présence effective de leurs représentants. De plus, l'accord de 2006 n'identifie pas les formations pertinentes du Conseil dans lesquelles les régions pourraient être représentées. La question semble être laissée à la coopération intergouvernementale et donc, nécessairement, au cas par cas. Il est donc difficile de qualifier la participation des régions italiennes aux formations du

[267] Art. 2 § 1 de l'accord du 16 mars 2006 précité.
[268] *Ibidem*.
[269] Par trois accords successifs en 2009, 2010 et 2011. Voir en ce sens, Informe sobre el cumplimiento de los Acuerdos de la CARUE de 9 de diciembre 2004 referentes a la participación de las Comunidades autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea 2017, Secretaria de Estado para las administraciones territoriales, 74 p., p. 2, disponible en ligne.
[270] Il s'agit de la formation « Concurrence et consommation ».

Conseil de l'Union européenne d'effective. À l'inverse, les CCAA ont pleinement saisi l'opportunité qui leur est offerte depuis 2004[271] au moyen d'une représentation rotatoire afin de permettre à toutes les CCAA de s'exercer à l'activité de représentation[272].

138. Leur participation à l'activité de formulation s'étend aux groupes de travail et comités du Conseil de l'Union européenne[273]. Ces derniers jouent un rôle fondamental dans l'activité du Conseil, ils s'inscrivent hiérarchiquement sous la direction du C.O.R.E.P.E.R.[274] et préparent les travaux du Conseil[275]. Ces groupes et comités sont composés d'un ou de deux représentants des États membres, d'un membre de la Commission et d'un membre du secrétariat général du Conseil[276]. Le C.O.R.E.P.E.R. est quant à lui composé des représentants permanents des États membres et occupe en ce sens une place centrale dans le fonctionnement du Conseil[277]. La participation des régions aux formations du Conseil de l'Union devait nécessairement s'accompagner de leur représentation au sein de ces groupes et comités au risque d'avoir une portée exclusivement symbolique. Le Conseil s'appuie en effet sur les travaux du C.O.R.E.P.E.R. et des divers groupes et comités institués afin de structurer les discussions au sein du Conseil.

139. Concernant l'Espagne, la représentation des CCAA s'effectue de la même manière que pour les formations du Conseil. En fonction des formations du Conseil pour lesquelles les communautés autonomes peuvent être représentées, un représentant des CCAA pour les groupes et comités amenés à participer aux travaux préparatoires desdites formations est désigné[278]. S'agissant des régions italiennes, la représentation régionale doit inclure un

---

[271] L. E. AYUSO, « Las Comunidades autónomas en el Consejo de la Unión europea: la rapresentacion de Catalunya », *REAF*., n° 8, avr. 2009, p. 85-118, p.97.

[272] Ainsi en 2017 douze CCAA ont exercé la représentation des régions au sein des 5 formations identifiées dans l'accord de 2004. Voir en ce sens le rapport précité sur la réalisation des accords du 9 déc. 2004, p. 15.

[273] Concernant l'Espagne, la participation des CCAA est prévue par *l'Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades autónomas en los grupos de trabajos del Consejo de la Unión Europea*, 9 déc. 2004, B.O.E. n° 64, 16 mars 2005. S'agissant des régions italiennes c'est l'accord précité du 16 mars 2004, en son article 3, qui pose le principe de leur participation ainsi que la procédure.

[274] Le Comité des représentants permanents des gouvernements des États membres de l'UE.

[275] E. FOUILLEUX, J. DE MAILLARD, A. SMITH, « Les groupes de travail du Conseil, nerf de la production des politiques européennes ? », *in* C. LEQUESNE, Y. SUREL, *L'intégration européenne*, Académique (coll.), Presses de Science Po, 2004, 292 p., pp. 143-183. D'après le règlement intérieur du Conseil de l'Union européenne ces groupes de travail et comités seraient plus de 150, voir en ce sens, Conseil, *Décision portant adoption de son règlement intérieur*, 1er décembre 2009, 2009/927/UE, JO L325, 11.12.2009, p. 35.

[276] E. FOUILLEUX, JACQUES DE MAILLARD, A. SMITH, « Les groupes de travail du Conseil, nerf de la production des politiques européennes ? », précité, p. 145.

[277] F. DE QUADROS, *Droit de l'Union européenne*, Droit constitutionnel et administratif de l'Union européenne (coll.), Bruylant, 2008, 571 p., spé. p. 228-229.

[278] Point II.1 et .2 de l'Accord du 9 déc. 2004 sur la représentation des CCAA dans les groupes de travail du Conseil.

représentant des régions ordinaires et un représentant des régions spéciales[279]. Pour ce faire, un registre d'experts régionaux doit être préalablement adopté par l'État et les régions.

140. Dans la pratique, les CCAA ont porté une attention moindre à leur représentation au sein des comités et groupes de travail, leur participation s'avère plutôt anecdotique[280]. Il est apparu que le système de rotation est un facteur de déstabilisation de la participation des CCAA, un tel système implique en effet une étape préalable de coordination entre toutes les CCAA[281]. Le rapport d'information du Secrétariat pour l'administration territoriale nous informe qu'en 2017 celles-ci ont pris part à quarante groupes de travail et comités, le rapport relève d'ailleurs une augmentation de leur participation[282]. Cependant, si leur présence physique est indéniable, très souvent les CCAA ne parviennent pas à produire une position commune sur les projets abordés dans ces groupes et comités[283]. Or, leur incapacité à produire une telle position affaiblit nécessairement la portée de leur participation. Concernant l'Italie, les régions et l'État ont adopté le premier registre d'experts régionaux[284] six ans après l'accord de 2006, alors même que celui-ci est un élément clef d'une participation régionale systématique[285]. L'adoption d'un tel registre marque le début d'une participation effective des régions italiennes au sein de la délégation nationale dans les groupes de travail et comités du Conseil de l'Union européenne.

141. Compte tenu des décennies de centralisation de la participation de l'État au processus institutionnel européen, l'association des régions italiennes et espagnoles à l'activité de formulation apparaît comme une évolution conséquente. Leur représentation au sein de la délégation nationale marque le dépassement de l'approche traditionnellement unitaire des affaires européennes par les autorités centrales. Désormais, la forme composée de l'Italie et de l'Espagne se manifeste au sein du Conseil de l'Union européenne. Toutefois, la participation des régions demeure limitée compte tenu des modalités de leur représentation.

---

[279] C'est-à-dire que les régions ordinaires bénéficient d'un représentant, et les régions à statut spécial ainsi que les Provinces autonomes de Trento et Bolzano également.

[280] L. E. AYUSO, « Las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión europea : la representación de Catalunya », précité, p. 100.

[281] *Ibid.*, p. 100 et s.

[282] Rapport sur la réalisation des accords de décembre 2004 précité, p. 19.

[283] L. E. AYUSO, « Las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión europea : la representación de Catalunya », précité, p. 100.

[284] Le registre a été adopté au sein de la Conférence entre l'État, les Régions et les Provinces autonomes le 25 juillet 2012, procès-verbal n° 12/2012, pt. 14. À noter qu'un expert régional avait été désigné déjà le 18 nov. 2010 par la Conférence, acte 215/CSR. À la suite de l'acquisition d'un registre d'expert, la Conférence État-régions a, à nouveau, désigné un expert régional pour participer aux activités des groupes de travail et comités du Conseil le 15 mai 2014, acte 55/CSR.

[285] A. IACOVIELLO, « La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo : i modelli organizzativi delle Regioni italiane », *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n°1, 2018, pp. 210-241, p. 218.

2) Une représentation régionale limitée

142. La participation des régions italiennes et espagnoles à l'activité de formulation est tributaire du modèle de représentation qui a été choisi dans ces deux États membres. En effet, les régions n'exercent pas les droits de l'État membre, à savoir le droit de vote et le droit de parole. Or, tout l'intérêt d'une représentation efficace des régions se situe au niveau de la capacité qui leur est offerte de représenter l'État membre tout entier et donc, nécessairement, de l'engager. Au sein du Conseil, c'est l'État tout entier qui s'exprime, et non la région. Dès lors, si le représentant régional ne préside pas la délégation nationale, il ne peut ni voter ni prendre la parole lorsqu'il le souhaite. Dans la perspective d'une participation régionale décisive, la possibilité d'exprimer et d'engager l'État membre se compte parmi les moyens pertinents pour ce faire.

143. Ni les CCAA ni les régions italiennes ne bénéficient d'un droit automatique à la présidence de la délégation nationale devant le Conseil. En Espagne, l'hypothèse n'est même pas envisagée par l'accord de 2004 et la participation « externe » des CCAA est susceptible de continuer sans prendre en considération cette question[286]. Les régions italiennes quant à elles bénéficient officiellement de la possibilité de représenter l'Italie dès lors que leurs compétences exclusives sont concernées. À ce titre, il revient à la Conférence « État-régions »[287] d'identifier les situations dans le cadre desquelles un représentant régional devrait prendre la présidence de la délégation[288]. Cela s'effectue au cas par cas et au moyen d'une entente entre le Gouvernement et les régions. Le renvoi à la négociation verticale affaiblit la portée de cette disposition puisque la représentation de l'État par un représentant régional dépend de la bonne volonté de tous les acteurs. À l'heure actuelle, aucune entente de ce type n'a été conclue, d'ailleurs aucun ordre du jour de la Conférence « État-régions » ne s'est référé à cette hypothèse. Dès lors, si le représentant régional italien peut présider la délégation nationale, les régions italiennes sont placées dans une situation similaire à celle des CCAA.

144. Les modalités de représentations des régions italiennes et espagnoles conduisent à une situation paradoxale. Lorsque les discussions au sein du Conseil portent sur un domaine de

[286] J. MARTIN Y PEREZ DE NANCLAREZ, « Comunidades autonomas y Union europea : hacia una mejoría de la participación directa de las Comunidades autónomas en el proceso decisorio comunitario », *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 22, 2005, pp. 759-805, p. 785.
[287] Organe de coopération et de coordination entre le Gouvernement central et les exécutifs régionaux. Une étude plus précise de cette conférence est effectuée par la suite, voir *infra* p. 116 et s.
[288] Accord de coopération du 16 mars 2006, art. 4.

compétence régionale exclusive, le gouvernement détient en définitive la maîtrise de l'activité de formulation de la position nationale. Le Gouvernement monopolise donc le pouvoir d'émettre la position nationale dans un domaine pour la régulation duquel il ne dispose pas de compétence dans son ordre juridique interne. Les autorités centrales parviennent à récupérer indirectement un domaine de compétence qu'elles ne détiennent pas dans l'ordre juridique interne. Cette hypothèse se manifeste clairement concernant l'Espagne puisqu'alors même que les formations du Conseil identifiées concernent des compétences exclusives des CCAA, celles-ci ne peuvent pas représenter l'État membre au sein du Conseil. Et cela vaut même lorsque les CCAA sont parvenues à l'adoption d'une position commune sur la question abordée au sein du Conseil. La représentation des régions au sein de la délégation nationale leur permet d'opérer un certain contrôle de l'activité du gouvernement et des suites données aux positions qu'elles ont exprimées. Assurément, il s'agit là d'une évolution favorable aux régions qui étaient jusqu'alors totalement exclues de l'activité de formulation.

145. En maintenant un monopole national de la présidence de la délégation, les droits positifs italien et espagnol garantissent une marge de négociation importante au profit des autorités nationales. La représentation unitaire de l'État par un représentant du gouvernement est favorisée et s'inscrit dans une tradition centralisatrice. Les principes qui gouvernent la participation des régions à l'activité de formulation laissaient en ce sens présager les modalités de représentation des régions. En Espagne, la réglementation encadre la participation des CCAA avec les principes d'unicité de la représentation de l'Espagne, d'unité de l'action externe de l'Espagne et de responsabilité de l'État quant aux résultats des négociations[289]. Les modalités de représentation des communautés autonomes traduisent la recherche d'un équilibre entre une participation directe et effective des CCAA, lorsque leurs compétences sont concernées, et ces trois principes posés dans l'accord de 2004. Il en va de même en Italie où le législateur exige que « la représentation italienne à l'égard de l'Union européenne [soit] […] caractérisée par une position unitaire »[290]. Le principe d'unicité irrigue toute la procédure de participation régionale et assure, en définitive, une primauté presque automatique à la position du gouvernement central[291].

[289] I.1.2. de l'accord précité du 9 déc. 2004 sur la représentation des CCAA au sein du Conseil de l'Union européenne.
[290] Affirmé plusieurs fois par le juge constitutionnel, *Corte Costituzionale*, 27 octobre 1999, n°425, G. U. n°46, 17 nov. 1999, pt. 5.3 ; *Corte costituzionale*, 12 juillet 2001, n°317, G. U. n°30, 1er août 2001, pt. 4.1.
[291] C'est ce qu'affirme L. E. AYUSO concernant l'Espagne, « Las comunidades autónomas en el Consejo de la Unión europea: la representación de Catalunya », précité, p. 92.

146. Les règles relatives à la prise de parole du représentant des communautés autonomes rendent compte de la portée du principe d'unicité en Espagne. Le représentant des CCAA peut prendre la parole, dans le cadre des formations du Conseil identifiées par l'accord, uniquement si trois conditions sont réunies[292] :

- Que le texte discuté affecte des compétences des CCAA,
- Que les CCAA aient adopté une position commune,
- Que la position commune adoptée porte sur le texte discuté

147. A priori, ces trois conditions, qui subordonnent la prise de parole du représentant des CCAA, s'imposent par leur logique. En tant que représentant des CCAA, il ne saurait prendre la parole sans mandat précis de leur part. De même, lorsque les discussions au sein du Conseil n'affectent aucune compétence d'une CCAA la logique justifie que leur représentant ne prenne pas la parole[293]. Cependant, l'accord subordonne la prise de parole du représentant régional à l'approbation du président de la délégation nationale. Ce dernier peut la lui refuser, quand bien même les trois conditions sont réunies, dès lors qu'il estime que sa prise de parole ne permet pas « la meilleure défense de l'intérêt espagnol »[294]. Par conséquent, la réunion des trois conditions suscitées ne suffit plus, encore faut-il que le président de la délégation nationale évalue l'intérêt d'une prise de parole de la part du représentant régional. Un tel refus a pu être exprimé par le président de la délégation nationale alors que la question abordée portait sur une compétence exclusive régionale et que ces dernières avaient adopté une position commune[295].

148. Dans le cadre de leur participation aux groupes de travail et comités du Conseil, la situation est équivalente. En principe, le représentant des CCAA peut prendre la parole dès lors que les CCAA ont adopté une position commune et que le groupe de travail en question traite d'un domaine relevant de leurs compétences. En pratique cependant, soit les CCAA ne parviennent pas à adopter à temps une position commune[296], soit leur représentant transmet la position directement au président de la délégation[297]. Dans cette dernière hypothèse, les CCAA

[292] Art. 5, al.3, de l'Accord sur les modalités de représentation des CCAA dans les formations du Conseil, précité.
[293] Une évidence qui s'imposerait d'autant plus si, à l'inverse, lorsque les discussions ne concernent que des compétences exclusives des CCAA le Gouvernement central ne peut, à son tour, prendre la parole.
[294] L. E. AYUSO, « Las Comunidades autónomas en el Consejo de la Unión europea : la representación de Catalunya », précité, p. 93.
[295] *Ibid*., p. 98.
[296] Ce qui arrive finalement assez souvent, compte tenu du rythme de travail des comités et groupes de travail du Conseil, voir. L. E. AYUSO « Las Comunidades autónomas en el Consejo de la Unión europea : la representación de Catalunya », précité, p. 101.
[297] *Ibidem*.

ne disposent plus d'aucune maîtrise à l'égard des suites données à leur position commune. Ainsi, les CCAA ne sont représentées que passivement puisque leur représentant ne peut prendre la parole que lorsque le président de la délégation exprime son accord en ce sens. Concernant les régions italiennes, l'accord de 2006 ne dit mot sur les conditions et la procédure d'une éventuelle prise de parole des représentants régionaux. Il en résulte que cette question relève exclusivement de la négociation entre les représentants et le président de la délégation, ce qui n'est pas sans défavoriser la participation régionale.

B- La représentation de l'État par un représentant régional

149. À l'image de l'activité d'élaboration de la position nationale, celle de sa formulation fait l'objet d'un exercice partagé entre les autorités fédérales et fédérées, conformément à la répartition constitutionnelle des compétences. À la différence des régions espagnoles et italiennes, les régions allemandes et belges peuvent exercer la présidence de la délégation nationale au sein du Conseil et ainsi engager l'État membre tout entier à l'issue des négociations. En effet, en dehors de cette hypothèse, les *Länder* et les Communautés et Régions belges disposent de représentants au sein de la délégation nationale dont la prise de parole est subordonnée à l'accord du président de la délégation nationale[298]. Cette situation ne diffère donc en rien de celles des régions italiennes et des CCAA espagnoles.

150. Concernant l'exercice de la présidence de la délégation nationale devant le Conseil, c'est-à-dire l'exercice de la compétence d'exprimer la volonté de l'État membre représenté ainsi que de voter en son nom, les situations diffèrent. Dans le cadre de l'Allemagne, les Länder sont amenés à représenter l'État tout entier uniquement lorsque leurs compétences législatives exclusives en matière de culture, d'éducation ou de médias sont concernées[299]. La procédure est celle de la délégation, par le Gouvernement, de son mandat de négociations au représentant des Länder, que ce soit concernant les groupes de travail préparatoire du Conseil que pour le

[298] Pour l'Allemagne, voir la section 6 (1) de la loi sur la coopération entre le Gouvernement fédéral et les Länder dans les affaires européennes précitées ; voir également l'analyse des dispositions juridiques pertinentes, opérées par H.-C. JASCH M. SUSZYCKA-JASH, « The Participation of German Länder in Formulating German EU-Policy », *German Law Journal*, vol. 10, n° 9, 2009, pp.1215-1257, p. 1243. Pour la Belgique il s'agit des hypothèses où, bien que la présidence de la délégation relève des autorités fédérales, les entités fédérées peuvent désigner un ministre-assesseur qui assistera le Président de la délégation et pourra, lorsque leurs compétences législatives sont en jeu et avec l'accord du Président, prendre la parole. Voir en ce sens l'Annexe I de l'accord de coopération du 8 mars 1994, précité.

[299] Art. 23 § 6 de la Loi fondamentale allemande.

Conseil de l'Union[300]. Dans cette hypothèse, les Länder exercent donc les droits de l'État membre au sein du Conseil de l'Union européenne en s'exprimant au nom de la République fédérale d'Allemagne. À ce titre, la décision de la Cour constitutionnelle fédérale sur les obligations qui pèsent sur l'autorité fédérale dans le cadre des négociations au sein du Conseil voit sa portée fortement réduite. Le transfert de la présidence de la délégation nationale assure aux Länder un contrôle sur la représentation de leur position au sein du Conseil. C'est aujourd'hui le représentant des Länder qui est tenu par une obligation de représenter la position fédérée, de ne pas s'en écarter et de les informer des éventuelles évolutions des négociations. Toutefois, l'hypothèse de délégation des droits de l'État au représentant fédéré ne couvre pas tous les cas où la position des Länder doit être prise en compte de manière déterminante. Lorsque le Bundesrat s'exprime parce que ses compétences sont affectées, le représentant du gouvernement fédéral demeure à la présidence de la délégation. En tout état de cause, la responsabilité de la Fédération tout entière doit être respectée par les acteurs de l'activité de formulation au sein du Conseil[301].

151. Concernant la Belgique, l'accord du 8 mars 1994 structure le partage de l'exercice de la représentation belge autour des diverses formations du Conseil de l'Union et à l'aune de la seule répartition constitutionnelle des compétences[302]. Les entités fédérées sont amenées à représenter le Royaume de Belgique en tant qu'État membre de l'Union européenne, et donc à l'engager par le vote, dans deux hypothèses parmi les quatre envisagées par l'accord[303]. Soit la Belgique est représentée par un ministre fédéré, assisté d'un assesseur fédéral, soit elle est représentée exclusivement par un ministre fédéré[304]. Comme précisé par l'accord, la présence de l'assesseur fédéral ne modifie en rien le pouvoir de négociation du ministre fédéré qui préside la délégation puisque l'assesseur ne peut prendre la parole qu'avec l'autorisation de ce

[300] Section 6 (2) de la loi sur la coopération entre le Gouvernement fédéral et les Länder dans les affaires européennes, précitée ; point IV (5) de l'accord du même nom précité. V. également H.-C. JASCH, M. SUSZYCKA-JASH, « The Participation of German Länder in Formulating German EU-Policy », précité, p.29-30.
[301] Art. 23, §6 de la Loi fondamentale allemande.
[302] Cependant, comme le souligne H. DUMONT, l'accord n'a pas été adapté à la suite de la réduction du nombre de ces formations, « Le partage des compétences relatives à l'élaboration des normes européennes entre l'État belge et ses composantes fédérées », *R.A.E.*, 2013/1, p.37-53, p. 43.
[303] Quatre modalités de représentation du Royaume de Belgique sont en effet envisagées par l'accord et structurées autour des formations du Conseil, voir l'Annexe I, al. 4, de *l'Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne*, 8 mars 1994, M.B. du 17 nov. 1994, modifié par l'accord de coopération du même nom du 13 févr. 2003, M.B. du 25 févr. 2003.
[304] *Ibidem*. L'accord précise de plus que « la représentation de la Belgique est assurée par un seul ministre pendant toute la durée de la session du Conseil, à savoir le ministre-siégeant », point III, art. 10.

dernier[305]. La représentation de la Belgique par un ministre fédéré s'effectue par rotation entre les Communautés et Régions[306]. Cette règle ne vaut pas pour la formation « Pêche » du Conseil où la représentation belge est exclusivement assurée par un représentant ministériel de la Région flamande[307]. En toute hypothèse, le ministre chargé de représenter le Royaume de Belgique est désigné, formellement, « au sein de la coordination organisée par la Direction d'Administration des Affaires européennes » ou, en cas de désaccord, au sein de la Conférence interministérielle de Politique étrangère[308]. La représentation de la Belgique par ses entités fédérées résulte, elle aussi, d'une délégation de droits dont dispose l'autorité fédérale au sein du Conseil de l'Union, ou plutôt d'un transfert de ces droits, comme spécifiés par l'accord de coopération[309]. En ce sens, il convient de rappeler et de souligner que les entités fédérées représentent le Royaume de Belgique tout entier, « dont la responsabilité générale doit être respectée »[310]. Cette précision est d'autant plus nécessaire compte tenu des modalités de représentation de la Belgique au sein de la formation « Pêche » du Conseil[311].

152. L'accord du 8 mars 1994 s'intéresse à d'autres hypothèses de représentation du Royaume de Belgique, c'est-à-dire à l'exclusion des réunions formelles du Conseil des ministres. Ainsi, l'Annexe III de l'accord prévoit un parallélisme de la représentation belge entre les « Conseils formels » et les « Conseils informels ». Dès lors que les entités fédérées belges sont compétentes pour représenter, et engager, la Belgique au sein d'un Conseil formel, elles le sont également pour participer au conseil informel si celui-ci a lieu[312]. Une précision intéressante, car, comme le précise l'accord, ces conseils ne disposent pas d'une base légale, en ce sens ils n'ont pas « d'existence juridique »[313]. L'association des entités fédérées belges aux négociations informelles rend compte de la portée de leur participation à la formulation de la position nationale. Elle reflète aussi la volonté des acteurs politiques belges d'assurer

[305] Annexe I, al. 3, de l'accord de coopération précité.
[306] Rotation semestrielle organisée au sein de la conférence interministérielle de la politique étrangère, conformément aux principes établis dans l'Annexe II de l'accord du 8 mars 1994. Précisons qu'une liste des des ministres de chaque entité pouvant être appelée à représenter la Belgique est établie au sein de la Conférence interministérielle de la politique étrangère, conformément au point III., art. 8, de l'accord du 8 mars 1994.
[307] Annexe I, point 4 « Répartition concrète des Conseils », de l'accord du 8 mars 1994.
[308] Point III, art. 9, de l'accord précité.
[309] « Développements », point 4, Accord de coopération du 8 mars 1994, précité.
[310] *Ibidem*.
[311] Certainement, dans le cadre de la formation « Pêche » du Conseil, il sera aisé pour la Région flamande, dont les institutions ont été fusionnées avec la Communauté flamande, de défendre son seul intérêt. Cependant, la coordination horizontale qui a lieu en interne assure tout de même aux autres acteurs politiques la possibilité de nourrir le contenu de la position nationale, lequel doit être fixé par voie de consensus.
[312] Annexe III « Concernant la représentation aux Conseils informels ».
[313] Comme affirmé par l'accord, ibid., al.1er.

effectivement le partage des relations internationales, ici des affaires européennes, entre toutes les autorités compétentes. Concernant la représentation belge au sein du C.O.R.E.P.E.R., celle-ci est assurée par le représentant permanent, sans que cela soit un obstacle à la présence de représentants fédérés[314]. Enfin, concernant la Présidence du Conseil par le Royaume de Belgique, l'accord précise que « des dispositions spécifiques doivent être prévues pour chaque Présidence »[315], ce qui laisse à supposer qu'il revienne à la coordination au sein de la Direction Affaires étrangères de prévoir de telles dispositions. L'accord du 8 mars 1994 met en place un véritable partage de l'exercice de l'activité de formulation de la position nationale, au moyen d'une répartition suffisamment claire des formations du Conseil entre l'autorité fédérale et les autorités fédérées.

153. Les entités fédérées allemandes et belges exercent donc effectivement l'activité de formulation de la position nationale au sein du Conseil, dès lors que leurs compétences législatives exclusives sont principalement concernées[316]. Si le représentant régional représente l'État tout entier lorsqu'il préside la délégation nationale, cette hypothèse coïncide avec les procédures de détermination du contenu de la position nationale qui font une place déterminante à la position des régions. C'est cette coïncidence entre le contenu de la position et le représentant qui l'exprime qui permet de conclure à un partage de l'exercice de la fonction de production en Allemagne et en Belgique. Les droits de participation des régions dans ces deux États emportent une réduction de la marge de négociation des délégations nationales. Les autorités nationales ne bénéficient plus de la possibilité de déterminer unilatéralement le contenu de la position nationale ni de l'exprimer sans contrôle des régions. À l'inverse, l'Italie et l'Espagne se caractérisent par l'octroi de droits de participations aux régions. De ce fait, l'État composé membre est un État dans lequel les régions sont associées à l'exercice de la fonction de production de manière plus ou moins étendue.

154. L'association des régions à l'exercice de la fonction de production du droit dérivé se traduit par l'extériorisation de la forme composée de l'État. Celle-ci se manifeste dans l'ordre juridique de l'Union européenne de manière plus ou moins explicite, soit par la représentation de l'État par un représentant régional, soit par l'intégration de la position des régions dans la

[314] « Développements », al. 6, de l'accord.
[315] *Ibid*., al. 7.
[316] Il faut tout de même souligner ici qu'une étude menée en 2000 nuance un tel constat pour l'Allemagne puisqu'à cette date aucune conduite des délégations par un représentant des Länder n'avait été constatée, également en ce qui concerne les formations du Conseil portant sur les domaines visés par l'article 23 (6) de la Loi fondamentale (culture, éducation et média). L'absence de statistiques pour les années 2000 ne nous permet pas de confirmer ce constat.

position nationale. La forme composée s'exprime donc à travers l'État, une situation qui traduit la position des régions autonomes entre organes de l'État et entités autonomes chargées de représenter un intérêt général.

155. Le processus décisionnel européen n'est pas le moyen exclusif d'expression de l'intérêt et de la volonté des États membres. Ces derniers ont aussi l'occasion de représenter leur intérêt en saisissant la Cour de Justice de l'Union européenne. Dans le cadre de leur capacité processuelle active, les États membres peuvent ainsi agir à l'encontre d'un acte juridique ou bien de l'abstention d'une institution. Ils peuvent également interroger la Cour ou encore intervenir dans un litige qui lui est soumis. Le statut contentieux actif des États membres s'analyse ainsi comme une occasion supplémentaire pour ces derniers d'exprimer leur position à l'égard du droit de l'Union européenne et de son application. Les régions sont aujourd'hui associées à ce statut contentieux de l'État membre.

SECTION 2 : L'ASSOCIATION DES REGIONS AU STATUT CONTENTIEUX ACTIF DE L'ÉTAT MEMBRE

156. Les régions ne bénéficiaient – et ne bénéficient toujours pas – pas d'un statut contentieux équivalent à celui des États membres devant la Cour de Justice[317]. Exclues du processus décisionnel, les régions ne pouvaient pas non plus agir en défense de leurs compétences et intérêts devant le juge de l'Union européenne. Or, elles étaient tenues de procéder à la mise en œuvre du droit de l'Union dans le cadre de leurs compétences. Par conséquent, parallèlement à leur association à la formation des actes juridiques dans l'Union, les régions revendiquèrent un droit de recours élargi au prétoire de la Cour de Justice. Ceci se traduisit dans les ordres juridiques internes[318] par la mise en place de procédures permettant aux régions de bénéficier indirectement du statut contentieux actif de l'État membre[319]. À

[317] Voir sur ce point nos développements, *infra*, p.226.
[318] Ainsi, il s'agit ici de s'intéresser aux procédures internes mises en place afin de permettre aux autorités régionales d'obtenir une saisine de la Cour de Justice par les autorités nationales. Notre étude se situe donc dans les ordres juridiques internes. L'analyse de la capacité processuelle des régions telle qu'interprétée par le juge de l'Union européenne sera effectuée dans un second temps afin d'en présenter le cadre de manière approfondie et en tenant compte de ses récentes évolutions. Voir en ce sens, *infra*, p.225 et s.
[319] Pour l'Italie, voir en ce sens l'art. 5 de la loi *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001*, précitée. Pour l'Espagne, voir *l'Acuerdo relativo a la participacion de las Comunidades Autonomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas*, 11 déc. 1997, B.O.E. du 2 avr. 1998, n° 79, p. 11352-11355. Pour l'Allemagne, voir les dispositions combinées du paragraphe 7 de la loi du 29 octobre 1993 sur la coopération entre le Gouvernement fédéral et les Länder dans les

nouveau, la forme composée de l'État membre se manifeste dans l'ordre juridique de l'Union européenne du fait de l'association des régions à l'exercice du statut de membre. Concernant le statut contentieux actif de l'État membre, cette association se traduit par la possibilité pour les régions de demander aux autorités nationales de saisir la Cour de Justice (§1). Elle se poursuit à l'occasion de l'élaboration de la position nationale qui sera exprimée devant la Cour (§2).

§ 1. La saisine de la Cour de Justice à la demande des régions

157. L'association des régions au statut contentieux actif des États membres permet de pallier l'absence de statut contentieux propre aux régions en droit de l'Union européenne. À ce titre, si le fondement textuel de leur association se trouve dans chaque ordre juridique interne, il doit aussi être recherché dans l'ordre juridique de l'Union européenne (A). En ce qui concerne les modalités d'association, les droits nationaux convergent sur le critère qui permet aux régions de solliciter la saisine de la Cour. Cependant, tous n'octroient pas la même portée à cette demande (B).

A- Fondement de l'association

158. Concernant leur statut contentieux devant le juge de l'Union européenne, les régions employèrent initialement une stratégie de contournement de l'État. Les revendications des Länder dans le sens d'un droit de recours élargi au juge européen en sont une illustration. Ce n'est que dans un second temps, parce que cette revendication n'a pas abouti[320], que les régions demandèrent et obtinrent le droit de solliciter les autorités nationales afin qu'elles usent de leur droit de recours devant la Cour de Justice.

159. Les régions estimaient pouvoir légitimement bénéficier du statut contentieux de l'État membre sur le territoire duquel elles se situaient. Compte tenu de leur rôle dans le cadre de l'intégration européenne, et tout particulièrement de la mise en œuvre du droit de l'Union, les régions revendiquaient une voie d'accès plus élargie au prétoire européen. La Cour de

affaires européennes et le point V de l'accord du même jour, précités. Enfin pour la Belgique, voir *l'Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions concernant les modalités suivant lesquelles les actions sont intentées devant une juridiction internationale ou supranationale suite à un différend mixte*, 11 juillet 1994, M.B. du 1er déc. 1994 ; voir également, C.-E. LAGASSE, « Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale. Textes et pratiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 4, 1997, pp. 1-63, p. 40-41

[320] Les autorités fédérales allemandes ont toujours refusé de porter la revendication des Länder en la matière, voir en ce sens T.A. BÖRZEL, *States and Regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain*, *op. Cit.*, p. 68 et s.

Justice a en effet très tôt assimilé l'État membre visé par les articles des traités relatifs aux procédures contentieuses, aux autorités nationales[321]. La capacité processuelle active des régions dans l'ordre juridique de l'Union européenne est identique à celle de toute personne physique ou morale[322]. Or, le caractère restrictif du droit de recours individuel a conduit les régions à exiger des autorités nationales qu'elles saisissent le juge de l'Union européenne à leur demande. L'association au statut contentieux de l'État membre permet à ce titre de pallier l'encadrement des conditions de recevabilité du recours individuel devant le juge de l'Union européenne[323].

160. La dimension palliative de l'association des régions résulte également du droit de l'Union européenne lui-même. À l'occasion d'un pourvoi formulé par une entité publique italienne, la Cour de Justice a expressément affirmé qu'il revient aux États membres de fournir aux requérants non privilégiés une protection juridictionnelle effective dès lors que les recours offerts par les Traités sont inopérants[324]. Outre l'assimilation de la région requérante à un requérant individuel[325], la Cour renvoie expressément aux ordres juridiques internes pour garantir une protection juridictionnelle effective aux requérants ordinaires. Faut-il en déduire que l'association des régions au statut contentieux actif des États membres est fondée sur l'obligation qui pèse sur les États d'assurer une protection juridictionnelle effective des droits issus de l'ordre juridique de l'Union européenne ? Autrement dit, les États composés sont-ils tenus de prévoir la possibilité pour les régions de solliciter les autorités nationales afin qu'elles exercent leur statut de requérant privilégié ? Rien n'est moins sûr, l'arrêt *Ente per le ville vesuviane* s'intègre plutôt dans la jurisprudence classique de la Cour en référence à la protection juridictionnelle effective dans le cadre des voies de droit existantes. Si cette jurisprudence a pu conduire à écarter certaines procédures internes, elle ne va pas jusqu'à obliger les États à créer de nouvelles voies de droit. Il ne s'agit donc pas d'un fondement de l'association des régions, mais plutôt d'un facteur sur lequel les régions peuvent d'ailleurs s'appuyer dans l'hypothèse où

[321] CJCE, *Région wallonne/Commission des Communautés européennes*, 21 mars 1997, ord. C—95/97, I-1789.
[322] La Cour de Justice a en effet très tôt reconnu qu'une entité régionale relevait de la catégorie des personnes morales visées par les Traités, reconnaissant par une capacité d'agir devant le juge de l'Union, CJCE, 8 mars 1988 *Exécutif régional wallon et SA Glaverbel/Commission des Communautés européennes*, aff. jointes 62 et 72/87, non disponible au recueil. Voir en ce sens les conclusions de l'avocat général C. OTTO LENZ, pt. 12,2). Cette capacité d'agir a été réaffirmée par la suite par le Tribunal de Première instance, compétent pour les recours individuels contre les actes des institutions européennes, T.P.I.C.E., *Région flamande/Commission des Communautés européennes*, 30 avr. 1998, T-214/85, Rec. II—722, pt. 28.
[323] Voir en ce sens, *infra* p. 225
[324] CJUE, 10 septembre 2009, *Commission/Ente per le ville vesuviane*, aff. jointes C-445/07 P et C-455/07P, pt. 66, ECLI:EU:C:2009:529.
[325] La jurisprudence sur ce point fera l'objet d'une analyse approfondie par la suite, *infra*, p.227.

les autorités nationales souhaiteraient revenir sur cette procédure. En tout état de cause, l'association des régions au statut contentieux actif de l'État membre s'insère dans les mécanismes voués à la garantie d'une protection juridictionnelle effective des régions.

161. La procédure d'association des régions donne lieu à une représentation indirecte de leurs intérêts par les autorités nationales devant la Cour de Justice de l'Union européenne. Les régions ne bénéficient donc pas directement du statut contentieux actif de l'État membre, procédure qui exigerait un transfert du pouvoir de représentation de l'État. Ce n'est qu'indirectement qu'elles bénéficient de la capacité processuelle active de l'État. Les procédures mises en place à cet effet donnent lieu à association conditionnée au statut contentieux actif de l'État dont la portée est variable.

B- Une association conditionnée à portée variable

162. Les régions ne peuvent pas solliciter une saisine de la Cour par les autorités nationales à tout moment. Cette possibilité est au contraire soumise à une ou plusieurs conditions en fonction des États étudiés (1). L'étendue et la portée de l'association varient néanmoins d'un État à l'autre (2).

1) Une procédure conditionnée

163. Les droits internes prennent le soin d'encadrer cette possibilité en exigeant de la part des régions qu'elles démontrent un intérêt à saisir la Cour de Justice. Dans les quatre États membres étudiés, les régions ne peuvent solliciter les autorités nationales afin qu'elles agissent devant le juge de l'Union que si elles démontrent que l'acte juridique contesté affecte leurs compétences[326] ou leurs intérêts[327]. Cette condition s'avère assez logique. En effet, compte tenu de leur autonomie politique, ces régions agissent en vertu d'un intérêt général « régional ». Cet

[326] Pour l'Italie, voir en ce sens l'art. 5, al. 2, de la loi *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001*, précitée. Pour l'Espagne, voir les points *Primero* et s., « Sobre recurso en anulacion », de *l'Acuerdo relativo a la participacion de las Comunidades Autonomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas*, 11 déc. 1997, B.O.E. du 2 avr. 1998, n° 79, p. 11352-11355. Pour l'Allemagne, voir les dispositions combinées du paragraphe 7 de la loi du 29 octobre 1993 sur la coopération entre le Gouvernement fédéral et les Länder dans les affaires européennes et le point V de l'accord du même jour, précités. Enfin pour la Belgique, voir *l'Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions concernant les modalités suivant lesquelles les actions sont intentées devant une juridiction internationale ou supranationale suite à un différend mixte*, 11 juillet 1994, M.B. du 1er déc. 1994 ; voir également, C.-E. Lagasse, « Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale. Textes et pratiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 4, 1997, pp. 1-63, p. 40-41

[327] Uniquement pour l'Espagne, *ibidem*.

intérêt général est identifiable à travers les diverses compétences que la Constitution leur octroie, et lorsque celui-ci est affecté elles sont légitimes à agir pour le défendre. En ce sens, toutes ces régions peuvent agir dans leur ordre juridique interne en défense de leurs compétences contre les actes, ou carences, émanant des autorités nationales devant le juge constitutionnel principalement[328]. En offrant cette possibilité aux régions, les États membres étudiés opèrent une réelle articulation entre leur appartenance à l'Union européenne et leur forme composée. Ce droit de sollicitation rend compte du rôle joué par les régions dans l'exercice des fonctions de l'État membre. Actrices de la mise en œuvre et de l'élaboration du droit dérivé, les régions peuvent obtenir de l'État qu'il défende leurs intérêts devant le juge de l'Union européenne. Elles bénéficient en ce sens d'une voie de recours supplémentaire paradoxalement plus intéressante que le recours direct au juge de l'Union européenne. En effet, elles ne doivent pas amener la preuve de leur affectation directe et individuelle par l'acte contesté. Cette condition confirme de plus que les autorités nationales saisissent la Cour dans l'intérêt de la région qui le demande[329]. Notons toutefois qu'en fonction des États étudiés, l'auteur de la demande varie. En Allemagne et en Italie, c'est l'ensemble des régions qui doit être à l'origine de la demande[330], effectué à travers le Bundesrat en Allemagne et la Conférence États-régions en Italie. Dès lors, toutes les régions affectées doivent agir pour obtenir la saisine de la Cour. En Espagne et en Belgique à l'inverse une seule région peut en faire la demande.

164. À la condition d'affectation des compétences, les droits italiens et espagnols ajoutent une seconde condition. Les régions doivent apporter un commencement de preuve concernant l'existence d'un vice légal de l'acte contesté[331] lorsqu'elles demandent de saisir la Cour d'un recours en annulation. Leur droit de sollicitation en résulte plus restreint puisque la seule affectation de leur compétence ne suffit pas. De plus, cela exige un travail plus important de la

[328] S. GUERARD, « Les collectivités infraétatiques dans l'U.E., justiciables d'un genre nouveau de Cours constitutionnelles », in G. VRABIE (dir.), *Le rôle et la place des Cours constitutionnelles dans le système des autorités publiques*, Table ronde organisée par le Centre francophone de droit constitutionnel de l'Université Mihail Kolganioeanu et l'AssociationRoumaine de Droit constitutionnel, Iasi, 10 mai 2009, Institul European, juin 2010, p. 183-201.

[329] Pour des exemples de saisines de la Cour par un État membre afin de représenter, et protéger, les intérêts d'une région, voir A. THIES, « The locus standi of the Regions Before EU Courts », *in* C. PANARA, A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Springer, 2011, 346 p., pp. 25-53, p. 41.

[330] Conformément à l'article 5, al. 2, de la loi n° 131/2003, précitée, le Gouvernement italien n'est tenu de saisir la Cour de Justice uniquement s'il est saisi par la Conférence État-régions. En ce qui concerne les Länder, la loi du 29 octobre 1993 sur la coopération entre le Gouvernement fédéral et les Länder dans les affaires européennes dispose que le Bundesrat peut obtenir une saisine de la justice. Un Land seul ne peut pas bénéficier de ce droit.

[331] *Ibidem*. Plus précisément concernant l'Italie, il semble que la question de la légalité de l'acte relève de l'appréciation du Gouvernement. En effet, une fois sollicité par une région le Gouvernement agi contre les actes « retenus comme illégitimes [notre traduction] ».

part de la région à l'origine du recours alors qu'elle ne dispose pas d'une expertise similaire à celle des autorités nationales. Mais les dispositions en question ne précisent pas ce qu'il faut entendre par « commencement de preuve », il semble que les autorités nationales détiennent sur ce point une marge d'appréciation.

165. Ainsi, les droits nationaux étudiés posent le principe d'une association des régions au statut contentieux actif de l'État membre sur le territoire duquel elles se situent. Sollicitées en ce sens, les autorités nationales saisissent le juge de l'Union européenne dans l'intérêt des régions et de leurs compétences. Si les droits internes convergent sur ce point, ils diffèrent sur l'étendue et la portée de l'association.

2) La portée variable de l'association

166. L'association des régions se caractérise par une portée principalement obligatoire à l'égard des autorités nationales (a) et une étendue variable à l'ensemble des voies de recours à la Cour de Justice (b).

a. La portée de l'association des régions

167. Les autorités nationales espagnoles sont les seules à ne pas être tenues par la demande émise par les régions. Les dispositions allemandes, italiennes et belges prévoient une hypothèse dans le cadre de laquelle les autorités centrales sont liées par la sollicitation des régions. Ainsi, si les régions demandent d'agir à l'encontre d'un acte juridique de l'Union européenne ou d'une abstention d'une institution, les autorités centrales doivent le faire quand bien même elles considèrent que l'acte est légal, ou que l'abstention n'est pas contraire au droit de l'Union. Le droit italien se distingue sur ce point puisqu'il exige un commencement de preuve concernant l'illégalité de l'acte contesté.

168. En Italie, la portée de la demande dépend de son auteur. Ainsi, le Gouvernement est tenu de saisir le juge de l'Union lorsqu'il est sollicité par la Conférence « État-régions » et non par une seule ou plusieurs régions[332]. Il revient aux régions d'identifier le moyen le plus approprié pour saisir le gouvernement d'une demande d'introduction d'un recours en annulation devant le juge de l'Union. Cela implique une certaine systématisation des échanges

[332] Art. 5, al. 2, de la loi n° 131/2003, précitée.

entre régions italiennes sur ce point afin de solliciter le plus tôt possible les autorités centrales. En Allemagne également la demande doit émaner de plusieurs régions puisque c'est le Bundesrat qui doit en être l'auteur[333]. Un Land seul ne bénéficie pas de cette procédure.

169. En Belgique, la procédure en vigueur s'étend au-delà du seul contentieux européen et couvre l'ensemble des juridictions internationales. Les dispositions pertinentes opèrent une distinction entre l'hypothèse où le différend international n'affecte que des compétences fédérées et celle où seraient affectées des compétences fédérales, c'est-à-dire l'hypothèse d'un différend mixte. Dans le premier cas, la ou les régions belges concernées « signifient la demande de citation à la Conférence interministérielle de la politique étrangère en vue d'une concertation »[334], cette dernière dispose ensuite d'un délai de trente jours pour rendre une décision par voie de consensus. En l'absence de consensus, le Roi belge est tenu de citer « sans délai la personne juridique de droit international »[335]. Comme le souligne Charles Étienne LAGASSE[336], le gouvernement doit saisir le juge de l'Union européenne puisque « la procédure visée à l'alinéa précédent ne peut avoir pour conséquence que l'action ne pourrait être introduite dans les délais fixés »[337]. Si le différend international s'avère mixte, la procédure diffère sensiblement. [338]Le gouvernement fédéral détient en effet le dernier mot quant à l'opportunité de saisir la juridiction internationale ou européenne[339]. Ce n'est que si le différend international affecte exclusivement un domaine de compétence fédérée que la portée de l'association est obligatoire.

170. À l'inverse, la demande des communautés autonomes espagnoles n'a pas pour effet de lier les autorités centrales. Celles-ci peuvent simplement étudier la demande et auditionner

[333] *Ibidem*. Or, nous avons vu que dans le cadre des compétences concurrentes, la Fédération a toujours le droit de légiférer, avec pour conséquence de préempter le domaine concerné. Dès lors, les seuls domaines de compétence législative fédérée à l'égard desquels la Fédération ne dispose d'aucun droit de législation sont ceux qui relèvent de la compétence exclusive des Länder.
[334] Art. 81, § 7, al. 1, *Loi spéciale de réformes institutionnelles*, 8 août 1980, M. B. du 15 août 1980, p. 9434.
[335] *Ibid*., al. 2.
[336] « Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale. Textes et pratiques », précité, p. 40-41.
[337] *Ibid*., al. 3.
[338] *Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions concernant les modalités suivant lesquelles les actions sont intentées devant une juridiction internationale ou supranationale suite à un différend mixte*, précité.
[339] En effet, la question de la nature mixte ou non du différend fait l'objet d'une décision de la C.I.P.E. par la voie du consensus. Ensuite est abordée la question de l'opportunité de la saisine, elle aussi réglée par la voie du consensus. Ce faisant, l'accord du 11 juillet 1994 permet aux autorités fédérales de s'opposer à la saisine, dès lors qu'elles le font expressément. Voir en ce sens, C.E. LAGASSE, « Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale. Textes et pratiques », précité., p. 40-41.

ses auteurs, avant de statuer sur l'opportunité d'une saisine du juge de l'Union[340]. La commission chargée du suivi de la demande doit à ce titre rendre une décision motivée dans un délai de dix jours[341]. La défense des intérêts régionaux devant la Cour de Justice est en réalité exclusivement subordonnée à la volonté des autorités nationales espagnoles[342]. Les dispositions espagnoles font une place importante à la coopération politique entre le Gouvernement et les communautés autonomes au détriment d'une garantie juridique en faveur des communautés. L'effet palliatif de la procédure espagnole en résulte particulièrement limité, nous amenant à questionner sur la portée de cette procédure à l'égard de la protection juridictionnelle effective des régions espagnoles. La possibilité qui leur est offerte de solliciter les autorités nationales afin qu'elles saisissent la Cour pour défendre les compétences des régions s'avère particulièrement réduite[343].

171. Cette situation est le résultat du renvoi aux ordres juridiques internes pour garantir la protection juridictionnelle effective des requérants ordinaires. Dans ce sens, l'association des régions varie également dans son champ d'application.

b. L'étendue variable de l'association.

172. Toutes les régions étudiées peuvent demander aux autorités nationales d'intenter un recours en annulation devant la Cour de Justice à l'encontre d'un acte juridique de l'Union européenne[344]. Les régions italiennes sont les seules dont l'association est limitée au recours en

[340] M. CIENFUEGOS MATEO, « Comunidades autónomas, Tribunales de la Unión Europea y Responsabilidad por Incumplimiento autonómico del derecho comunitario. Reflexiones a partir de la practica reciente », *REAF*, n° 5, 2007, pp. 39-99, p.60.
[341] Pt. *Tercero* de l'accord du 11 déc. 1997, précité.
[342] Il faut cependant noter que le nouveau statut catalan pose une obligation de motivation du refus d'intenter un recours à l'égard du Gouvernement national. Si l'accord du 11 décembre 1997, précité, mentionne cette motivation, S. A. DE LEON le statut catalan impose une nouvelle obligation au Gouvernement, voir en ce sens, « La posicion de las Comunidadesautonomas ante el Tribunal de Justicia de la Union europea », *Revista General de Derecho Europeo*, n°24, 2011, pp. 1-47, p. 41.
À notre avis, il apparaît que la véritable nouveauté se situe quant au rang statutaire de l'obligation puisque les statuts font partie du bloc de constitutionnalité espagnole. S'ils sont soumis à la Constitution, ils participent à la réglementation des rapports verticaux entre le niveau national et le niveau régional ainsi qu'à la répartition constitutionnelle des compétences. Voir en ce sens, S. MUNOZ MACHADO, Las Comunidades autonomas y la Union europea, précité, p. 112 et s.
[343] Voir en ce sens, S. A. DE LEON, « Laposición de las Comunidades autónomas ante el Tribunal de Justicia de la Unión europea », précité, p. 36.
[344] Pour l'Italie, voir en ce sens l'art. 5, al. 2, de la loi *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001*, n°3, 5 juin 2003, n°131, G. U. du 10 juin 2003, n° 2003. Pourl'Espagne, voir les points Primero et s., « Sobre recurso en anulacion », de *l'Acuerdo relativo a la participacion de las Comunidades Autonomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas*, 11 déc. 1997, B.O.E. du 2 avr. 1998, n° 79, p. 11352-11355. Pour l'Allemagne, voir les dispositions combinées du paragraphe 7 de la loi du 29 octobre 1993 sur la coopération entre le Gouvernement

annulation. Les droits allemands, belges et espagnols étendent le droit de sollicitation des régions à d'autres procédures, assurant ainsi une protection plus large des intérêts des régions.

173. Le droit de solliciter les autorités nationales afin qu'elles saisissent le juge de l'Union s'étend aussi au recours en carence à l'encontre d'une omission d'une institution, ou d'un organe, de l'Union[345]. Une carence institutionnelle peut tout autant léser les intérêts d'une région que l'édiction d'un acte juridique. Dans le même sens, les termes de l'article 81§7 de la loi spéciale belge de réformes institutionnelles nous permettent d'affirmer que les Communautés et Régions belges peuvent demander au Gouvernement fédéral de citer une institution devant la Cour de Justice[346].

174. Il convient de souligner que les droits allemand et espagnol envisagent des hypothèses autres que la saisine contentieuse du juge de l'Union par les autorités nationales. En effet, tous deux permettent aux entités régionales de demander à ce que les autorités nationales interviennent dans un litige soumis à la Cour, conformément à l'article 40 de son statut, toujours en respectant les conditions d'affectation des compétences. Cette possibilité permet aux régions d'intervenir indirectement dans des litiges pour lesquels le droit de l'Union européenne interdit toute intervention. Les requérants individuels ne peuvent pas intervenir dans les litiges opposant les États membres entre eux, les institutions entre elles ou un État membre et une institution. L'accord précise que les Communautés autonomes peuvent demander au Gouvernement d'intervenir à l'occasion d'un renvoi préjudiciel. Cette possibilité est offerte lorsque le renvoi préjudiciel concerne une disposition, un acte ou une omission, d'une Communauté autonome ou bien d'une disposition d'un autre État membre, mais dont la solution affecterait les compétences d'une Communauté autonome[347]. Enfin, la procédure mise en place par l'accord permet aux CCAA de solliciter les autorités nationales afin qu'elles saisissent la Cour d'une

---

fédéral et les Länder dans les affaires européennes et le point V de l'accord du même jour, précités. Enfin pour la Belgique, voir *l'Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions concernant les modalités suivant lesquelles les actions sont intentées devant une juridiction internationale ou supranationale suite à un différend mixte*, 11 juillet 1994, M.B. du 1er déc. 1994 ; voir également, C.-E. LAGASSE, « Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale. Textes et pratiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 4, 1997, pp. 1-63, p. 40-41.

345 Le § 7, (1), de la loi du 29 oct. 1993, précitée, mentionne explicitement l'hypothèse d'une omission d'une institution ou d'un organe qui affecterait un domaine de compétence législative exclusive fédérée, et contre laquelle le Bundesrat aurait demandé d'intenter un recours. Dans le cadre de l'Espagne, voir le pt. *septimo* de l'accord du 11 déc. 1997 d'après lequel la seule condition apposée à la recevabilité de la demande d'une Communauté autonome est l'affection de ses compétences ou intérêt. La procédure est quant à elle identique à celle prévue pour le recours en annulation.

346 L'article 81§7 dispose en effet que les entités fédérées belges peuvent demander au Gouvernement de « citer toute personne juridique de droit international [sic] » devant le juge de l'Union européenne.

347 *Ibid*., pt. *Décimo*.

demande d'avis concernant la compatibilité d'un projet d'accord avec les dispositions des Traités. Dans ce cas, la procédure relative au recours en annulation s'applique de manière identique. Les Länder aussi peuvent demander aux autorités fédérales d'intervenir dans un litige dès lors que la condition d'affectation d'une compétence exclusive est remplie[348]. Le droit allemand ne précise pas les litiges dans le cadre desquels cette demande peut être formulée, ce qui laisse à croire que le renvoi préjudiciel est inclus.

175. Enfin, le droit espagnol impose une information mutuelle lorsque le Gouvernement, ou une Communauté autonome décident d'agir devant le juge de l'Union ou d'intervenir dans un litige. Après notification de cette intention, le Gouvernement ou la Communauté disposent d'un délai de vingt jours pour transmettre leurs observations en la matière. Ici, les observations transmises ne lient pas la partie qui a notifié son intention d'agir ou d'intervenir devant le juge de l'Union. Cette procédure s'inscrit plutôt dans la logique du principe constitutionnel de *colaboración leal* qui irrigue les rapports entre les composantes de l'État espagnol[349]. Assez paradoxalement, la procédure espagnole est celle qui couvre le plus de recours devant la Cour de Justice et qui s'avère la plus précise alors que la demande des régions est privée de toute portée obligatoire.

176. Les régions étudiées peuvent donc solliciter les autorités nationales afin qu'elles saisissent la Cour de Justice. Si le champ des recours concernés par cette possibilité et les procédures varient, les dispositions étudiées convergent dans leur finalité, la représentation des intérêts régionaux. Sous couvert d'une relation bilatérale entre l'État et l'Union européenne émerge une relation à trois niveaux. À ce titre, l'association des régions au statut contentieux actif des États membres ne se limite pas au droit de sollicitation. Les autorités régionales participent également à l'élaboration de la position nationale exprimée devant la Cour de Justice.

§ 2. L'élaboration d'une position commune en défense des intérêts régionaux.

177. Par le truchement du niveau national, les régions ont la possibilité de défendre leurs intérêts devant le juge de l'Union européenne. À travers la médiatisation du niveau national, c'est une relation à trois qui s'installe bien qu'elle s'inscrive dans un rapport bilatéral. Si

[348] Pt. V (3), de l'accord du 29 oct. 1993 sur la coopération entre le Gouvernement fédéral et les Länder dans les affaires européennes, précité.
[349] S.M. MACHADO, Las Comunidades Autonomas y la Union europea, précité, p. 79 et s.

l'Union européenne ne s'entretient ici qu'avec l'État membre pris dans son unité, c'est parce que cet État membre est composé des autorités nationales et de la région affectée que la relation à deux acteurs n'est qu'apparente.

178. Les autorités nationales interviennent devant le juge de l'Union européenne en défense de l'intérêt de la région auteure de la demande de recours ou d'intervention. Cela est manifeste en ce qui concerne l'Allemagne, la Belgique et l'Italie, où les autorités nationales ne peuvent pas refuser d'intenter un recours, dès lors que les conditions de recevabilité de la demande régionale sont remplies. Concernant l'Espagne, il semble que lorsque les autorités nationales acceptent de le saisir c'est soit, parce que l'intérêt régional affecté est d'une importance particulière, soit parce que s'y mêle, ou s'y reflète, un intérêt national.

179. Du fait de ces procédures, le caractère composé de l'État membre se manifeste au travers de la position exprimée par l'État membre devant le juge de l'Union européenne. En ce sens, l'association des régions leur permet de participer à l'élaboration de cette position[350]. Le caractère commun de l'élaboration de la défense nationale apparaît clairement en ce qui concerne l'Espagne et l'Allemagne.

180. L'accord du 11 décembre 1997 prévoit en effet une procédure détaillée lorsque les autorités centrales espagnoles décident d'intenter un recours en annulation devant la Cour de Justice. Les communautés autonomes affectées par l'acte sont en effet invitées aux réunions dont l'objet est de préparer l'argumentation à présenter à l'occasion du recours[351]. Les services juridiques du gouvernement doivent en outre maintenir un contact permanent avec la ou les communautés autonomes à l'origine de la demande[352]. Enfin, ces dernières peuvent désigner un avocat, ou un assesseur, qui assistera l'avocat chargé de représenter l'Espagne devant la Cour[353]. En Allemagne, le législateur impose au gouvernement et aux Länder de coopérer en vue de déterminer le contenu de la position nationale à exprimer devant la Cour[354]. À cet effet, les Länder doivent faire parvenir en temps voulu une opinion détaillée sur le sujet[355].

---

[350] S.M. MACHADO affirme en ce sens que la collaboration mise en place par l'accord du 11 déc. permet finalement aux CCAA de participer à l'élaboration d'une position commune avec le Gouvernement central si celui-ci décide d'intenter un recours devant le juge de l'Union. Voir en ce sens, Las ComunidadesAutonomas y la Union europea, précité, p. 255.
[351] Pt. *tercero*, al. 1, de l'accord du 17 déc. 1997.
[352] *Ibid*., pt. *cuarto*, al. 2.
[353] *Ibidem*.
[354] §7, al. 3 de la loi, précitée.
[355] Pt. V, (2), de l'accord du 29 oct. 1993, précité.

181. Concernant la Belgique et l'Italie, aucune procédure n'est expressément mise en place en ce sens. En pratique, il s'avère que les régions belges définissent presque seules le contenu de la position nationale dès lors qu'elles sont à l'origine de la saisine du juge[356]. En tout état de cause, lorsqu'une région est tenue d'apporter un commencement de preuve pour obtenir l'action des autorités nationales, elle présente nécessairement des observations en la matière susceptibles de nourrir la défense nationale.

182. Ces procédures d'association des régions concrétisent l'intégration de l'intérêt régional dans l'intérêt de l'État tout entier. Les autorités nationales allemandes, belges et italiennes ont estimé nécessaire d'être liées par la demande de saisine du juge de l'Union émanant d'une région. Cette obligation d'agir devant le juge de l'Union, en défense des intérêts régionaux, permet de constater une intégration des intérêts régionaux à la défense de l'intérêt national. Ainsi, les régions peuvent exprimer leurs intérêts devant le juge de l'Union à travers le statut contentieux de leur État membre d'appartenance.

CONCLUSION DE CHAPITRE

183. La forme composée des États membres a conduit à la mise en place des procédures permettant aux régions de participer au processus décisionnel européen et de défendre leurs compétences devant la Cour de Justice. Ce faisant, les États étudiés ont fait le choix d'adapter le statut de membre de l'Union européenne à leur forme composée. Cela s'est traduit par l'association des régions à l'exercice de la fonction de production du droit de l'Union européenne et du statut contentieux actif dont bénéficie l'État membre. Cette association permet l'expression des intérêts des régions dans le cadre de la représentation de l'intérêt de l'État. L'étendue de l'association des régions varie d'un État à l'autre en fonction du contexte historique et politique propre à chacun des États étudiés. Elle reflète en ce sens le degré de décentralisation des États étudiés. La portée de cette association résulte d'un ensemble de mécanismes et de procédures mis en place afin d'assurer l'effectivité des droits de participation octroyés aux régions. Celles-ci sont associées parce que tous les États composés étudiés connaissent un processus de systématisation progressive de la participation régionale à l'expression des intérêts de l'État dans les affaires européennes.

[356] Cela ressort d'un débat qui s'est tenu au sein du Sénat belge et reproduit dans un rapport, « L'impact de la législation européenne sur les règles belges de répartition de la compétence, section 12, *Evaluation du fonctionnement des nouvelles structures fédérales*, 30 mars 1999, doc. 1-1331/1, 1031 p., p. 831.

CHAPITRE 2 – LA SYSTEMATISATION DE L'ASSOCIATION DANS LES ORDRES JURIDIQUES INTERNES

184. Le droit national de l'intégration ne se limite pas aux procédures de coordination interne visant à déterminer ponctuellement le contenu de la position nationale à exprimer dans l'Union européenne. Le corpus de règles qui est désigné par cette expression s'entend comme l'ensemble de mécanismes et procédures voués à organiser et structurer la participation de l'État à l'Union européenne. Exprimer son intérêt au sein du Conseil, saisir le juge de l'Union européenne n'est que la face émergée du glacier que représente ce droit national de l'intégration. La systématisation de la participation des États membres s'avère une source importante pour construire un cadre de l'action de l'État et, par là, approfondir l'étude de l'État membre.

185. L'association des régions à l'exercice des fonctions de l'État membre, et notamment à la fonction de production, s'est traduite par une modification considérable des dispositions internes qui représentent ce droit national de l'intégration. Elle se caractérise par une participation continue des régions aux affaires européennes au-delà de la seule répartition interne des compétences. La participation aux affaires européennes exige en effet de traiter en continu l'information qui en provient compte tenu de l'étendue des compétences de l'Union. Les États ne participent pas ponctuellement au processus décisionnel, mais de manière permanente. Cela a entraîné une institutionnalisation de leur participation aux affaires européennes par la création d'organes, voire de ministères. Dès lors, seule une systématisation de leur participation permettait de garantir l'effectivité de leur association. Celle-ci se concrétise par la structuration de l'échange d'information entre les autorités nationales et les autorités régionales en matière européenne. L'information s'analyse comme la clef de voûte de la participation des régions à l'exercice des fonctions de membre, en particulier lorsqu'il s'agit d'organiser la représentation de la position nationale (Section 1). Une fois l'information traitée, les régions doivent être à même d'exprimer leur position sur les affaires européennes dans le cadre de leur association. Cette exigence a entraîné une institutionnalisation progressive de leur participation (Section 2).

SECTION 1 : L'ASSOCIATION DES REGIONS PAR LA CIRCULATION DE L'INFORMATION

186. L'information en matière européenne a constitué le premier terrain des revendications régionales. Leur marginalisation de l'exercice des fonctions de l'État membre demeurait partielle puisqu'elles avaient l'obligation d'exécuter, ne serait-ce que dans leurs administrations, le droit de l'Union européenne. Or, la transmission des actes juridiques dans l'Union européenne s'avéra nécessaire pour garantir l'exécution régionale lorsque celle-ci était incontournable. Plus tard, lorsque les régions furent associées à l'exercice des fonctions de l'État membre, l'information est devenue la condition de leur participation. Leur association a d'ailleurs débuté avec la consécration d'un droit à l'information en matière européenne (§1). Au fur et à mesure de l'approfondissement de leur association, c'est un véritable circuit de l'information qui en est aujourd'hui sans aucun doute la clef de voûte (§2).

§ 1. L'association initiale par l'émergence d'un droit à l'information des régions

187. L'association progressive des régions à l'exercice des fonctions de l'État membre a nécessité la mise en place d'un canal d'information en matière européenne. C'est logiquement, et dans un premier temps, à la suite de leur association à la fonction de mise en œuvre, qu'elles ont progressivement bénéficié d'une information quant au processus décisionnel européen (A). Par la suite, le droit à l'information des régions a constitué leur premier droit de participation à l'exercice de la fonction de production du droit dérivé de l'Union européenne (B).

A- L'information des régions, garantie de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne

188. Le rôle joué par les régions dans le cadre de la mise en œuvre a amené les autorités nationales à leur transmettre les actes adoptés au sein de l'Union européenne. Ceci afin de s'assurer d'une mise en œuvre effective et dans les délais du droit de l'Union européenne par les régions. En ce sens, un projet d'association des CCAA soumis par le Gouvernement espagnol en 1986 prévoyait de leur transmettre les actes adoptés par l'Union, ainsi qu'une information mutuelle sur les mesures prises pour procéder à leur mise en œuvre[357]. Le

[357] T.A. BÖRZEL, *States and Regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain, op. Cit.*, p. 109. Notons qu'un premier projet avait été soumis en 1985 par le Gouvernement, lequel prévoyait

Gouvernement espagnol était en effet conscient du rôle qu'allaient jouer les communautés autonomes dans la mise en œuvre. La centralisation initiale de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne n'a pas conduit à exclure totalement les CCAA de cette activité. Ces dernières ont toujours dû assurer l'exécution administrative du droit de l'Union, et parfois édicter des dispositions pour compléter les dispositions nationales pertinentes[358].

189. De manière similaire, en 1980 le Gouvernement italien souligna l'importance de transmettre l'information européenne aux régions dans la perspective d'assurer une bonne mise en œuvre du droit de l'Union européenne, constat qui entraîna l'adoption de dispositions en ce sens[359]. En effet, depuis 1977 les régions italiennes prirent une part plus intense à la mise en œuvre puisque le Gouvernement les autorisait, pour la première fois, à administrer quotidiennement les actes adoptés au sein de l'Union européenne dans le cadre de leurs compétences[360]. Or, cette implication régionale ne fut pas accompagnée d'un mécanisme d'information à destination des régions en matière européenne. L'information des régions espagnoles et italiennes s'imposa donc, dans un premier temps, dans l'intérêt des autorités nationales elles-mêmes. L'information des CCAA et des régions avait, pour finalité première, celle d'éviter l'engagement de la responsabilité de l'État devant le juge de l'Union européenne[361].

190. La situation des Länder se distingue quelque peu puisque ceux-ci furent associés à la fonction de mise en œuvre dès l'adhésion allemande au projet européen. De ce fait, l'autorité fédérale accepta, dès la ratification du Traité de Rome, d'informer le Bundesrat sur les affaires courantes européennes. Cette information sur les affaires européennes s'intégrait en fait dans l'obligation constitutionnelle à la charge du Gouvernement d'informer le Parlement sur son

également une information des CCAA. sur les actes adoptés, mais le Gouvernement détenait un pouvoir discrétionnaire pour décider quelle information devait être transmise.

[358] Loi, *Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'italie alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari*, 16 avril 1987, G. U. Du 13 mai 1987, n°109. Les articles 9 et 10 disposaient d'une obligation pour le Gouvernement de communiquer des projets de règlement, de décision et de directive de l'ancienne Communauté au Parlement et aux Régions.

[359] M.C. BUTTIGLIONE, « Il ruolo delle regioni nell'Unione europea », *Working papers*, Centro di eccellenza Altiero Spinelli per l'Europa dei popoli e la pace nel mondo, n° 7, 2015, 49 p., p. 17-18, disponible en ligne et consulté le 7 juillet 2017.

[360] Article 8 du décret du Président de la République, 24 juill. 1977, n° 616, G. U. N° 234, 29 août 1977.

[361] Comme nous l'avons noté précédemment, le monopole initial de la fonction de mise en œuvre ne fit pas obstacle aux nombreux manquements des États espagnol et italien. Ce constat fut un facteur important dans le choix d'associer les CCAA et régions à l'exercice de cette fonction, puis dans celui de les informer officiellement des actes émanant de l'Union européenne. Voir en ce sens, pour l'Espagne, T.A BÖRZEL, *States and Regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain, op. Cit.*, p. 105 et s.. Concernant l'Italie, voir notamment, V. VIDILI, *La partecipazione delle Regioni al processo normativo comunitario*, thèse dact., précitée, p. 236 ; G. TESTA, *La partecipazione delle Regioni alla elaborazione delle politiche europee*, thès dact., précitée, p. 72.

activité internationale[362]. La loi de ratification du Traité de Rome[363] précisait l'obligation d'information du Gouvernement. Dès lors qu'un acte de l'Union aurait dû être transposé en droit interne ou bien aurait affecté une situation juridique interne, le Bundesrat devait en être notifié avant toute décision au sein du Conseil[364].

191. L'information dont bénéficièrent initialement les régions était donc finalisée, avant tout, à la garantie d'une mise en œuvre complète et effective du droit de l'Union européenne. Mais celle-ci marqua le premier pas d'une participation plus intense des régions à l'exercice des fonctions de mise en œuvre.

B- Le droit à l'information, condition première de la participation ascendante des régions

192. Le premier droit de participation à la formation des actes juridiques dans l'Union européenne a été un droit à l'information pour les régions. Ce n'est en effet que si elles reçoivent les projets d'actes de l'Union que les régions peuvent formuler des observations et, à terme, déterminer une position sur chaque projet.

193. En Italie, les premières dispositions législatives[365] relatives à l'information des régions leur offrirent également la possibilité de formuler des observations à l'adresse du Gouvernement[366]. Dès 1987, le législateur est intervenu pour mettre à la charge du gouvernement une obligation d'information du Gouvernement en matière de mise en œuvre du droit de l'Union européenne[367]. Ce dernier disposait d'un délai de trente jours, après notification, pour transmettre aux régions les recommandations et directives affectant leurs domaines de compétences[368]. Émergeait alors un véritable droit à l'information des régions italiennes tant pour les projets d'actes que pour les actes adoptés. En 1998, le législateur vint préciser l'obligation à la charge du Gouvernement désormais tenu d'informer les régions sur

[362] Prévue à l'article 53§3 de la Loi fondamentale allemande. Voir en ce sens, T.A. BÖRZEL, *States and Regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain*, *op. Cit.*, p. 60.
[363] Loi relative à la transposition du TCE et l'EURATOM, 25 mas 1957 (*Gesetz zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft vom 27. Juli 1957*), *Bundesgesetzblatt* II, 1957, p. 753
[364] *Ibidem*.
[365] Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Communità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi delle Commnuità, 16 avr. 1987, n°183, G. U. n° 109, 13 mai 1987.
[366] L'article 9 de la loi n° 183/1987 prévoit une information générale du Parlement et des régions comprenant les projets de règlements, de directives et de recommandations. Le § 2 de l'article 9 disposait de la possibilité offerte aux régions de transmettre des observations au Gouvernement.
[367] *Ibidem*.
[368] Art. 10 de la loi n° 183/1987.

les projets d'actes des institutions européennes, sur la date prévue pour leur discussion puis sur la date de leur adoption[369].

194. Dans le même sens, l'accord conclu en 1979 entre les Länder et le Gouvernement fédéral imposait au Gouvernement d'informer au plus tôt le Bundesrat de toute initiative européenne ayant un impact sur les compétences exclusives des Länder[370]. De plus, les Länder pouvaient formuler des recommandations en la matière adressées au Gouvernement.

195. Enfin, la mise en place d'un canal d'information à destination des CCAA en 1994 s'intégrait dans le cadre de leur association à la fonction de production du droit de l'Union européenne[371]. Ainsi, le premier pas des régions vers leur participation à l'exercice de la fonction de production du droit dérivé a été l'obtention d'un droit à l'information.

196. Ce droit à l'information des régions a aussi permis de justifier la création de canaux directs d'information au profit des régions. En ce sens, la possibilité offerte aux régions d'ouvrir des bureaux à Bruxelles participe de l'amplification de ce droit à l'information[372]. De même, l'instauration de figures de représentation des régions au sein de la représentation permanente a très tôt assuré un flux d'informations constant et direct. Ainsi, l'observateur des Länder[373] et la *Consejería autonómica*[374] ont tous deux joué un rôle fondamental dans la fourniture d'une information rapide, complète et sans intermédiaire des Länder et CCAA.

197. En Italie, depuis 1998 quatre représentants régionaux italiens intègrent automatiquement la Représentation permanente italienne, toujours dans une logique de garantir

---

[369] Loi, Disposizione per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – legge comunitari 1995-1996, 24 avr. 1998, n°128, G. U. n°104, 7 mai 1998, art. 14.

[370] T.A. BÖRZEL, *States and Regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain*, *op. Cit.*, p. 63 et s.

[371] Accord précité du 30 novembre 1994 qui porte sur la participation des CCAA aux affaires « communautaire », plus précisément sur leur participation à la mise en œuvre et à la formation de la position nationale.

[372] Concernant les régions italiennes, c'est le législateur national qui a mis fin au système d'autorisation préalable du Gouvernement aux activités régionales dans la sphère européenne, maintenue par contre pour leurs activités externes hors Union européenne. Voir en ce sens la loi, *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee*, 22 fév. 1994, n°146, G. U. du 4 mars 1994, n° 52. Concernant les CCAA, c'est également le Tribunal constitutionnel qui a affirmé la possibilité d'installer des bureaux régionaux à Bruxelles, *Tribunal constitucional*, 26 mai 1994, n° 165, B.O.E. n° 151, 25 juin 1994, f. j. n° 8 et s.. Enfin, concernant les Länder, ceux-ci ont d'emblée eu la possibilité d'installer des bureaux de liaison en dehors du territoire national, voir T.A. BÖRZEL, *States and Regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain*, *op. Cit.*, p. 76 et s.

[373] Mis en place dès 1957 au moyen d'un « gentlemen's agreement », il est institutionnalisé en 1988 au moyen d'un accord entre les Länder et le Gouvernement. Voir en ce sens, T.A. BÖRZEL, *ibid*., p. 61 et s.

[374] *Acuerdo sobre la creación de un consejero para asuntos económicos en la Representación permanente de España ante la Unión europea*, 5 déc. 1996, B.O.E. n°302, 16 déc. 1996. La procédure de désignation des conseillers autonomique a été modifiée, dans un sens favorable aux CCAA, par l'accord du 9 déc. 2004 sur la participation des CCAA aux formations du Conseil. Voir en ce sens, S. MUNOZ MACHADO, Las Comunidades autonomas y la Union europea, précité, p. 169.

une information rapide et directe aux Régions[375]. Leur insertion dans la représentation permanente leur garantissait une proximité avec les institutions européennes, mais également avec l'activité des autorités nationales dans l'Union européenne. Contrairement aux bureaux de liaison à Bruxelles, la présence de ces deux figures dans la représentation nationale rend compte de « l'ouverture » des autorités centrales à l'égard d'une information des régions. Si leur rôle est aujourd'hui réduit, compte tenu de l'association des régions à la fonction de production, ces deux figures ont participé à l'ancrage du droit à l'information des entités fédérées allemandes et des communautés autonomes espagnoles.

198. Concernant la Belgique, un accord régit la représentation des entités fédérées dans les représentations consulaires et diplomatiques[376]. Il organise la représentation des régions et communautés, dont les représentants sont désignés directement par ces dernières[377]. Ils demeurent toutefois sous la direction hiérarchique du Président de la représentation, désigné par l'autorité fédérale[378]. Enfin, toutes les entités belges ont maintenu un bureau de liaison à Bruxelles bien qu'elles prennent part au processus décisionnel européen[379]. Les régions semblent vouloir maintenir un canal de relation direct avec les institutions européennes quand bien même celui-ci se situe à la marge du processus décisionnel.

199. Ainsi, l'information des régions s'analyse, d'une part, comme un moyen d'assurer l'effectivité de l'exercice de la fonction de mise en œuvre par celles-ci et, d'autre part, comme leur premier pas dans l'exercice de la fonction de production[380]. Qu'il s'agisse de l'une ou l'autre de ces deux situations, l'information en matière européenne se développe comme un

[375] Art. 13.9 de la loi, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comnità europee, 24 avr. 1998, n°128, G. U. du 7 mai 1998, n° 104.
[376] *Accord de coopération entre l'État fédéral, les Commnuautés et les régions relatif au statut légal des représentants des Communautés et des Régions dans les représentations consulaires et diplomatiques*, 18 mai 1995. Nous ne sommes pas parvenus à identifier la publication officielle de l'accord, mais son existence est confirmée par un échange écrit entre un sénateur flamand (K. Vanlouwe) et le vice-premier ministre, également ministre des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et des Affaires européennes (D. Reynders). Le sénateur a transmis une question écrite n°5-6915 le 27 août 2012 sur le statut « diplomatique » des représentants des entités fédérées. Le vice-premier ministre a répondu le 10 octobre 2012 en se référant à l'accord en cause. Échange disponible en ligne sur le site du Sénat. Également, A. DE BECKER, « Belgium : The State and the Sub-State Entities Are Equal, But Is the State Sometimes Still More Equal Than the Others? », précité, p. 266.
[377] A. DE BECKER, « Belgium: The State and the Sub-State Entities Are Equal, But Is the State Sometimes Still More Equal Than the Others? », précité, p. 265-266.
[378] *Ibidem*.
[379] *Ibid*., p. 266.
[380] En ce sens, et concernant particulièrement l'Allemagne, R.-F. KÖNIG affirme que « la communication de l'information reçue par le Gouvernement fédéral est une condition préalable à la réalisation du droit de participation au processus législatif européen », « La participation des autorités allemandes à l'élaboration et à la mise en œuvre du droit communautaire », in Y. LEJEUNE, *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en œuvre du droit européen. Aspects organisationnels*, Bruylant, Bruxelles, 1999, 813 p., pp. 451-472, p. 459.

véritable droit. Elle est en ce sens une obligation toujours plus précise, et à la fois toujours plus large, à la charge du Gouvernement. Progressivement, l'information s'impose comme véritable clef de voûte de l'association des régions à l'exercice des fonctions de l'État membre, conduisant à sa systématisation actuelle.

§ 2. L'association par la mise en place d'un circuit systématisé de l'information.

200. L'association des régions à l'exercice des fonctions de l'État membre a fait de la systématisation de l'information en matière européenne une nécessité. Le seul droit à l'information dont bénéficiaient les régions ne suffisait plus, il a fallu mettre en place des canaux d'information verticale, ascendante et descendante, et horizontale. Un circuit de l'information a donc progressivement émergé afin, d'une part, d'assurer l'effectivité de la participation des régions et, d'autre part, celle de la participation de l'État membre en général. Cependant, l'obligation d'information pèse encore aujourd'hui principalement sur les autorités centrales, représentantes « quotidiennes » de l'État membre au sein de l'Union européenne, et responsable exclusives de sa violation. Celle-ci a été précisée et élargie, et s'analyse comme le composant majoritaire de ce circuit de l'information (A). Parallèlement, le rôle croissant des régions dans les fonctions de l'État membre a conduit au développement d'obligations mutuelles d'information ainsi que d'obligations d'information ascendantes (B).

A- <u>Les obligations d'information à la charge des autorités centrales : clef de voûte du circuit de l'information.</u>

201. L'obligation générale d'information qui a pu peser sur les autorités centrales a succédé aujourd'hui à une pluralité d'obligations. Celles-ci sont plus précises et couvrent l'intégralité du processus décisionnel européen. L'effectivité de l'expression des intérêts régionaux dépend de la mise en place de procédures garantissant une circulation rapide de l'information. À ce titre, les autorités centrales jouent un rôle clef puisqu'elles demeurent les destinataires principales des informations en matière européenne, elles en maîtrisent la circulation. L'extension de la participation des régions a dès lors conduit à préciser l'obligation d'information qui pèse sur les autorités centrales.

202. La Belgique présente la particularité, parmi les États membres étudiés, de ne prévoir que très peu de règles formelles en matière d'information. La participation belge aux affaires

européennes se structure sous l'égide d'une « coordination avant chaque session du Conseil de manière systématique et horizontale »[381], frappée par le sceau de l'informel. D'après Yves LEJEUNE, « si l'on pouvait, d'un trait forcément grossier et approximatif, qualifier le système belge de coordination et d'établissement de la position de l'État, on dirait sans doute qu'il se caractérise par une défiance traditionnelle à l'égard du formalisme et par une propension tout aussi traditionnelle à la discussion et au compromis, plutôt qu'à la décision imposée »[382]. En ce sens, le droit positif belge ne renferme que très peu de précisions quant à d'éventuelles obligations d'information qui pèseraient sur les autorités fédérales dans le cadre du processus décisionnel européen. Mais malgré cette « tradition » informelle, il nous est possible d'affirmer que les principes de coordination et de coopération qui régissent la participation de la Belgique aux affaires européennes[383] commandent une information mutuelle, régulière et précise. Si la pratique peut bien entendu donner lieu à des hypothèses de rétention de l'information, cela est également envisageable dans un système juridique où les obligations d'information sont expressément et précisément réglementées. Enfin, la règle du consensus qui gouverne l'adoption de la position nationale et la représentation partagée de l'État belge au sein du Conseil de l'Union[384] vont dans le sens de ce constat. Nous pouvons dès lors considérer que l'information circule d'une manière plus ou moins similaire que dans les autres États membres étudiés. Ce n'est que dans le cadre d'une opposition entre autorités centrales et régionales que l'information pourrait moins circuler.

203. Concernant l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie, leurs droits positifs respectifs consacrent diverses obligations d'information à la charge du Gouvernement, couvrant l'intégralité du processus décisionnel européen.

204. Mise à part l'obligation générale d'information sur les affaires européennes[385], les autorités centrales des États membres doivent informer les régions de tout projet d'acte, ou de

[381] Point II, art. 2.1. de l'*Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne*, M.B. du 17 nov. 1994.
[382] Y. LEJEUNE (dir.), *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en œuvre du droit européen. Aspects organisationnels et procéduraux*, précité, 1999, 813 p., p. 378.
[383] En effet, si la procédure relève de la coordination, l'accord précise que « dans le cadre de l'Union européenne, l'État fédéral, les Communautés et les Régions coopèrent, en fonction de leurs compétences, dans le souci de représenter les intérêts de la Belgique (…) », 6ème considérant de l'accord du 8 mars 1994, précité.
[384] Voir *supra*, p. 69 et s.
[385] Prévue à l'article 23 de la Loi fondamentale allemande ; à l'article 24 § 1 de la loi n° 234/2012 italienne ainsi qu'au pt. 1,1, *principios generales*, de l'accord du 30 nov. 1994 entre le gouvernement et les CCAA, à ceci près que cette information a lieu à la demande des CCAA..

toute « affaire européenne », qui affecterait leurs compétences ou leurs intérêts[386]. Les autorités centrales italiennes et allemandes sont soumises à des exigences particulières en la matière puisqu'elles sont tenues de transmettre des documents parfois très précis[387] ainsi que d'assortir cette information de notes administratives d'évaluation dudit projet[388]. Les régions italiennes et allemandes bénéficient d'une information détaillée et exhaustive en la matière. Cette systématisation de l'information leur permet de prendre connaissance de l'activité institutionnelle de manière approfondie et ceci avant toute inscription de la proposition d'acte à l'ordre du jour du Conseil.

205. Dans le cadre du processus décisionnel, les obligations d'information qui pèsent sur les autorités nationales concordent avec les étapes essentielles de l'élaboration d'un acte juridique de l'Union européenne. Elles doivent ainsi informer sans délai et le plus rapidement possible les régions de toute proposition inscrite à l'ordre du jour du Conseil de l'Union qui intéresserait ces dernières[389]. C'est bien le caractère intempestif de l'information qui nous intéresse ici puisque les autorités centrales sont dans l'obligation d'agir au plus vite afin d'informer les régions. Cette célérité s'impose pour leur offrir le temps nécessaire d'exprimer leurs observations, ou de formuler une position commune, sur la proposition inscrite à l'ordre du jour. Ainsi se perçoit le caractère fondamental de l'information dans le régime de l'association des régions à la fonction de production du droit dérivé. De cette information, et de la rapidité de sa transmission, dépend l'effectivité de la participation régionale.

206. L'obligation d'information continue dans le cadre des négociations. Cela permet aux régions d'adapter leurs observations et positions sur la proposition d'acte discuté au sein du Conseil. Si les droits positifs varient ici, la finalité reste celle de permettre aux régions de prendre connaissance des diverses positions nationales exprimées au cours des négociations, ainsi que d'éventuelles modifications de la proposition discutée. Ainsi, les régions italiennes doivent être informées des résultats des réunions du Conseil de l'Union et du Conseil européen

[386] Pour l'Italie, art. 24 § 2 de la loi n° 234/2012, précitée ; pour l'Allemagne, point I de l'accord du 29 oct. 1993, précité ; pour l'Espagne, le pt. II. 1 de l'accord du 30 nov. 1994 précité.
[387] C'est le cas des autorités fédérales allemandes pour lesquelles l'accord de 1993, pt. I, détermine une liste exhaustive des documents à transmettre.
[388] C'est le cas des autorités italiennes conformément à l'article 4 de la loi n° 234/2012, auquel fait référence l'article 24 § 2 précité.
[389] Pour l'Allemagne, point III, 1), de l'accord de 1993 ; pour l'Espagne, pt. II. 5 de l'accord de 1994 ; pour l'Italie, art. 24 § 8 de la loi n° 234/2012. Le § 9 dudit article ajoute une obligation spécifique à la charge du Gouvernement italien, à savoir d'informer les régions et provinces autonomes sur les ordres du jour du Conseil européen et du Conseil de l'Union.

dans un délai de quinze jours suivant leur tenue[390]. Le droit espagnol est plus précis en imposant une obligation d'information lorsque la position nationale espagnole a été modifiée, afin que les CCAA puissent adapter leur position commune[391]. De même, celles-ci doivent être régulièrement informées sur l'évolution de la position de la Commission au cours des négociations au sein du Conseil[392]. L'accord de 1994 impose en ce sens que celles-ci soient informées de toute modification de la proposition de la Commission[393]. Enfin, celles-ci sont prévenues lorsque le comité de conciliation est convoqué, elles sont informées de sa délibération[394]. À nouveau, l'on perçoit ici le rôle joué par l'information au service de la garantie d'une participation effective des régions espagnoles. Celles-ci sont à même d'adapter leur position commune tout au long des négociations et compte tenu de ces dernières. En ce sens, c'est parce qu'elles sont informées de la sorte que les CCAA sont véritablement associées à l'exercice de la fonction de production. Loin d'être symbolique, leur association comprend toutes les phases du processus décisionnel. Quand bien même la portée de leur participation demeure limitée[395], l'étendue de l'information dont les CCAA bénéficient permet de rééquilibrer le cadre de leur participation. Il en va de même pour les régions italiennes dont l'information n'est pas subordonnée à l'affectation d'un domaine de compétence régionale. Alors qu'elles ne peuvent émettre des observations que dans cette dernière hypothèse[396], les régions italiennes sont informées de manière continue sur la conduite des négociations par les autorités centrales et sur leur déroulement.

207. En Allemagne, le constituant et le législateur fédéral ont consacré des obligations plus précises d'une portée plus importante à la charge du gouvernement fédéral. Ce dernier est tenu d'informer les Länder de toute modification de la proposition discutée, précisant que cette information vise à leur permettre d'adapter leur position[397]. De plus, au cours des négociations, le Gouvernement fédéral doit informer les Länder de l'existence d'un terme éventuel pour la formulation de leur position[398]. En d'autres termes, l'exécutif allemand doit évaluer le cours

[390] Art. 24 § 10 de la loi n.° 234/2012.
[391] Point I.2. de l'accord du 30 novembre 1994, précité.
[392] *Ibid.*, point II.4. Cette disposition s'applique dans le cadre de la procédure de coopération et de codécision. Compte tenu de la « normalisation » de cette procédure, il est facile d'en déduire une large information des CCAA sur de nombreux domaines.
[393] *Ibidem*.
[394] *Ibid*., §2.
[395] Voir sur ce point, *supra*, p. 64.
[396] Voir sur ce point, *supra*, p. 61.
[397] Pt. III., 1), de l'accord de 1993 précité.
[398] *Ibidem*.

des négociations afin d'identifier un terme après lequel toute formulation d'une position des Länder s'avérerait inutile en pratique.

208. Dans le cadre de la participation des Länder à l'activité de formulation de la position nationale, l'accord de 1993 impose une obligation particulière au Gouvernement fédéral. Dès que des organes du Conseil de l'Union ou de la Commission travaillent sur un projet pour lequel les Länder devront formuler une position dont dépendra la position nationale, le Gouvernement les informe le plus rapidement possible de la date, de l'heure et du lieu où se tiendront les réunions de ces organes[399]. Ceci afin de permettre aux Länder de désigner leurs représentants qui accompagneront la délégation nationale lors des négociations.

209. Le droit positif allemand pose donc de nombreuses obligations d'information à la charge du Gouvernement fédéral, attestant par là d'une association effective et assez complète des Länder à la fonction de production du droit dérivé. À nouveau, il s'agit de constater le caractère essentiel joué par une information complète, précise, dont la transmission s'effectue le plus en amont possible pour garantir l'effectivité de l'association des régions allemandes aux fonctions de l'État membre. Bien entendu, ce circuit de l'information n'est pas un cercle vertueux, ou, alors, uniquement en théorie. En pratique, le bon fonctionnement des dispositions de droit interne dépend de la coopération des acteurs en présence. Toutefois, si les autorités centrales n'exécutent pas leurs obligations en matière d'information, les régions peuvent saisir le juge national pour qu'elles y procèdent. L'encadrement par le droit assure au moins aux régions cette possibilité. Enfin, les régions doivent être informées des actes adoptés par l'Union européenne et affectant leurs compétences, c'est-à-dire des actes qu'elles seront amenées à mettre en œuvre, normativement ou administrativement[400]. À nouveau, cette information est finalisée à la réalisation effective de l'association des régions, doublée d'un objectif de bonne mise en œuvre du droit de l'Union.

210. L'information exclusivement en provenance des autorités centrales n'épuise pas à elle seule le circuit de l'information sur les affaires européennes. Au contraire, l'association

[399] *Ibidem*, pt. IV, 2).
[400] Cependant, seul le droit italien dispose expressément en ce sens à l'art. 29 § 2 de la loi 234/2012 précitée. Ainsi le Gouvernement doit-il « informer de manière intempestive les autorités exécutives et législatives des Régions et Provinces autonomes des actes adoptés par les institutions européennes [notre traduction] ». Concernant l'Espagne, c'est le règlement intérieur des organes à travers lesquels elles participent aux affaires européennes qui sont chargés de s'informer, voir en ce sens. Concernant l'Allemagne, et compte tenu de la participation classique des Länder à la mise en œuvre du droit de l'Union, nous supposons qu'une transmission des actes des institutions européennes s'effectue de manière régulière.

progressive des régions à l'exercice des fonctions de l'État membre a conduit au développement d'obligations d'information mutuelle (B).

B- L'émergence d'obligations mutuelles d'information

211. Le rôle joué par les régions dans l'exercice des fonctions de l'État membre a conduit à une diversification des modes et sources d'information. Désormais, les régions sont actrices du processus décisionnel européen, principalement à travers leur État membre. La manifestation de la forme composée dans le cadre des fonctions de l'État membre a fait des régions des composantes de ce dernier. Elles agissent parfois sur un pied d'égalité avec les autorités nationales, notamment en matière de mise en œuvre. Dans le cadre de cette fonction, il arrive même qu'elles exercent seules cette fonction de mise en œuvre. Dans ces hypothèses, les régions détiennent des informations pertinentes, non connues des autorités centrales. Parallèlement, les autorités nationales demeurent les interlocutrices principales des institutions européennes et doivent donc être à même de leur fournir toute information nécessaire. Pour ces motifs, des obligations d'information pèsent sur les régions à destination des autorités centrales. Ces obligations s'inscrivent soit dans le cadre d'obligations mutuelles entre les régions et les autorités centrales, soit dans un canal ascendant et unilatéral à destination des autorités centrales.

212. Les obligations mutuelles d'information entre autorités centrales et régionales apparaissent dans le cadre de la fonction de mise en œuvre. Si celles-ci se distinguent en fonction des États membres étudiés, elles relèvent toutes d'une obligation d'information mutuelle entre tous les acteurs de la mise en œuvre. Qu'il s'agisse tant de l'hypothèse d'une mise en œuvre morcelée que de celle d'une mise en œuvre conjointe ou en commun. En Italie, les administrations concernées par la mise en œuvre collaborent avec le Président du Conseil, ou le ministre aux Affaires européennes, afin de vérifier l'état de conformité de l'ordre juridique interne[401]. Les résultats sont ensuite communiqués au Parlement et aux Régions et Provinces autonomes[402]. Ici, si la vérification relève de la responsabilité de l'autorité exécutive centrale, toutes les administrations ont à leur charge une obligation mutuelle de collaboration. Elles sont ainsi placées sur un pied d'égalité afin d'identifier les points de frictions de l'ordre juridique interne avec le droit de l'Union européenne. D'une manière similaire en Allemagne, les Länder,

[401] Art. 29 § 3 de la loi n° 234/2012.
[402] *Ibidem*.

la Fédération et le Bundesrat doivent se donner mutuellement accès aux bases de données interministérielles sur les affaires en lien avec l'Union européenne[403]. Si l'accord de 1993 ne précise pas la finalité de cette mise à disposition, elle apparaît comme un mécanisme de coordination permanent. Ici, l'obligation mutuelle n'a pas pour objet la transmission d'informations, mais plutôt leur mise à disposition constante.

213. L'Espagne et la Belgique permettent quant à elles d'identifier des obligations mutuelles dans le cadre du processus de mise en œuvre normative, réglementaire et administrative. Ainsi les CCAA et l'administration nationale doivent-elles s'informer mutuellement pour toute mesure tenant à la mise en œuvre d'un acte juridique de l'Union européenne. Qu'il s'agisse d'ailleurs de l'abrogation ou de l'adoption d'une disposition d'ordre interne[404]. De manière plus générale, les communautés autonomes et l'administration centrale doivent faciliter la circulation de l'information entre elles afin d'assurer l'effectivité des « phases ascendante et descendante »[405]. À nouveau, les autorités centrales et autonomes espagnoles agissent ici sur pied d'égalité afin de permettre une circulation régulière de l'information en matière de mise en œuvre[406]. Il existe donc bien une obligation à la charge des CCAA à laquelle répond une obligation identique qui pèse sur l'administration centrale.

214. Enfin, concernant la Belgique, il nous faut, au préalable, réitérer notre remarque quant à l'absence de dispositions juridiques claires et précises en matière d'information, qu'elle soit mutuelle ou unilatérale. C'est plutôt le principe général de coopération qui nous permet d'affirmer que les autorités fédérales et fédérées se transmettent l'information nécessaire sur pied d'égalité. Cependant, l'exercice de la fonction de mise en œuvre permet de constater cette coordination en pratique[407]. En effet, nombreux sont les cas de mise en œuvre en commun[408] due à l'enchevêtrement des domaines de compétence de l'Union européenne et renvoyant à la

[403] Accord du 13 oct. 1993 précité, pt. I., 3).
[404] Pt. III, §1 et §2 de l'accord du 30 nov. 1994, précité.
[405] *Ibid*., pt. *noveno*, notre traduction.
[406] Une circulation nécessaire puisque nous avons montré que même lorsque les autorités centrales mettent en œuvre le droit de l'Union dans le cadre d'une compétence exclusive, les CCAA. seront parfois amenées à administrer les dispositions internes de mise en œuvre. Dans un autre ordre d'idées, nous avons souligné le rôle des autorités centrales en matière de responsabilité de l'État pour violation du droit de l'Union. Il s'avère donc essentiel que ces autorités soient informées des moyens de mise en œuvre déployés par les CCAA.
[407] À nouveau, c'est le principe de responsabilité exclusive de l'État pour violation du droit de l'Union européenne qui a rendu nécessaire l'adoption de mécanismes et procédures de coordination. Voir en ce sens, L'application et le contrôle de l'application du droit communautaire par les administrations belges, Synthèse, GEDAIE (Groupe d'étude au sein de l'Institut des études européennes de l'Université Louvain-la-Neuve), 2003, 12 p., disponible en ligne.
[408] Y. LEJEUNE (dir.), *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en œuvre du droit européen. Aspects organisationnels et procéduraux, op. Cit.*, p. 191.

théorie du principe d'exclusivité[409]. Cette mise en œuvre en commun peut aller de la simple coordination interfédérale[410] à la conclusion d'un accord de coopération. Ce dernier permet la mise en œuvre, au moyen d'une source unique, d'un acte juridique de l'Union européenne qui sera, le plus souvent, une directive[411]. La Conférence interministérielle sur la politique internationale de l'environnement[412] est une illustration pertinente de la coordination qui caractérise le fédéralisme belge, bien qu'elle s'effectue ici dans un cadre particulièrement institutionnalisé. Cette conférence est composée d'un comité[413] dont les groupes de travail sont « chargés de la coordination de l'action des différentes autorités concernées par l'application et le contrôle de l'application dans tel ou tel secteur de la politique environnementale »[414]. Particulièrement institutionnalisée dans le cadre de la politique internationale de l'environnement, la coordination belge dans le cadre de l'intégration européenne s'effectue par principe de manière informelle[415]. Dans ce cadre, toutes les autorités intéressées sont placées sur un pied d'égalité afin d'assurer la bonne participation du Royaume de Belgique à l'intégration européenne[416]. Cette égalité des acteurs fédéraux et fédérés ne doit pas surprendre tant nous avons d'ores et déjà souligné l'absence de hiérarchie entre ces niveaux de pouvoir.

215. Actuellement, les régions ont-elles aussi à la charge des obligations d'information des autorités centrales en matière européenne. Ces obligations participent nécessairement à la consolidation d'un circuit de l'information en matière européenne, celle-ci ne se réduisant plus à la seule information descendante en provenance des autorités centrales. Le processus de systématisation de l'information en matière européenne est une garantie fondamentale de l'association dans le temps des régions à la participation de l'État à l'Union européenne. Les régions ne peuvent valablement exprimer leurs intérêts qu'après avoir bénéficié d'une information la plus complète possible et la plus précoce. La circulation de l'information

[409] *Ibid*., p. 193.
[410] C'est-à-dire l'échange d'information et le suivi de la transposition par toutes les autorités au moyen d'une information mutuelle. Voir en ce sens, *ibid*., p. 198 et s. et p. 207.
[411] *Ibid*., p. 209 et s.
[412] *Ibid*. p. 204.
[413] Créé par l'*Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la région Bruxelles-Capitale relatif à la politique internationale de l'environnement*, 5 avr. 1995, M.B. 13 déc. 1995, p. 33436 - p. 33441.
[414] L'application et le contrôle de l'application du droit communautaire par les administrations belges, Synthèse, GEDAIE, précité, p. 10.
[415] Y. LEJEUNE (dir.), *La participation de la Belgique à l'élaboration et la mise en œuvre du droit communautaire. Aspects organisationnels et procéduraux, op. Cit.*, p. 199.
[416] Une finalité rappelée par deux fois dans l'Accord de coopération du 8 mars 1994 relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de l'Union européenne, voir les considérants 3 et 7 qui soulignent la nécessité de mettre en place des règles et procédures permettant à la Belgique de « participer valablement (…) aux travaux du Conseil des ministres ».

s'analyse comme un élément de concrétisation de l'association des régions. De la même manière, l'institutionnalisation de leur participation aux affaires européennes est un moyen de parvenir à cette concrétisation.

SECTION 2 : L'ASSOCIATION DES REGIONS PAR L'INSTITUTIONNALISATION DE LEUR PARTICIPATION.

216. La participation des États membres à l'Union européenne se concrétise dans les ordres juridiques internes par des processus de coordination et de collaboration voués à déterminer le contenu de l'intérêt de l'État qui sera ensuite exprimé dans les institutions européennes. L'effectivité de l'association des régions aux affaires européennes dépend en partie de son institutionnalisation. Maintenir la participation régionale dans le domaine de l'informel aurait participé à pérenniser la fragilité de leur inclusion initiale. Les régions furent en effet un temps associées de manière informelle, c'est-à-dire en dehors de toute procédure systématisée et encadrée par des règles juridiques. Les revendications des régions pour l'obtention de droits de participation portèrent donc également sur la mise en place de telles procédures.

217. L'adaptation du droit national de l'intégration dans les États membres étudiés à leur forme composée a donné lieu à une institutionnalisation progressive de la participation régionale. Cela permet aux régions d'exprimer leurs intérêts à un stade avancé du processus décisionnel européen ainsi que de prendre part en amont à l'exercice de la fonction de mise en œuvre du droit de l'Union européenne. À ce titre, l'institutionnalisation de leur association est un facteur de banalisation de leur participation aux affaires européennes (§1). Elle est aussi un gage de sa durée dans le temps, elle garantit ainsi aux régions l'expression plus ou moins pérenne de leurs intérêts dans le cadre de l'intégration européenne (§2).

§ 1. L'institutionnalisation, facteur de banalisation de la participation des régions aux affaires européennes

218. La concrétisation de l'association des régions dans des enceintes expressément identifiées participe à la conjugaison entre la forme composée des États membres et leur appartenance à l'Union européenne. La systématisation de la participation de l'État,

conséquence de l'intégration des ordres juridiques, s'accompagne de l'installation dans des procédures formelles de la participation des régions. Il s'agit là d'un processus de normalisation de leur association à l'exercice des fonctions de l'État membre. Cette normalisation est la conséquence directe de l'attribution de « missions européennes » (A) et l'octroi de compétences pour les mener à bien (B) à des enceintes déterminées.

A- Des enceintes chargées d'une « mission européenne »

219. La normalisation de la participation des régions ressort nettement de l'attribution d'une telle mission à une enceinte préexistante. Cette enceinte exerce d'ores et déjà un rôle dans le cadre du processus interne de formation de la norme, ou bien de coordination verticale entre les autorités centrales et régionales. Les affaires européennes sont ainsi intégrées dans l'objet plus large de l'activité de l'enceinte (1). Lorsque la participation des régions se concrétise dans une enceinte ad hoc, sa banalisation est moins évidente. C'est plutôt le caractère pérenne de l'enceinte qui est un facteur de normalisation (2).

1) L'association concrétisée dans des enceintes préexistantes

220. C'est le cas de l'Allemagne, de l'Italie et de l'Espagne, où le choix a été d'insérer la participation régionale dans des organes préexistants. Les affaires européennes n'épuisent pas les activités de ces enceintes, au contraire elles s'inscrivent aux côtés d'activités variées et principalement intéressées aux affaires internes. Contrairement aux affaires étrangères, les affaires européennes sont donc abordées dans le cadre de procédures qui sont utilisées pour les affaires internes. C'est en ce sens que l'institutionnalisation de la participation de ces régions participe à la banalisation de l'association régionale aux affaires européennes. Cette banalisation s'insère dans un phénomène plus général de normalisation de la participation de l'État aux affaires européennes. Il s'agit d'un phénomène qui se caractérise par la formalisation de la participation de l'État et, par conséquent, par un degré supplémentaire de transparence.

221. En Italie, c'est la Conférence entre l'État, les Régions et les Provinces autonomes[417] (ci-après la Conférence « État-Régions ») qui s'est vue reconnaître une mission en la matière. Le bicaméralisme parfait italien fait en effet obstacle à une représentation régionale dans la

[417] Créée par le D.P.C.M., *Istituzione della Conferenza Stato-Regioni*, 12 oct. 1983, G. U. du 2 nov. 1983, n° 300.

seconde chambre du Parlement national[418]. À l'heure actuelle, c'est la commission bicamérale des questions régionales qui assure la représentation des régions au sein du Parlement[419]. Cependant, ses compétences ne permettent pas de pallier l'absence de chambre territoriale.

222. La Conférence État-Régions est une enceinte créée par décret afin d'instituer la coordination entre le gouvernement et les exécutifs régionaux[420]. Ses compétences n'ont cessé d'augmenter depuis sa création, elle s'inscrit aujourd'hui dans le paysage institutionnel italien[421] et pallie quelque peu la faible représentation régionale dans le sénat italien. Elle est actuellement la principale enceinte de participation des régions à la conduite des affaires internes. En intégrant les affaires européennes à ses missions, le législateur italien a fait le choix d'intégrer la participation régionale dans le travail quotidien de la conférence. Cela peut sembler paradoxal compte tenu de la pérennisation d'une certaine centralisation de la participation de l'État italien aux affaires européennes. Si la portée de leur position n'est pas obligatoire pour les autorités centrales, l'institutionnalisation de leur participation est une garantie d'effectivité de leurs droits.

223. Dès l'institution de la Conférence « État-Régions », une procédure de consultation a été mise en place concernant les orientations générales relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre des actes européens affectant les compétences régionales[422]. Quelques années plus tard est créée la « session communautaire » de la Conférence[423] comme cadre de rencontre stable entre autorités régionales et nationales sur les questions européennes. Depuis 2012, l'actuelle

---

[418] L. VANDELLI, « Du régionalisme au fédéralisme », précité, p. 90. Il y a quelques années le gouvernement italien a proposé une réforme constitutionnelle portant en partie sur la composition du Sénat afin de permettre une représentation territoriale. La loi constitutionnelle, *Disposizioni per il supermanento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi del funzionaento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione*, adoptée par le Parlement le 12 avril 2016 a été rejetée par référendum le 4 décembre 2016.

[419] Le constituant a en effet augmenté ses prérogatives « en attente de la révision des dispositions du Titre 1 de la Constitution [relatives à la composition de Sénat] », art. 1 de la loi n° 3/2011, précitée, notre traduction. La réforme du Sénat relevait donc de la « promesse constitutionnelle » comme l'affirme T.E. FROSINI, « Federalismo e bicameralismo », *Feralismi.it*, n° 4, 2003, pt. 5.

[420] Voir, notamment, T.E FROSINI, « Federalismo e bicameralismo », précité, 2003, pp. 221-231 ; A. Mastromarino, « Il carattere pseudo federale del senato italiano. Alcune note di diritto comparato", *Diritto pubblico comparato ed europeo*, vol. II, 2006, pp. 578-589; G. FERRAIUOLO, « La revision del bicammeralismo italiano. Un difficile cammino", *Federalismi.it*, 5 mars 2008, pp. 1-10.

[421] M. CASTIELLO, G. MAZZOLA, « L'evoluzione del sistema delle Conferenze », *Amministrazione in cammino*, 18 mai 2014, p.9, consulté le 30 mars 2015, www.amministrazioneincammino.luiss.it ; V. VIDILI, *La paertecipazione delle regioni al processo normativo comunitario*, Thèse dact., Università degli studi di Sassari, 2008, p226 et s.

[422] *Ibid*., Art. 1, 3).

[423] Instituée par l'art. 10 de la loi, *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi communitari*, 9 mars 1989, n°86, G. U. du 10 mars 1989, n°58.

« session européenne » se réunit au moins tous les quatre mois à l'initiative du Gouvernement, ou à la demande des régions ou provinces autonomes[424]. La loi du 24 décembre 2012 dispose que cette session a pour mission « la tractation des aspects d'intérêt régional et provincial des politiques européennes, dont l'objectif est de raccorder les orientations de la politique nationale en matière d'élaboration des actes européens avec les exigences des régions et provinces, dans leurs domaines de compétence [notre traduction] »[425]. Ainsi, l'un des objets de la Conférence « État-régions » est celui d'étudier les questions européennes d'intérêt régional. Dans ce cadre, la Conférence a pour mission de permettre l'expression des régions et provinces dans la perspective de les conjuguer aux orientations politiques des autorités centrales. Le pouvoir exécutif, puis le législateur, ont donc désigné cette conférence comme le lieu de l'exercice par les régions italiennes d'une partie de leurs droits de participation.

224. En Espagne également, l'institutionnalisation de la participation des régions a pris place dans des enceintes préexistantes. Il s'agit des conférences sectorielles, mises en place progressivement dont l'objet est d'assurer l'échange d'information et la coordination entre le gouvernement et les communautés autonomes sur un domaine en particulier[426]. Lieu de rencontre et de confrontation entre les CCAA et le Gouvernement[427], les conférences sectorielles sont le lieu de participation autonomique au processus décisionnel interne[428]. D'après la jurisprudence constitutionnelle espagnole, les conférences sectorielles sont des organes de rencontre afin d'examiner des difficultés communes et d'identifier d'éventuelles solutions communes[429].

225. L'accord de 1994 organise la participation des CCAA aux affaires européennes dans toutes les conférences sectorielles espagnoles en fonction du domaine concerné[430]. Chaque conférence sectorielle doit inclure dans ses activités la question de l'élaboration et la mise en

---

[424] Art. 22 de la loi n° 234/2012, précitée. Notons que le fait que la session européenne puisse être convoquée à la demande des Régions et Provinces autonomes constitue une avancée certaine puisque, initialement, seul le Gouvernement pouvait la convoquer. Voir en ce sens, V. VIDILI, *La partecipazione delle regioni al processo normativo comunitario*, Thèse dact., précitée, p. 229.

[425] *Ibidem*.

[426] Pour une présentation du contexte et des facteurs ayant conduit à cette structure, voire notamment J.C. DUQUE VILLANUEVA, « Las Conferencias Sectoriales », *Revista Espanol de Derecho Constitucional*, n° 79, janv.-avr. 2007, pp. 113-153, p. 114 et s.

[427] J.C. DUQUE VILLANUEVA, « Las Conferencias Sectoriales », précité, p. 114

[428] Instituées par la loi, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, 26 nov. 1992, n°30, B.O.E. du 27 nov. 1992, n°285, p. 26318.

[429] *Tribunal Constitucional*, 5 août 1983, n° 76, B.O.E. du 18 août 1983, n° 197, f. j. n° 13. Pour une étude plus ample des conférences sectorielles et de leur rôle en Espagne, voir notamment J.C. DUQUE VILLANUEVA, « Las Conferencias Sectoriales », précité, p. 115 et s.

[430] Le seul intitulé de l'accord du 30 nov. 1994, précité, en témoigne puisqu'il porte sur la participation des CCAA aux affaires européennes à travers les conférences sectorielles.

œuvre des politiques européennes pour son domaine de compétence[431]. En ce sens, les conférences doivent préciser les modalités de participation des CCAA dont le cadre général demeure régi par les principes généraux déclinés dans l'accord de 1994[432]. Elles sont donc clairement identifiées, par leur activité en matière européenne, comme enceintes de concrétisation de la participation à l'intégration européenne. À nouveau, la participation des régions est insérée dans un ensemble plus vaste de procédures de participation aux affaires internes. Cela conduit nécessairement à normaliser leur participation, notamment lorsqu'elle s'effectue par domaines de compétence.

226. Enfin, concernant l'Allemagne, c'est le Bundesrat qui a été désigné comme lieu de participation des Länder[433]. Chambre de représentation des exécutifs fédérés, le Bundesrat présente une particularité certaine. Organe fédéral, il a pour seule finalité de permettre aux Länder de prendre part au processus décisionnel fédéral. En ce sens, Arthur GUNLICKS le qualifie d'organe à la fois exécutif, par sa composition, et législatif, par sa fonction, l'excluant ainsi de l'institution parlementaire fédérale[434]. La place et le rôle du Bundesrat n'étant pas le sujet de notre étude, il s'agit tout de même de souligner l'accroissement de ses compétences depuis 1950 dans le cadre du processus législatif fédéral[435]. C'est d'ailleurs pour sauvegarder ces compétences que les Länder ont exigé des droits de participation à l'élaboration du droit de l'Union européenne. Afin d'assurer une participation effective et efficace des Länder, le Bundesrat s'est doté d'une « Europa Kammer »[436] en 1988 que l'on retrouve aujourd'hui dans la Constitution[437]. Sorte de commission aux affaires européennes, elle se substitue au Bundesrat en matière européenne lorsque l'urgence ou des exigences de confidentialités s'imposent[438]. Dans l'une ou l'autre hypothèse, la chambre exerce les compétences du Bundesrat, sa décision détient les mêmes effets qu'une décision du Bundesrat[439]. En dehors de ces deux hypothèses, ce sont les autres commissions du Bundesrat qui participent aux affaires européennes en

[431] Pt. I, *Quinto*, de l'accord du 30 nov. 1994, précité.
[432] Pt. I, *Segundo*, al. 1 de l'accord du 30 nov. 1994, précité.
[433] « Par l'intermédiaire du Bundesrat, les Länder participent à la législation et à l'administration de la Fédération et aux affaires de l'Union européenne », art. 50 de la Loi fondamentale allemande.
[434] A. GUNLICKS, *The Lander and German federalism*, Issues in German Politics (coll.), Manchester University Press (Ed.), 2003, 409 pp., p. 339.
[435] Pour une analyse poussée de l'évolution du rôle du Bundesrat et de ses pouvoirs, voire notamment A. GUNLICKS, *The Lander and German federalism*, *op. Cit.*, p. 343-354.
[436] *Ibid*., p. 370.
[437] Art. 52, § 3, a), de la Loi fondamentale allemande.
[438] Art. 45 d, al. 1, du Règlement intérieur du Bundesrat, consultable en ligne.
[439] Art. 45 b et 45 d, al. 1er, du Règlement intérieur du Bundesrat, consultable en ligne.

fonction de leur domaine de compétence[440]. À l'image de l'Italie et l'Espagne, la participation des Länder se concrétise dans une enceinte dont l'activité principale est la participation à la conduite des affaires internes. Si la mise en place d'une chambre européenne isole quelque peu les affaires européennes, ces dernières sont abordées dans le cadre de procédures vouées à la conduite des affaires internes.

227. L'institutionnalisation de l'association des régions se concrétise aussi par la mise en place d'une enceinte ad hoc. Dans ce cas, la normalisation de la participation des régions s'avère plus réduite, elle demeure néanmoins identifiable compte tenu du caractère permanent de l'enceinte ainsi mise en place.

2) L'institutionnalisation dans une enceinte ad hoc concrétisée par la coordination

228. S'il s'agit ici principalement de la Belgique, l'Espagne aussi a institué un organe ad hoc voué à structurer la participation des communautés autonomes. Un an avant l'adhésion espagnole, une réunion informelle entre le gouvernement et les CCAA donna naissance à la *Conferencia para asuntos relacionados con la Union Europa*[441] (ci-après la CARUE)[442]. La CARUE a donc pour seul objet les affaires liées à l'Union européenne et pour mission celle de perfectionner la participation des CCAA aux affaires européennes[443]. À ce titre, elle n'est pas en principe une enceinte de participation des communautés autonomes, mais plutôt de promotion de leur association dans les conférences sectorielles. Ce n'est que dans l'hypothèse où le domaine de compétence affecté ne soit couvert par aucune conférence sectorielle que les CCAA exerceront leurs droits de participation à travers la CARUE[444].

229. À l'inverse, les régions et communautés belges ne participent aux affaires européennes qu'à travers une enceinte ad hoc, attestant par là de la marginalisation du sénat en ce qui concerne les affaires étrangères[445]. C'est l'actuelle direction générale « Coordination et

[440] Le Président du Bundesrat leur notifie les projets d'actes qui s'inscrivent dans le cadre de l'Union européenne, conformément à l'art. 45a du Règlement intérieur du Bundesrat.
[441] Dénommée *Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas* (C.A.R.C.E.) jusqu'en 2010.
[442] S.M. MACHADO, Las Comunidades autonomas y la Union europea, précité, p. 158.
[443] Ainsi, elle a pour mission de développer des mécanismes de coopération en matière européenne, au moyen de l'échange d'informations et d'opinions, l'adoption d'accords, etc. Voir en ce sens l'art. 4, al. 1, de son règlement intérieur, adopté le 5 juillet 1997, B.O.E. du 8 août 1997, n° 189, p. 24191-24193.
[444] Pt. I, *Quinto*, al. 3 de l'accord du 30 nov. 1994, précité.
[445] Sur le Sénat belge tel qu'il est composé aujourd'hui depuis la sixième réforme de l'État, voir, H. DUMONT, M. EL BERHOUMI, I. HACHEZ (dir.), « La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ? », *Les dossiers du journal des Tribunaux*, Larcier, n° 98, 2015, p.97, pt.82 et s.

affaires européennes » (ci-après la DGAE) qui organise la coordination entre le Gouvernement fédéral et les exécutifs des régions et communautés belges[446]. Il s'agit d'un organe administratif fédéral destiné à assurer, de manière systématique, la participation belge au processus décisionnel de l'Union européenne. Et si d'autres coordinations ad hoc peuvent être organisées ponctuellement, cela s'effectue sans préjudice de la coordination au sein de la DGAE[447]. Cette dernière doit d'ailleurs être informée des questions abordées à l'occasion de ces coordinations dès lors qu'elles présentent une dimension politique[448]. La Belgique a donc désigné un organe qui est d'une part, le lieu type de la coordination entre les niveaux fédéré et fédéral et, d'autre part, le lieu de participation des entités fédérées aux affaires européennes. Elle se rapproche en ce sens des trois autres États membres étudiés. La normalisation de la participation des entités fédérées belges résulte dès lors du caractère permanent de la coordination mise en place plutôt que de l'insertion des affaires européennes dans les affaires internes. Tout de même, ces dernières sont distinguées des affaires étrangères, un détachement qui illustre la position particulière des affaires européennes, à mi-chemin entre des affaires internes et des affaires internationales.

230. Ces enceintes ne sont pas simplement un lieu d'exercice des compétences régionales. Au contraire, l'étude des droits positifs internes nous permet de constater l'existence de compétences propres qui leur sont attribuées. Il apparaît que ce sont parfois les enceintes qui exercent certains droits octroyés aux régions.

B- Des enceintes dotées de compétences en matière européenne

231. En tant que lieux de coordination et de concrétisation de la participation des régions, ces enceintes jouent un rôle central dans le régime de l'association aux fonctions de l'État membre. Leur rôle varie en fonction de l'activité qui est exercée par l'État membre. La finalité demeure toutefois la même, à savoir celle d'assurer l'expression des intérêts des régions qui y sont représentées. Dans le cadre de la fonction de mise en œuvre, les enceintes n'ont qu'un faible rôle qui s'explique compte tenu de la manière dont est exercée cette fonction (1). À l'inverse, elles jouent un rôle important lorsqu'il s'agit d'exercer la fonction de production du droit dérivé (2).

[446] Dite « Direction d'Administration des Affaires européennes » dans l'accord du 8 mars 1994, pt. II, art.2.1.
[447] Pt. II, art. 3 de l'accord du 8 mars 1994.
[448] *Ibidem*.

1) Le rôle des enceintes dans le cadre de la fonction de mise en œuvre

232. Dans le cadre de la mise en œuvre, ces enceintes jouent un rôle secondaire. Les régions sont tenues par l'obligation de mise en œuvre dans le cadre de leurs compétences, elles y procèdent seules, et parfois intégralement. Les régions n'exercent pas la fonction de mise en œuvre au sein des enceintes susmentionnées. Ce rôle secondaire s'avère assez logique, le droit de l'Union européenne n'exige pas, en principe, une mise en œuvre centralisée et unitaire[449]. Celle-ci peut être opérée par différentes autorités compétentes, dès lors que les exigences européennes en la matière sont respectées.

233. La participation des enceintes se résume à exprimer les intérêts des régions à l'occasion de la formation des règles nationales édictées pour la mise en œuvre du droit de l'Union européenne. Ainsi, le Bundesrat participe à la mise en œuvre fédérale puisqu'un certain nombre de lois fédérales nécessitent son approbation pour être adoptées[450]. Lorsque le législateur national prévoit des dispositions relatives aux procédures administratives que les Länder devront employer pour exécuter la législation fédérale, le Bundesrat doit donner son approbation. Dès lors, les Länder participent à déterminer la manière dont est mis en œuvre un acte juridique européen – qui le nécessite – quand bien même celui-ci n'affecte qu'un domaine de compétence fédérale. De même, la Conférence « État-Régions » est compétente pour donner son avis à l'égard des projets de loi du Gouvernement finalisés à la mise en œuvre du droit de l'Union européenne[451]. Cet avis permet aux Régions et Provinces autonomes de faire remonter

[449] CJCE, 12 juin 1990, *Commission/Allemagne*, aff. C-8/88, précité, pt. 13.

[450] Surtout lorsque la législation fédérale contient des dispositions en matière d'organisation administrative des Länder. Dans cette hypothèse, le consentement du Bundesrat est obligatoire. Ceci implique que si l'administration souhaite uniformiser les procédures d'administration d'un acte de l'Union européenne, elle devra obtenir l'aval du Bundesrat. Cette procédure a été instituée par une ample réforme constitutionnelle intervenue en 2006, promulguée le 28 août 2006, la loi de réforme constitutionnelle est entrée en vigueur le 1er sept. 2006, *Bundesgesetzblatt*, I, 2006, p.2034. Elle fuit suivie par la loi *Föderal ismusreform-Begleitgesetz* (loi dite « d'accompagnement » de la réforme), entrée en vigueur le 5 sept. 2006, *Bundesgesetzblatt*, I, 2006, p.2098. Pour une analyse détaillée de la réforme voir, M. FROMONT, « La réforme du fédéralisme allemand de 2006 », *Revue française de droit constitutionnel*, 2007/2 n° 70, p. 227-248, p. 233 ; M. GONZALEZ PASCUAL, « Un sistema competencial multinivel : l'adaptacio del sistema competencial alemany al procès comunitari », *Revista d'Estudis autonomics y federal*, n°9, oct. 2009, p. 165-201.

[451] Il s'agit de l'instrument de la « loi communautaire » qui constitue une loi de réception de toutes les directives européennes adoptées l'année précédente, instituée par l'art. 2 de la loi, *Norme generali sulla participazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, 9 mars 1989, n°86, G.U. du 10 mars 1989, n°58.
La « loi européenne » peut aussi s'accompagner d'une « loi de délégation européenne », laquelle autorise le Gouvernement à mettre en œuvre des directives dont le domaine relève de la compétence du Parlement. Pour une présentation plus précise et une mise en perspective de ces deux instruments, voir notamment L. BARTOLUCCI, « "legge di delegazione europea" e "legge europea" : obiettivi, e risultati di una prima volta », *Amministrazione in cammino*, 24 janv. 2014, 27 p.

leurs intérêts et opinions notamment en lien avec l'administration des actes européens mis en œuvre par la loi européenne, pour laquelle elles sont principalement responsables[452]. Dès lors, la Conférence « État-Régions » participe, dans une moindre mesure, à l'exercice, par les autorités centrales, de la fonction de mise en œuvre.

234. La Belgique et l'Espagne se distinguent de ce constat, car les enceintes identifiées ne participent pas à la fonction de mise en œuvre. Tout au plus les autorités compétentes sont-elles invitées à traiter en commun des affaires européennes qui les affecteraient[453]. Des coordinations ad hoc sont envisageables dans le cadre de la fonction de mise en œuvre, à l'image des transpositions coordonnées qui peuvent avoir lieu en Belgique[454].

235. C'est bien plus le rôle de ces enceintes dans le cadre de la fonction de production du droit dérivé de l'Union européenne qui intéresse notre étude compte tenu du quasi-monopole dont elles bénéficient en la matière. L'expression des intérêts régionaux au stade de la formation de la législation européenne revêt un enjeu particulier dans le cadre de leur association aux affaires européennes.

2) Le rôle des enceintes dans le cadre de la fonction de production du droit dérivé de l'Union européenne

236. La phase dite ascendante de l'intégration européenne obéit à des exigences particulières liées à la structure même de l'Union européenne, à savoir sa qualité d'organisation internationale. L'État membre doit s'y exprimer d'une seule voix, c'est-à-dire de manière unitaire. Sa position est une, ce qui nécessite de mettre en place une coordination suffisante en interne. Et cet enjeu n'est pas propre aux États composés puisque la France, État unitaire, a mis en place un secrétariat général aux affaires européennes chargé d'organiser la coordination

[452] V. VIDILI, *La partecipazione delle Regioni al processo normativo comunitario*, précité, p. 222.
[453] Ainsi d'après l'accord du 30 novembre 1994, l'administration centrale et les administrations des CCAA s'engagent à traiter au sein des conférences sectorielles les affaires européennes, ou les documents institutionnels, présentant des intérêts communs (pt. III, *undecimo*).
En Belgique, le Ministère fédéral des Affaires étrangères officie de lieu de coordination générale, quoique nous ayons souligné le caractère très informel de cette coordination. Voir notamment, B. WILLEMOT, « La mise en œuvre normative du droit communautaire en Belgique », *in* Y. LEJEUNE (dir.), *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en œuvre du droit européen. Aspects organisationnels et procéduraux*, *op. Cit.*, pp. 187-231, p. 200-204.
[454] *Ibid*., p. 204 et s. L'auteure décline les différents instruments de la coordination de la transposition, ne retenant que les plus institutionnalisés.

interministérielle[455]. Cependant, l'enjeu de l'unicité et de l'unité s'avère nécessairement plus lourd pour l'État composé. C'est pourquoi les enceintes identifiées plus tôt jouent un rôle plus important dans le cadre de la fonction de production du droit de l'Union européenne, et plus précisément dans le cadre de l'activité de formation de la position nationale. En ce sens, elles sont à la fois un lieu de coordination et un lieu de participation des régions. Leur participation est donc centralisée au sein des enceintes désignées à cet effet, lesquelles bénéficient parfois de compétences conséquentes en la matière.

237. Le Bundesrat illustre parfaitement la centralité de ces enceintes en ce qu'il monopolise véritablement la participation des Länder à la fonction de production du droit dérivé de l'Union européenne. C'est le Bundesrat qui est associé à la formation de la volonté de la Fédération et c'est de sa position dont il est question, et non pas de celle des Länder[456]. Si substantiellement la position adoptée au sein du Bundesrat représente celle des Länder, c'est formellement la volonté de l'organe qui y est exprimée. En cas de désaccord entre la Fédération et les Länder sur le contenu de la position nationale c'est le Bundesrat, et lui seul, qui négocie avec le Gouvernement fédéral[457]. Enfin, c'est un vote à la majorité des deux tiers au sein du Bundesrat qui permet aux Länder de maintenir leur position et de l'imposer, sauf conditions particulières, au Gouvernement[458]. Dans le cadre de l'activité de formulation de la position nationale, c'est le Bundesrat qui désigne les représentants des Länder[459] et informe le Gouvernement sur leur identité[460]. Ainsi, c'est en réalité le Bundesrat qui exerce les droits de participation des Länder à la fonction de production du droit dérivé de l'Union européenne. La nécessité d'une expression unique de la volonté nationale a conduit à centraliser la participation ascendante des Länder dans le Bundesrat[461]. En ce sens, le Bundesrat est l'enceinte la plus centralisatrice de la participation des régions à la fonction de production.

---

[455] B. NABLI, *L'exercice des fonctions de l'État membre de la Communauté européenne. Étude de la participation des organes étatiques à la production et à l'exécution du droit communautaire. Le cas français*, *op. Cit*., p. 192-195.

[456] Art 23 de la Loi fondamentale allemande, art. 5 de *la Loi sur la coopération de la Fédération avec les Länder dans les affaires de l'Union européenne*, 29 oct. 1993, précitée, pt. III de l'accord du même nom et de la même date, précité.

[457] Art. 5, al. 2 de la loi du 29 oct. 1993.

[458] *Ibidem*.

[459] Art. 6, al. 2, de la loi du 29 oct. 1993.

[460] Pt. IV, § 3 de l'accord du 29 oct. 1993.

[461] Ce qui n'a pas été sans conséquence pour les parlements fédérés, totalement marginalisés dans les procédures d'association des Länder aux affaires européennes. Ce sont eux qui ont accusé la perte de compétence la plus importante puisque les exécutifs des Länder participent aux fonctions de l'État membre lorsque des compétences législatives des Länder sont affectées. Or un parallélisme strict aurait pu conduire à une implication des autorités législatives fédérées. Voire en ce sens,T.A. BÖRZEL, *States and Regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain, op. Cit*., p. 71 et p. 175.

238. En Italie et en Espagne, le rôle des conférences semble plutôt limité à un lieu de coordination. Ainsi en Espagne, les CCAA formulent une position commune qui n'est pas la position de la Conférence sectorielle. Cette dernière n'est qu'une enceinte de discussion de ladite position commune avec le Gouvernement national[462]. Quant aux Régions italiennes, celles-ci s'expriment individuellement par la transmission d'observations au Gouvernement[463]. Mais la Conférence « État-Régions » peut être amenée à se réunir dans la seule perspective de parvenir à la conclusion d'une entente entre le Gouvernement et les Régions et Provinces autonomes sur le contenu de la position nationale[464]. En ce sens, la Conférence n'est pas partie à l'entente, mais cette dernière ne peut être conclue qu'en son sein. Les enceintes espagnoles et italiennes centralisent surtout la confrontation et la négociation entre les autorités centrales et régionales. Dans le même sens, la coordination belge n'exerce pas les droits de participation des Régions et Communautés. Elle centralise cependant les négociations et la procédure d'adoption de la position nationale[465]. En d'autres termes, l'autorité fédérale et les autorités fédérées définissent conjointement cette position nationale au sein de la DGAE.

239. À ce titre, elles sont un gage de permanence de l'association des régions aux affaires européennes. En ce sens, par l'institutionnalisation de leur association, les régions prennent part pratiquement quotidiennement aux affaires européennes à travers la figure de l'État membre. Cela permet aux régions d'exprimer leurs intérêts de manière continue en travaillant à la structuration de leur participation aux affaires européennes.

§ 2. L'institutionnalisation, facteur de pérennisation de la participation des régions aux affaires européennes

240. Si les enceintes étudiées présentent toutes leurs particularités, elles affichent également une caractéristique commune : leur permanence. Alors que l'expression d'une position régionale sur les négociations au sein du Conseil de l'Union dépend de l'affectation de leurs compétences par un projet d'acte de l'Union européenne[466], leur participation prend place dans des organes permanents. Or, c'est cette permanence qui permet de qualifier le régime de

[462] Pt. I, § 1.2, de l'accord du 30 nov. 1994, précité.
[463] Art. 24, § 3, de la loi n° 234/2012, précitée.
[464] *Ibid*., §4.
[465] D'après l'accord du 8 mars 1994 la coordination « est assurée au sein de la "direction d'Administration des Affaires européennes" » et elle « s'effectue de manière systématique », pt. II art. 2.1 et 2,2.
[466] Exclusion faite des entités fédérées belges qui participent de manière continue à la détermination de la position fédérale au sein du conseil.

la participation des régions d'association à l'exercice du statut de membre de l'Union européenne. En effet, il a pu être constaté que l'intensité de leur participation varie en fonction du caractère exclusif, partagé ou concurrent de la compétence concernée. Pour autant, elles reçoivent une information complète en matière européenne de manière régulière. De même peuvent-elles questionner, voire confronter, les autorités centrales sur leurs activités européennes à tout moment au sein des enceintes pertinentes.

241. Certainement, l'institutionnalisation de la participation des régions au moyen d'organes, de procédures et de mécanismes permanents relève de la nécessité plus que du libre choix. L'intégration européenne implique une participation quasi permanente de l'État membre, laquelle induit la mise en place de mécanismes et procédures internes voués à assurer la bonne participation de l'État[467]. Ceux-ci ne résultent pas d'une obligation à la charge des États, mais plutôt de la nécessité de leur participation effective et efficace à l'intégration. Or, cela s'avère d'autant plus essentiel dans un État composé qui a choisi d'octroyer des droits de participation aux autorités régionales qui le composent.

242. L'intégration européenne a joué un rôle certain dans le sens d'une coopération et d'une collaboration entre acteurs institutionnels au sein des quatre États membres étudiés. Tanja A. BÖRZEL constate en ce sens un approfondissement du fédéralisme coopératif allemand[468]. De même a-t-elle constaté une évolution du régionalisme espagnol, d'un modèle compétitif, ou dual, celui-ci est passé à un modèle plus coopératif[469]. Un constat similaire a été effectué à l'égard de l'Italie, l'intégration européenne a constitué un facteur important du développement de mécanismes et procédures de coopération[470]. Enfin, le fédéralisme dual belge n'a lui non plus résisté à l'intégration européenne, de nombreux mécanismes coopératifs ont vu le jour du

[467] Ce que B. NABLI et E. DUBOUT qualifient de « droit national de l'intégration », c'est-à-dire toutes les dispositions internes vouées à adapter l'ordre juridique interne à l'intégration européenne, mais également à organiser la participation de l'État à celle-ci, voir E. DUBOUT, B. NABLI, *Le droit français de l'intégration*, *op. Cit*.
[468] T.A. BÖRZEL, *States and Regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain*, *op. Cit.*, p. 153-177.
[469] Le terme « dual » renvoie plutôt à la théorie fédérale pour laquelle le fédéralisme dual est un modèle d'organisation de l'État fédéral. Dans ce cadre, les autorités fédérales et fédérées n'ont pratiquement aucune relation, leurs compétences ne se croisent pas. Chaque autorité exerce ses compétences de manière exclusive. Cela entraîne souvent une concurrence, ou compétition, entre les entités fédérées et l'autorité fédérale, mais également entre les entités fédérales elles-mêmes. Sur cette notion, voir notamment, R. SCHÜTZE, *Frome Dual to Cooperative Federalism. The changing structure of European law*, Oxford University Press, 2009, 391 p., p. 5 et s. Concernant l'Espagne et sa tradition duale, ou compétitive, voir notamment, T.A. BÖRZEL, *States and Regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain*, *op. Cit.*, p. 93-116.
[470] G. FERRAIUOLO, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, Thèse dact., Università degli Studi di Napoli Federico II Facoltà di Giurisprudenza, 2005, 210 p. 38 et s.

fait du statut d'État membre du Royaume de Belgique[471]. Assurément, l'émergence de mécanismes de coopération dans ces États membres ne résulte pas exclusivement du processus d'intégration européenne. Toutefois, le principe d'une responsabilité exclusive de l'État pour manquement au droit de l'Union européenne est un facteur du développement de tels mécanismes de coopération.

243. En ce sens, l'octroi de droits de participation aux régions en matière européenne, ainsi que l'instauration de procédures et mécanismes voués à cet effet peuvent être analysés comme une conséquence indirecte du phénomène intégratif. Soucieux de ne pas engager leur responsabilité, les États sont parallèlement tenus par la garantie constitutionnelle de l'autonomie des entités qui les composent. C'est cette combinaison des « appartenances », à l'Union et à leur forme composée, qui a conduit les États membres à associer les régions à l'exercice des fonctions de l'État membre. Parallèlement, cette institutionnalisation apparaît comme un facteur d'approfondissement de la participation régionale. Par sa permanence, la participation régionale s'inscrit progressivement dans le paysage institutionnel et décisionnel interne pour toujours s'approfondir. C'est en ce sens que l'institutionnalisation peut être envisagée comme étant à la fois un instrument et une conséquence de l'association des régions à l'exercice des fonctions de l'État membre.

244. L'institutionnalisation de la participation des régions a donc conduit à une association généralisée de ces dernières à l'exercice des fonctions de l'État membre. Et si l'intensité de leur participation varie en fonction des domaines de compétences mis en jeu par l'intégration européenne, les régions ne sont jamais exclues de la participation de l'État à l'intégration européenne. L'association des régions pourrait être définie de la manière suivante : elles participent aux affaires européennes de manière permanente, mais d'une intensité variable en fonction des intérêts et compétences affectés par le processus décisionnel européen.

245. La participation des régions aux affaires européennes s'effectue au moyen de son institutionnalisation ainsi que de la mise en place d'un circuit de l'information en matière européenne, principalement vertical. Par leur information permanente et complète, les régions sont à même d'organiser et de structurer leur participation, d'exercer de manière efficace la

[471] J. BEYERS, P. BURSENS, « How does Europeanization affect Belgian federalism », *West European Politics*, vol. 29, n° 5, 2006, pp. 1057-1078, p. 1067 et s. Voir également, Y. LEJEUNE (dir.), *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en œuvre du droit européen. Aspects organisationnels, op. Cit.*, p. 209. L'auteur y affirme que les accords de collaboration conclus afin d'assurer une transposition uniforme d'une directive constituent « un exemple de l'influence du droit communautaire sur le système juridique et administratif belge ».

fonction de mise en œuvre ainsi que de participer substantiellement à la fonction de production du droit dérivé de l'Union européenne. Par l'institutionnalisation de leur participation, celles-ci sont continuellement associées à l'exercice des fonctions de l'État membre. En ce sens, les modalités de la participation des régions renseignent sur le régime de leur association.

CONCLUSION DE CHAPITRE

246. L'association des régions à l'expression des intérêts de l'État dans l'Union européenne résulte de l'institutionnalisation de leur participation. Des procédures et des enceintes ont été créées ou ajustées afin d'assurer l'effectivité des droits de participation des régions aux affaires européennes. L'information en matière européenne s'inscrit désormais dans un circuit d'échanges entre les autorités nationales et les autorités régionales. Ces dernières reçoivent tous les documents nécessaires pour exprimer leur position et la modifier au fur et à mesure de l'évolution du processus décisionnel européen. Compte tenu de leur rôle accru dans l'intégration, les régions doivent elles aussi informer les autorités nationales. La circulation de cette information est finalisée à la participation des régions aux affaires européennes. Pour ce faire, des enceintes ont été adaptées ou mises en place afin d'assurer une association permanente des régions aux fonctions de l'État membre. Ces modifications des droits nationaux font des régions des acteurs quotidiens de l'appartenance des États composés à l'Union européenne.

CONCLUSION DE TITRE 1

247. La répartition interne des compétences s'analyse comme le cadre de la participation ascendante des États composés aux affaires européennes. Les dispositions qui réglementent le statut d'État membre dans les ordres juridiques internes intègrent aujourd'hui la forme composée des États étudiés.

248. Le contenu de l'intérêt exprimé par l'État au sein des institutions européennes est défini en fonction du domaine de compétence concerné. En d'autres termes, les régions participent à la définition de cet intérêt dès lors qu'elles sont compétentes en la matière. Si leur participation varie en degré, il reste qu'elles ne sont plus marginalisées des processus de fixation du contenu de la position nationale. Dans le même sens, elles peuvent obtenir des autorités nationales qu'elles saisissent la Cour de Justice en défense de leurs compétences. Ce faisant, elles bénéficient indirectement du statut de requérant privilégié, une situation qui permet de pallier un accès direct particulièrement réduit au prétoire de juge de Luxembourg[472].

249. Cette situation est le résultat d'importantes modifications des règles et procédures internes qui concrétisent et structurent l'exercice du statut d'État membre de l'Union. L'adaptation conséquente du droit national de l'intégration apparaît comme la condition *sine qua non* d'une participation effective des régions. La mise en place d'un système d'échange de l'information en matière européenne leur permet d'organiser un traitement en amont des politiques européennes. Dans ce sens, l'institutionnalisation de leur participation est un gage d'efficacité de leur association dès lors qu'elles s'en saisissent.

250. Ce mouvement d'adaptation que connaissent les États composés n'est pas unilatéral, il ne se limite pas à adapter le statut de membre à la forme composée. Cette dernière soulève des enjeux importants pour l'appartenance de l'État à l'Union européenne, notamment en ce qui concerne la responsabilité exclusive des autorités nationales. La participation des régions à l'exercice de la fonction de mise en œuvre représente un risque pour le droit de l'Union européenne[473] et pour la responsabilité de l'État. Il a donc été nécessaire de mettre en place des mécanismes permettant d'ajuster la forme composée aux exigences issues du statut d'État membre.

---

[472] Sur ce point, voir nos propos *infra*, p.240.

[473] Certains auteurs ont mis en lumière la relation négative entre un fort degré de décentralisation et la mise en œuvre du droit de l'Union européenne, M. TATHAM, « Limited institutional change in an international organization : the EU's shift away from "federal" blindness », précité, p. 24.

TITRE 2 – L'ADAPTATION DE LA FORME COMPOSEE AU STATUT D'ÉTAT MEMBRE

251. Contrairement à la participation ascendante des régions aux affaires européennes, leur rôle dans l'exercice de la fonction de mise en œuvre s'est imposé aux autorités centrales[474]. Même lorsque celles-ci ont essayé de centraliser cette activité[475], les régions ont toujours joué un rôle, ne serait-ce qu'en administrant le droit de l'Union européenne. La consécration de droits de participation au processus décisionnel s'est accompagnée d'un accroissement de l'activité régionale dans la mise en œuvre. Cette fonction s'exerce aujourd'hui exclusivement à l'aune de la répartition interne des compétences. Par conséquent, les régions l'exercent parfois intégralement, en l'absence de toute intervention des autorités nationales.

252. La nature de la participation régionale à la fonction de mise en œuvre se distingue de la participation d'autres collectivités territoriales du même rang territorial. Les régions autonomes sont en effet dotées de compétences législatives, elles jouissent d'une marge de manœuvre considérable pour choisir les moyens et les modalités de la mise en œuvre. L'absence de hiérarchie entre les autorités nationales et régionales empêche les premières de maîtriser intégralement l'exercice de cette fonction.

253. Ce morcellement de la mise en œuvre est un enjeu à la fois pour le droit de l'Union et pour l'État membre. Ce dernier reste en effet seul responsable de sa violation devant le juge de l'Union européenne. Il ne peut en aucun cas invoquer la répartition interne des compétences pour justifier d'un éventuel manquement au droit de l'Union européenne[476]. Dès lors, l'intérêt

[474] Ainsi, en Allemagne les Länder ont toujours pris part à la mise en œuvre du droit de l'Union européenne conformément à la répartition interne des compétences. Voir en ce sens, C.D. CLASSEN « L'Allemagne », in J. RIDEAU (dir.) *Les États membres de l'Union européenne : adaptations, mutations, résistances*, L.G.D.J., 1997, 540 p., pp. 13-41, p.13.

[475] Ce fut le cas des autorités centrales espagnoles et italiennes qui parvinrent à centraliser la mise en œuvre normative du droit de l'Union européenne jusqu'à ce que le juge constitutionnel réaffirme le respect de la répartition interne des compétences. Pour l'Espagne, voir notamment, T.A BÖRZEL, *States and Regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain*, p. 104; R. VUILLERMOZ, *L'adaptation des États composés à l'intégration juridique communautaire (exemples belge, espagnol et italien)*, Thèse dact., précitée, p.374. Pour l'Italie, J. RIDEAU, « Le système institutionnel communautaire et les formes des États membres », *in* C. BIDÉGARAY (dir.), *L'État autonomique : forme nouvelle ou transitoire en Europe ?*, Economica, 1994, 204 p., p.178 ; L. SANTANGELO, *Attuazionedel diritto comunitario attraverso la legislazione regionale*, Thèse dact., Università degli studi di Napoli Federico II, 2007, 198 p., p.25.

[476] Cela résulte d'une jurisprudence constante de la Cour de Justice depuis les débuts de l'intégration européenne, M. BLANQUET, *Droit général de l'Union européenne*, *op. Cit.*, p. 485.

de l'Union à l'égard de l'unité, l'effectivité et l'effet utile[477] de son droit rejoint l'intérêt qu'a l'État membre de ne pas voir sa responsabilité engagée pour des faits dont il n'est pas à l'origine. L'imputation d'un manquement au droit de l'Union à un État membre l'expose également à des conséquences financières matérialisées par une amende et/ou une astreinte prononcées par la Cour de Justice.

254. Compte tenu de ces éléments, les États étudiés se caractérisent par une adaptation de leur forme composée aux exigences issues de leur appartenance à l'Union européenne. Si les modalités de l'adaptation varient parfois sensiblement, la finalité est identique. Il s'agit de responsabiliser les régions afin qu'elles exercent la fonction de mise en œuvre conformément au cadre fixé par le droit de l'Union européenne. La particularité de cette adaptation résulte dans le fait qu'elle est conditionnée par le respect des compétences des régions telles que définies par les constitutions internes. Les États composés sont donc confrontés à des impératifs de nature distincte, mais de portée plus ou moins similaire puisque l'appartenance à l'Union européenne est un enjeu constitutionnel pour cette dernière. Cette confrontation irrigue l'intégralité des mécanismes et procédures qui concrétisent l'adaptation de la forme composée au statut d'État membre de l'Union européenne. Une première catégorie d'instruments a été instituée dans la perspective de prévenir les manquements régionaux (Chapitre 1). Une seconde catégorie a été mise en place pour réagir à ces manquements afin d'inciter les régions à procéder à la mise en œuvre conformément à ce qui est exigé (Chapitre 2).

[477] L'exigence de respect de l'effet utile du droit de l'Union européenne impose aux États membres d'assurer la finalité d'une disposition du droit de l'Union européenne dans le cadre de la mise en œuvre, ou du moins de ne pas y porter atteinte. CJCE, 5 février 1963, *van Gend and Loos*, aff. C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1. Voir, J. L. DA CRUZ VILAÇA, « Le principe de l'effet utile du droit de l'Union dans la jurisprudence de la Cour », *in* Y. BOT, E. LEVITS, A. ROSAS, *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law - La Cour de Justice et la Construction de l'Europe : Analyses et Perspectives de Soixante Ans de Jurisprudence*, Springer, 2012, 727 p., pp. 279-306.

CHAPITRE 1 – L'ADAPTATION PAR LA PREVENTION DES MANQUEMENTS REGIONAUX

255. En la matière, chaque État membre étudié a instauré des mécanismes permettant, aux autorités nationales, de manière plus ou moins étendue, de surveiller la mise en œuvre régionale afin de prévenir la réalisation d'un manquement. Mais leur forme composée apparaît comme une limite considérable à la mise en place de mécanismes véritablement efficaces. En principe, la répartition interne des compétences dans un État composé implique que chaque autorité exerce sa compétence dans les conditions prévues par la constitution. Le législateur national ne peut en aucun cas réglementer l'activité législative des régions, à moins que la constitution n'en dispose autrement. Parallèlement, les États sont tenus de mettre en œuvre le droit de l'Union européenne dans un cadre déterminé par celui-ci et précisé par le juge de Luxembourg. Cette obligation tire son origine à la fois du droit de l'Union lui-même[478] et des droits nationaux[479].

256. Compte tenu de ces éléments, les États étudiés ont essayé d'adapter leur forme composée aux exigences qui encadrent l'exercice de la fonction de mise en œuvre. Les instruments étudiés permettent soit de préserver l'autonomie régionale, soit d'œuvrer à la garantie du droit de l'Union européenne, mais pas les deux à la fois. Lorsque l'autonomie régionale est préservée, l'effectivité du droit de l'Union s'en ressent. À l'inverse, lorsque sont instaurés des instruments octroyant d'importants pouvoirs aux autorités nationales dans le sens de la garantie du droit de l'Union, l'autonomie régionale fait l'objet d'une remise en cause. L'Italie est un exemple d'une adaptation centralisée de l'exercice de la fonction de mise en

[478] En droit de l'Union cette obligation est généralement rattachée au principe de coopération loyale consacrée à l'actuel article 4 § 3 du Traité sur l'Union européenne. Dans une perspective internationaliste, l'on peut également rechercher l'origine de cette obligation dans le principe de droit international public *pacta sunt servanda*. Toutefois, le droit de l'Union européenne détermine des impératifs de mise en œuvre particulièrement précis qui constituent un cadre strict de la mise en œuvre. C'est sur point qu'il se singularise du droit international public pour la mise en œuvre duquel les États détiennent une marge d'appréciation plus étendue. Voir sur ce point, M. BLANQUET, *L'art. 5 du Traité C.E.E. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, *op. Cit.*, p. 25-83.

[479] Dans les quatre États membres étudiés, l'on trouve des dispositions constitutionnelles relatives à l'Union européenne. Elles sont la source interne des obligations de participation qui pèsent sur les États étudiés, notamment des obligations de mise en œuvre. Ainsi, le gouvernement et le parlement espagnols sont tenus de garantir le droit de l'Union dans l'ordre juridique interne (art. 93 de la Constitution espagnole à vérifier). Le législateur italien doit quant à lui respecter les obligations internationales et issues de l'Union européenne (art. 117 de la Constitution italienne). En ce qui concerne l'Allemagne, le ton des dispositions constitutionnelles est moins péremptoire, mais l'article 23 fonde tout de même sa participation puisque « (…) la République fédérale d'Allemagne concourt au développement de l'Union européenne ». Enfin, la Constitution belge ne consacre aucune disposition à la participation du Royaume de Belgique à l'Union européenne, mais l'article 169 de la Constitution met en place le mécanisme de substitution « afin de garantir le respect des obligations internationales ou supranationales ».

œuvre. À première vue, les autorités nationales se sont dotées d'instruments conséquents leur permettant de prévenir les manquements régionaux. Toutefois, cette approche centralisatrice s'avère en pratique peu efficace compte tenu de l'impossibilité de mettre en cause les compétences des régions (section 1). Les trois autres États étudiés se caractérisent à l'inverse par une adaptation peu favorable à la garantie du droit de l'Union européenne. Cela résulte soit de l'absence de mécanismes réellement efficaces pour prévenir les manquements régionaux, soit de la prévalence de la garantie de l'autonomie des régions au détriment de celle du droit de l'Union (section 2).

SECTION 1 : UNE SOLUTION CENTRALISATRICE PEU EFFICACE

257. Malgré le principe constitutionnel de collaboration loyale[480], né de la jurisprudence constitutionnelle puis consacré textuellement avec la réforme de 2001, la prévention des manquements régionaux en Italie se caractérise par sa dimension fortement centralisatrice. La figure de proue de cette articulation est le pouvoir de substitution des autorités nationales, ou plutôt les pouvoirs de substitution. En effet, la Constitution identifie deux pouvoirs de substitutions distincts, l'un préventif en matière législative et l'autre curatif en matière administrative. L'existence d'un pouvoir de substitution peut être interprétée comme la marque d'une certaine centralisation, voire d'une lecture hiérarchique des rapports entre les autorités nationales et régionales. D'autant plus que ce pouvoir existait en Italie avant la réforme constitutionnelle de 2001 et a été employé pendant cette même réforme pour gérer la nouvelle répartition des compétences[481]. Mais c'est surtout l'exercice de ces pouvoirs par les autorités nationales qui atteste d'une approche centralisatrice, traduisant une lecture exclusivement verticale des rapports entretenus avec les autorités régionales. Ainsi, c'est la conjugaison d'un certain flou du droit positif et de la pratique des pouvoirs de substitution qui amènent à constater une articulation déséquilibrée au détriment de l'autonomie régionale en Italie (§1). La centralisation ainsi opérée s'avère paradoxalement peu efficace pour prévenir et corriger les

[480] A. GRATTERI, « La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione », *in* E. BETTINELLI, F. RIGANO,*La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, 2003, 807 p., pp. 416-449.

[481] Il s'agit d'un mécanisme notamment utilisé à la suite de la réforme constitutionnelle de 2001 afin de maintenir les effets des dispositions nationales dont les domaines relevaient désormais de compétences régionales, ceci afin d'éviter des vides juridiques résultant de leur inertie. Voir en ce sens, G. MARTINICO, « How 'European' is the Italian regional state now? A study on the Europeanization of the Italian regional system », *REAF*, n° 14, oct. 2011, pp.36-66, p.54.

manquements régionaux au droit de l'Union européenne. Le résultat obtenu par l'exercice des pouvoirs de substitution s'éloigne fortement de la logique qui les inspirait, à savoir celle de garantir au mieux le droit de l'Union européenne. Cela amène à conclure qu'une articulation trop défavorable à l'autonomie régionale ne permet pas, à elle seule, d'assurer une meilleure sauvegarde du droit de l'Union (§2).

§1 Une interprétation extensive des pouvoirs de substitution en Italie

258. Les dispositions concernant les pouvoirs substitutifs en Italie sont morcelées et avares de détails, ce qui a conduit le juge constitutionnel à construire un véritable « guide d'utilisation » des pouvoirs substitutifs. La Constitution italienne, issue de la réforme de 2001, identifie deux pouvoirs substitutifs distincts, l'un préventif et le second curatif. La substitution préventive apparaît comme une marque de l'approche verticale des rapports entre l'État et les régions italiennes. Bien que celle-ci soit encadrée par le droit positif, cela n'a pas empêché une interprétation extensive de ce pouvoir par les autorités nationales (A). À l'inverse, les dispositions constitutionnelles et législatives posent un cadre plus strict au pouvoir de substitution curatif. Toutefois, certaines ambiguïtés textuelles et la pratique des institutions ont conduit à un élargissement de son champ d'application (B).

A- Un pouvoir à tendance centralisatrice : la substitution préventive

259. Le pouvoir substitutif préventif est prévu par l'article 117, alinéa 5, et précisé par l'article 41 *bis* de la loi n° 234/2012[482]. Il permet à l'État d'édicter les dispositions nécessaires à la mise en œuvre normative des actes juridiques de l'Union européenne pour pallier une « éventuelle inertie [notre traduction] »[483] des Régions et Provinces autonomes. Plus précisément, il s'agit d'un pouvoir substitutif qui intervient dans les domaines relevant d'une compétence législative régionale, résiduelle ou concurrente. C'est la seule hypothèse de substitution préventive en matière législative, attestant par là de l'enjeu que représente l'appartenance de l'Italie à l'Union européenne pour le constituant[484]. Cette substitution

[482] *Norme generali sulla partecipazione dell'Italie alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea* , 24 déc. 2012, précité.
[483] Art. 41*bis*, §1.
[484] C. TOVO nous informe d'ailleurs que la reconnaissance d'une compétence de mise en œuvre du droit de l'Union aux Régions et Provinces autonomes s'est toujours accompagnée, en contrepartie, de l'identification d'un pouvoir substitutif, « Art.41. Poteri sostitutivi dello Stato », *in*L. COSTATO, L.S. ROSSI, P. BORGHI (dir.), *Commentario alla*

préventive ne joue pas pour les autres obligations internationales conclues par l'Italie et dont la mise en œuvre incombe aux régions. Il s'agit donc bien d'un instrument voué à l'articulation entre la forme composée et le statut d'État membre de l'Italie. Son caractère préventif traduit une méfiance des autorités nationales à l'égard des autorités régionales, dans un système où les contrôles préventifs des actes régionaux ont disparu depuis 2001. Dès lors, l'attribution d'un pouvoir substitutif préventif à l'État dans des domaines de compétence législative régionale peut surprendre. Compte tenu de la place octroyée aux régions dans la Constitution, notamment en matière législative, et de la tendance fédéraliste de la réforme constitutionnelle de 2001, un tel pouvoir résonne avec les prérogatives passées de l'État à l'égard des régions[485]. De plus, permettre à l'État de légiférer dans des domaines soustraits de sa compétence dans la seule « éventualité d'une inertie » expose l'autonomie des régions à un risque réel de remise en cause. La substitution préventive traduit le préjugé selon lequel les régions italiennes sont plus susceptibles, que les autorités nationales, de ne pas mettre en œuvre le droit de l'Union européenne.

260. Cependant ce pouvoir est conditionné, de sorte qu'en aucun cas il ne résulte en un transfert de titres de compétence de la Région substituée à l'État. C'est plutôt l'exercice de la compétence qui est temporairement transféré[486]. En ce sens, l'État peut édicter des dispositions visant à pallier une éventuelle inertie régionale. Celles-ci prendront effet seulement à l'échéance du délai imparti par l'acte juridique de l'Union et uniquement sur le territoire des régions n'ayant pas édicté les dispositions nécessaires à une transposition intégrale[487]. Dès lors, le pouvoir substitutif de l'article 117, alinéa 5, ne s'applique que lorsque la région a manqué à son devoir de mise en œuvre législative du droit de l'Union européenne. En outre, les dispositions

legge 24.12.2012 n.234. Norme generali sulla partecipazione dell'Italie alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, Le fonti del diritto (coll.), Editoriale Scientifica, 2015, 538 p., pp.362-375, p. 363.
Nous soulignions en ce sens le fait que le juge constitutionnel avait subordonné la reconnaissance d'une telle compétence à la prévision des mécanismes permettant à l'État de pallier à l'inexécution régionale, voir en ce, *Corte costituzionale*, 6 juillet 1972, n° 142/1972, G.U. du 24 juill. 1972, n° 194.

[485] Avant la réforme constitutionnelle de 2001, l'État détenait un pouvoir de contrôle préventif des actes législatifs et administratifs des régions ordinaires. Voir, R. BIN, « Le potestà legislative regionali, dalla Bassannini ad oggi », *Le Regioni*, n° 4, 2001, pp. 613-630.

[486] Voir en ce sens, *Corte costituzionale*, 25 septembre 2003, n° 303, G. U. n° 40, 8 oct. 2003. Le juge constitutionnel y distingue le mécanisme de « l'appel en subsidiarité » qui permet à l'État de récupérer un titre de compétence attribué aux régions ou aux entités locales au nom d'intérêts nationaux, et les pouvoirs substitutifs qui eux permettent à l'État d'exercer une compétence dont le titulaire reste la région. Voir, C. BERTOLINO, « Statot e Regioni tra potere sostitutivo, chiamata in sussidiarietà e clausola du supremazia nella prospettiva del progetto di riforma costituzionale "Renzi-Boschi' », *Federalismi.it*, n° 21, 2016, disponible en ligne, 29 p. 10 et s.

[487] Art. 41*bis*, §1, loi n° 234/2012.

nationales cessent de produire leurs effets dès l'adoption de dispositions régionales[488]. Il s'agit ici du mécanisme dit de la *cedevolezza*[489], c'est-à-dire que les normes nationales cèdent devant les normes régionales postérieures. Enfin, les actes édictés par l'État dans le cadre du pouvoir substitutif préventif doivent explicitement préciser la nature substitutive du pouvoir exercé ainsi que le caractère « cessible » des dispositions adoptées[490]. Toutefois, si la Constitution identifie clairement le champ d'application de la substitution préventive, soit les compétences législatives des régions, la question s'est posée quant à la nature des dispositions adoptées par l'État en substitution de la région. Une partie de la doctrine considérait que l'État ne pouvait se substituer qu'au moyen de dispositions législatives, compte tenu notamment du fait qu'une disposition réglementaire ne saurait contredire des lois régionales en vigueur[491]. Mais la pratique en la matière, accompagnée d'un avis du Conseil d'État italien[492], a entériné la possibilité d'une substitution par voie réglementaire. Dans le but d'éviter les tensions entre autorités nationales et régionales, il semble que la pratique récente favorise une substitution par décret-loi[493]. Ce faisant, le législateur habilite le Gouvernement à se substituer, le cas échéant, à une région au moyen d'un décret, ce qui permet à l'acte réglementaire de bénéficier d'une couverture législative. L'interprétation du pouvoir substitutif préventif qui résulte de la pratique gouvernementale illustre une approche large d'un pouvoir qui aurait pu faire l'objet d'un encadrement restrictif[494]. Il en résulte une utilisation extensive du pouvoir de substitution, au risque de remettre en cause la sphère d'autonomie des régions dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne. Il semble que la garantie de ce dernier prime sur la préservation

---

[488] *Ibidem*.

[489] Il s'agit d'un mécanisme notamment utilisé à la suite de la réforme constitutionnelle de 2001 afin de maintenir les effets des dispositions nationales dont les domaines relevaient désormais de compétences régionales, ceci afin d'éviter des vides juridiques résultant de leur inertie. Voir en ce sens, G. MARTINICO, « How 'European' is the Italian regional state now? A study on the Europeanization of the Italian regional system », *REAF*, n° 14, oct. 2011, pp.36-66, p.54.

[490] Art. 41*bis*, §1, loi n°234/2012.

[491] Voir notamment,M. P. IADICICCO, « Il potere sostitutivo dello stato nel sistema di attuazione degli obblighi comunitari », *in* L. CHIEFFI (dir.), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Materiali e studi di diritto pubblico (coll.), G. Giappichielli, 2003, 367 p., pp. 110-145, p.134 et s.; A. ANZON, « Il carattere "suppletivo" come licenza di libero ingresso dei regolamenti (e degli atti amministrativi) statali negli ambiti regionali », *Giur. Cost.* , 2001, pp. 697-722, p. 702.

[492] Dans un avis rendu le 25 janv. 2002, voir en ce sens, I. BOCCUZZI, *Il potere sostitutivo della Stato nell'adempimento degli obblighi comunitari delle Regioni*, 2011, Thèse dact., 181 p., p. 147.

[493]I. BOCCUZZI, *Il potere sostitutivo della Stato nell'adempimento degli obblighi comunitari delle Regioni*, précité, p. 147.

[494] Il convient de noter en ce sens que la substitution réglementaire vouée à pallier l'absence de dispositions législatives était autorisée a été autorisée par la Cour constitutionnelle en 1999. Or, la pratique actuelle rend compte du maintien de cette interprétation après la réforme constitutionnelle de 2001 alors que celle-ci opère une réelle remise à plat des rapports entre l'État et les régions. Pour la décision constitutionnelle, voir *Corte costituzionale*, 27 octobre-10 novembre 1999, n° 425/1999, G. U. du 17 nov. 1999, n° 46, pt. 5.3.1. du « considéré en droit ».

de la portée des compétences législatives régionales. La portée de ce pouvoir de substitution préventive sur le rôle des régions dans la mise en œuvre du droit de l'Union s'est avérée conséquente, comme nous le verrons par la suite.

261. À la substitution préventive en matière législative, s'ajoute une substitution préventive en matière administrative. Plus encadrée par les textes, celle-ci a également fait l'objet d'une interprétation extensive par les autorités nationales.

B- Un pouvoir partiellement encadré : la substitution curative

262. Le pouvoir substitutif curatif est posé à l'article 120 de la Constitution italienne et est réglementé par la loi[495]. Attribué cette fois au Gouvernement, le pouvoir substitutif curatif peut intervenir en cas de violation du droit de l'Union européenne par une région, une province autonome ou une entité locale. Il est curatif puisqu'il s'exerce lorsque le Gouvernement est confronté à une violation effective d'un acte juridique de l'Union. À la différence de la substitution préventive, la substitution de l'article 120 peut être exercée pour d'autres motifs que la violation du droit de l'Union européenne[496]. De plus, le constituant précise expressément qu'il s'exerce dans le cadre des principes du droit italien de collaboration loyale et de subsidiarité. Il s'agit donc d'un mécanisme d'articulation des rapports entre le Gouvernement et les régions au-delà du seul statut d'État membre de l'Union européenne.

263. La procédure varie de celle prévue pour la substitution préventive. Dans un premier temps, le Gouvernement informe l'entité qu'il souhaite substituer, puis il lui octroie un délai afin qu'elle prenne les mesures nécessaires pour mettre fin à la violation[497]. À l'échéance du délai, si lesdites mesures n'ont pas été adoptées, et, après avoir entendu l'entité concernée, le président du Conseil des ministres (ou le ministre aux Affaires européennes) prend les dispositions nécessaires ou désigne un commissaire qui est chargé de les prendre[498]. En ce sens, le Gouvernement se substitue ici à un organe régional afin d'édicter toute mesure nécessaire à

[495] Par les articles l'article 41bis, paragraphe 2, de la loi 234/2012 ainsi que l'article 8 de la loi 131/2003.
[496] Le Gouvernement peut également se substituer en cas de risque grave pour la sécurité publique, ou bien si cela s'avère nécessaire pour sauvegarder l'unité juridique ou l'unité économique, « et tout particulièrement pour sauvegarder les niveaux essentiels des droits civils et sociaux [notre traduction] ». Notons que le Gouvernement peut exercer ce pouvoir de substitution à l'égard des autorités locales également. Reprendre l'article 120 ici.
[497] Art. 8, §1, loi n°131/2003.
[498] *Ibidem*.

la résorption de la violation[499]. En cas d'urgence impérieuse, le Président du Conseil des ministres, ou le ministre aux Affaires européennes peut prendre les mesures nécessaires qui seront, le cas échéant, immédiatement communiquées à la Conférence « État-Régions »[500]. Le législateur de 2003 précise enfin que les mesures de substitution doivent être proportionnées[501].

264. Le pouvoir substitutif curatif a fait l'objet d'une extension par le législateur national. Cantonné à l'activité administrative des régions et entités locales, lorsqu'elle s'avère être à l'origine d'une violation du droit de l'Union européenne, la substitution peut désormais intervenir par voie législative[502]. Or, le pouvoir substitutif de l'article 120 étant attribué au Gouvernement et non à l'État, cela impliquerait nécessairement une entorse à la répartition des pouvoirs législatifs telle qu'opérée par la Constitution. Soit le Parlement exerce la substitution alors qu'il ne dispose pas de cette compétence, soit le Gouvernement émet des actes législatifs. La seule solution étant celle de la substitution par décret-loi adopté par le Gouvernement[503]. Mais une seconde difficulté intervient puisque la substitution de l'article 120 est, *a priori*, une substitution d'organe à organe et non une substitution d'un acte régional par un acte législatif national[504].

265. Ainsi, la carence de précision des dispositions constitutionnelles a conduit à une réappropriation des pouvoirs substitutifs par le législateur national et la Cour constitutionnelle. Ceux-ci ont pour finalité d'éviter la mise en cause de la responsabilité exclusive de l'État pour inexécution, ou violation, du droit de l'Union européenne due à un comportement ou un acte régional[505]. Ils s'intègrent en ce sens clairement dans une logique d'articulation entre la participation de l'Italie à l'Union européenne et sa structure régionale. En ce sens, il apparaît que la reconnaissance d'une compétence de mise en œuvre du droit de l'Union aux Régions et Provinces autonomes s'est toujours accompagnée, en contrepartie, de l'identification d'un

[499] M. G. PUTATURO DONATI, " Note in tema di esercizio del potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale", *Federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, n°21, 2014, 14 p., p.2, disponible en ligne.
[500] Art. 8, §4, loi n°131/2003.
[501] *Ibid*., §5.
[502] Ceci apparaît à la lecture combinée des art. 37 et 41 § 2 de la loi 234/2012. Voir également, C. TOVO, « Art.41. Poteri sostitutivi dello Stato », précité, p. 383.
[503] C'est du moins l'avis de C. TOVO, « Art. 41. I poteri sostitutivi dello Stato », précité, p. 383-384.
[504] Selon A. DE MICHELE cela conduirait à une interprétation extensive de l'article 120 de la Constitution, voir à un rétablissement du pouvoir du Gouvernement d'annuler les actes des Régions, tel qu'il existait avant la réforme de 2001, Il potere sostitutivo dello Stato e delle Regioni nel Titolo V, Parte II, della Costituzione, nella legislazione attuativa e la giurisprudenza, Thèse dact., Università degli studi di Bologna, 2007, 247 p., p. 130.
[505] C'est la Cour constitutionnelle qui fonde expressément les pouvoirs substitutifs sur le nécessaire équilibre entre l'autonomie régionale et la responsabilité exclusive de l'État, voir en ce sens, A. DE MICHELE, *ibid.*, p. 113.

pouvoir substitutif aux mains des autorités centrales[506]. Or, si ces pouvoirs résultent d'une volonté d'articulation, leur interprétation extensive traduit une méfiance à l'égard de l'exercice, par les régions, de la fonction de mise en œuvre du droit de l'Union européenne. Loin de s'accompagner du principe de collaboration loyale, l'exercice des pouvoirs de substitution en Italie s'effectue plutôt sous l'angle de la verticalité et de la hiérarchie. Cela a conduit à réduire la marge de manœuvre des régions dans la mise en œuvre, en augmentant parallèlement l'activité des autorités nationales, au risque de déséquilibrer la répartition des compétences. Toute fois, alors que les pouvoirs de substitution sont exercés de manière extensive, la garantie du droit de l'Union européenne n'en résulte pas pour autant réellement améliorée.

§ 2. Une substitution centralisatrice inefficace

266. L'étude des effets du recours au pouvoir substitutif, jointe à l'analyse de la jurisprudence constitutionnelle, révèle une tendance centralisatrice importante à travers l'articulation entre le statut d'État membre de l'Union et la forme composée. Or, si l'Union européenne n'est pas le seul facteur de cette centralisation, elle apparaît avoir permis à la Cour constitutionnelle d'agir en faveur de cette dernière[507]. Une centralisation au détriment de la portée de l'autonomie régionale qui n'est pas sans conséquence à l'égard de l'effectivité du droit de l'Union européenne.

267. En ce sens, la pratique actuelle dément leur efficacité. La normalisation de la substitution préventive a conduit à pérenniser l'inertie de certaines régions italiennes et, par conséquent, à les déresponsabiliser (A). De plus, la pluralité des hypothèses de manquements, ainsi que la forme composée de l'Italie, font obstacle à un recours permanent à la substitution, de sorte qu'elle n'est en aucun cas un moyen exclusif d'articulation entre l'appartenance à l'Union et l'association des régions à l'exercice de la fonction de mise en œuvre. Ce mécanisme mériterait d'être accompagné d'autres instruments voués à la prévention des manquements au droit de l'Union, notamment inspirés par le principe italien de collaboration loyale (B).

[506] C. TOVO, « Art.41. Poteri sostitutivi dello Stato », précité, p. 363.
[507] Voir en ce sens notamment, G. MARTINICO, « How "european" is the Italian regional state now? A study on the Europeanization of the Italian regional system », précité, p. 43. L'auteur affirme en ce sens que le juge constitutionnel a toujours manifesté une certaine ouverture à l'égard d'un recadrage de la répartition des compétences.

A- D'une substitution préventive à un pouvoir général de mise en œuvre nationale

268. L'existence d'une substitution préventive a légitimement interpellé une partie de la doctrine compte tenu de la portée symbolique de ce mécanisme. De plus, l'absence de référence au principe de collaboration loyale par la Constitution, contrairement à la substitution curative[508], offre peu de garanties pour les Régions et Provinces autonomes[509]. Seule la *cedevolezza* est, en théorie, le vecteur d'une sauvegarde des compétences régionales puisque les régions peuvent, à tout moment, récupérer leur compétence en l'exerçant, mettant ainsi fin aux effets des dispositions substitutives.

269. Cependant, de la pratique de l'article 117, alinéa 5, a résulté en un recours quasiment ordinaire de l'État à ce mécanisme. D'après certains auteurs, cette pratique a donné lieu à un véritable pouvoir général de mise en œuvre anticipée du droit de l'Union européenne par l'État[510]. Confronté de surcroît à l'inertie régionale, résultant du recours à la substitution préventive, l'État est amené à toujours plus y recourir. Cette pratique de la substitution a été conjuguée à une utilisation réduite des instruments de coopération avec les régions. L'État n'y a eu recours qu'après avoir exercé son pouvoir de substitution et au cas par cas. Ce faisant, les autorités sont allées à l'encontre d'une jurisprudence constitutionnelle qui refuse que la *cedevolezza* se traduise en l'attribution d'une compétence à l'État[511]. Cette normalisation de la substitution préventive a donné lieu à la pérennisation d'une inertie régionale[512], chez certaines

[508] Dans le cadre de l'article 120, l'entité substituée doit être préalablement entendue par le Gouvernement, ce qui n'est prévu pour la substitution de l'article 117, al. 5, de la Constitution

[509] Cette carence n'a pas empêché le juge constitutionnel de développer une jurisprudence abondante concernant le principe de collaboration loyale, notamment dans le cadre de la substitution. Voir en ce sens, A. GRATTERI, « La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione », précité, *passim*. Cependant, il est à déplorer que le législateur de 2012 n'ait pas plus intégré cette jurisprudence de sorte que les régions sont souvent amenées à agir devant la Cour constitutionnelle pour dénoncer la carence de mécanismes de coopération dans le cadre de l'exercice, par l'État ou le Gouvernement du pouvoir substitutif. Sur l'important contentieux constitutionnel concernant les pouvoirs substitutifs, voir notamment, A. DE MICHELE, Il potere sostitutivo dello Stato e delle Regioni nel Titolo V, Parte II, della Costituzione, nella legislazione attuativa e la giurisprudenza, Thèse dact., précitée, p. 236.

[510] Ainsi I. BOCCUZZI constate un exercice ordinaire du pouvoir substitutif préventif, *Il potere sostitutivo dello Stato nell'adempimento degli obblighi comunitari dalle Regioni*, Thèse dact., précitée, p.140.-141. Dans le même sens, G. MARTINICO, « How "European" is he Italian regional state now? A study on the europeanization of the Italian regional system », précité, p. 54.

[511] I. BOCCUZZI, *Il potere sostitutivo dello Stato nell'adempimento degli obblighi comunitari dalle Regioni*, Thèse dact., précitée, p.167.

[512] C'était là un risque soulevé par une majorité de la doctrine italienne. Voir en ce sens, A. De Michele, Il potere sostitutivo dello Stato e delle Regioni nel Titolo V, Parte II, della Costituzione, nella legislazione attuativa e la giurisprudenza, Thèse dact., précitée, p.117. Un risque identifié dès les premières années de la réforme, voir notamment, G. CONTALDI, « La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della legge la Pergola », *Dir. Unione Europea*, n°3, 2005, pp. 515-528, p. 527 et s.

régions plus que d'autres. Par conséquent, certaines régions n'exercent pas, ou, seulement en partie, leurs compétences pour mettre en œuvre du droit de l'Union européenne[513].

270. Le droit-devoir de mise en œuvre des Régions, tel que prévu par la Constitution, se transforme en une simple faculté pour ces dernières[514]. Ceci conduit à une déresponsabilisation des Régions quant à leur rôle dans la mise en œuvre du droit de l'Union européenne[515]. De plus, alors que l'État semblait tenu de préciser la nature substitutive du pouvoir exercé ainsi que le caractère des dispositions adoptées[516], la pratique actuelle, confirmée par le juge constitutionnel, se contente d'une indication générale[517]. Ainsi, lorsque la substitution intervient au moyen d'un décret législatif, il suffit que la loi qui délègue l'exercice du pouvoir substitutif préventif au Gouvernement précise le caractère cessible des dispositions pour que l'obligation du Gouvernement soit exécutée[518]. Or, cela réduit la possibilité pour les Régions d'exercer leur compétence législative puisqu'il leur revient d'identifier les dispositions qui sont cessibles de celles qui ne le sont pas[519].

271. Cela comporte une difficulté particulière lorsque l'État adopte des dispositions cessibles dans le cadre d'un domaine relevant d'une compétence concurrente. Lorsqu'une directive concerne un domaine relevant d'une compétence concurrente, l'État identifie les principes généraux de celle-ci auxquels les Régions ne peuvent déroger. À ces dernières il revient d'édicter les dispositions de détail pour parfaire la transposition dans l'ordre juridique interne. Or, la tendance actuelle est à la transposition intégrale de la directive, sans distinguer les principes fondamentaux, qui ne sont pas cessibles, des dispositions de détails qui elles le sont. Il s'agit d'une tâche particulièrement difficile pour les Régions qui souhaitent édicter leurs propres dispositions de détail. Or, le choix d'édicter ses propres dispositions pour une région implique le risque d'enfreindre le droit de l'Union européenne. Compte tenu de ces difficultés,

---

[513] C'est le constat récent de C. BERTOLINO, « Il diritto di rivalsa dello Stato : un 'debole' deterrente alle violazioni del diritto comunitario », *Le Regioni*, 2013, n° 2, pp. 283-317, p.305. Dans le même sens, M. TOMASI, « Potere sostitutivo e diritto di rivalsa : interazioni, modulazioni e limiti. Alla ricerca dell'effettività », *Osservatorio sulle fonti*, n° 2, 2017, 21 p., p. 19, disponible en ligne.

[514] *Ibid*., p.152.

[515] A. DE MICHELE, *Il potere sostitutivo dello Stato e delle Regioni nel Titolo V, Parte II, della Costituzione, nella legislazione attuative e nella giurisprudenza*, Thèse dact., précitée, p.62.

[516] Conformément à l'article 41 de la loi n° 234/2012 et à l'article 8 de la loi n° 131/2003.

[517] I. BOCCUZZI, *Il potere sostitutivo dello Stato nell'adempimento degli obblighi comunitari delle Regioni*, Thèse dact., précitée, p. 151. M. TOMASI, « Potere sostitutivo e diritto di rivalsa : interazioni, modulazioni e limiti. Alla ricerca dell'effettività », précité, p.19-20.

[518] Cette hypothèse a été validée par la Cour constitutionnelle, à l'encontre d'un avis précédent du Conseil d'État. Pour la Cour voir, *Corte costituzionale*, 20 novembre 2006, n° 399/2006, G. U. n° 48, 6 déc. 2006, cons. en droit pt. 2.2. Pour le Conseil d'État, il s'agit d'un avis du 25 février 2002, n° 2, cons. 3.

[519] I. BOCCUZZI, *Il potere sostitutivo dello Stato nell'adempimento degli obblighi comunitari delle Regioni*, Thèse dact., précitée, p.151-152.

cette pratique de la transposition intégrale des directives dans les domaines relevant d'une compétence concurrente participe de l'inertie régionale. Or, la passivité de certaines régions en matière de transposition n'affecte pas uniquement le rôle européen de ces dernières et, sur le long terme, leurs compétences concurrentes. Au contraire, l'inertie régionale comporte également un risque pour l'effectivité du droit de l'Union européenne. Les dispositions nationales préventives de transposition pourraient en effet s'avérer contraires à la directive transposée. Dans cette hypothèse, une transposition conforme opérée par les régions, dans leurs domaines de compétences, permettrait de pallier la défectuosité de la transposition nationale. Or, la passivité actuelle de certaines régions face à une transposition nationale dans le cadre de leurs compétences rend peu probable l'émergence de solutions régionales de transpositions. C'est en ce sens que leur inertie peut être une entrave éventuelle à la mise en œuvre du droit de l'Union européenne. Il en va de même dans l'hypothèse d'un retard de transposition nationale.

272. Par un recours important et exclusif à la substitution, c'est le rôle des régions italiennes qui est remis en cause[520], du moins dans la marge de manœuvre et le caractère discrétionnaire qui le caractérisent. Confrontées à une transposition nationale substitutive, notamment préventive, certaines régions ont délaissé leur activité de mise en œuvre. Leur inertie comporte un risque pour l'effectivité du droit de l'Union européenne contrairement à la finalité première de l'exercice des pouvoirs substitutifs par les autorités nationales. L'exercice croissant du pouvoir de substitution a ainsi abouti à un résultat paradoxal puisque la garantie du droit de l'Union n'en ressort pas nécessairement renforcée.

273. Un second élément amène à nuancer la portée du pouvoir de substitution italien dans la garantie du droit de l'Union européenne, quoiqu'il apparaisse à première vue en contradiction avec nos développements précédents. En effet, si la pratique actuelle permet de constater une quasi-exclusivité du pouvoir de substitution comme mécanisme d'articulation, ce dernier apparaît limité dans son utilisation. Malgré l'extension de son champ d'application, le pouvoir de substitution ne permet pas de prévenir tout manquement au droit de l'Union européenne. Il en résulte que même une utilisation excessivement centralisatrice de ce pouvoir ne saurait, par elle-même, garantir dans la majorité des cas le droit de l'Union européenne.

[520] Une partie de la doctrine soutient tout de même la thèse inverse, c'est-à-dire que les dispositions actuelles sur la substitution assurent un juste équilibre entre la sauvegarde de l'autonomie régionale et la nécessité de protéger la responsabilité exclusive de l'État. Voir en ce sens, C. TOVO, « Art. 41. Poteri sostitutivi dello Stato », précité, p.368 ; O. PORCHIA, « Meccanismi previsti in Italia e in Spagna per la prevenzione del constenzioso con l'Unione europea per violazioni imputabili alle regioni »,*Working Papers on European Law and Regional Integration*, n°2, 2010, 39 p., p.14-15, disponible en ligne.

B- L'impossible substitution permanente

274. Si, à première vue, les pouvoirs substitutifs italiens semblent garantir l'effectivité du droit de l'Union dans la finalité d'éviter une condamnation de l'État, plusieurs éléments amènent à la conclusion inverse.

275. Une première difficulté résulte des ambiguïtés textuelles de la Constitution et des dispositions législatives. En effet, l'article 117, alinéa 5, de la Constitution prévoit la substitution préventive pour les cas d'*inadempienza*, littéralement de manquement des Régions à leur devoir de mise en œuvre. Or, la doctrine se divise sur la question de savoir si ce terme renvoie exclusivement aux hypothèses de non-réception, ou de réception partielle, d'un acte juridique de l'Union qui le nécessiterait, ou bien si cela concerne également les réceptions défectueuses[521]. Autrement dit, l'État peut-il se substituer lorsqu'il considère que les dispositions régionales adoptées pour la transposition d'une directive, alors qu'elles la transposent intégralement, la transposent mal ? Cette question n'est pas sans conséquence sur l'étendue de la substitution et la question du contrôle de l'État. En effet, confronté à l'absence de transposition ou à une transposition partielle à l'échéance du délai d'une directive, l'État peut aisément apprécier le manquement régional sans appréciation politique. Le manquement est avéré lorsqu'une région n'a pas transposé une directive, ou partiellement, qui relève de son domaine de compétence. D'autant plus que cette obligation pèse sur les régions au sens des dispositions constitutionnelles[522]. À l'inverse, dès lors que l'État émet un jugement sur l'arbitrage opéré par la Région sur la manière dont il fallait transposer la directive, l'appréciation nationale devient plus politique. Elle risque, en ce sens, de remettre en cause la marge de manœuvre inhérente au pouvoir législatif régional. Une telle interprétation du terme *inadempienza* aurait pour effet d'élargir la portée de la substitution préventive. De plus, la substitution consacrée à l'article 120 de la Constitution s'exerce à l'égard des violations du droit de l'Union européenne par les Régions. Or, l'interprétation large du terme *inadempienza* aurait pour conséquence de mettre fin à une distinction opérée par le constituant lui-même. Ileana BOCCUZZI considère que lorsque l'État estime que les mesures de transposition adoptée par une

[521] A. DE MICHELE, *Il potere sostitutivo dello Stato e delle Regioni nel Titolo V, Parte II, della Costituzione, nella legislazione attuativa e nella giurisprudenza*, Thèse dact., précitée, p.115-116.
[522] Si l'obligation de mise en œuvre tire son origine du droit de l'Union européenne, sa prévision par la Constitution ajoute une source interne non négligeable à l'égard des régions.

Région seraient contraires à la directive transposée, le seul mécanisme à sa disposition est la saisine de la Cour constitutionnelle italienne pour faire déclarer la loi inconstitutionnelle[523].

276. Dans le même sens, concernant la substitution curative, les dispositions législatives ne permettent pas de savoir si celle-ci peut avoir lieu avant ou après la condamnation en manquement de l'Italie pour une violation imputable à l'activité administrative d'une Région. En effet, si l'article 43 de la loi 234/2012 se réfère expressément à la nécessité de remédier à une violation du droit de l'Union, ou d'exécuter un arrêt de la Cour de Justice, l'article 41 traite du même pouvoir substitutif en se référant seulement à l'inertie des régions dans la mise en œuvre du droit de l'Union. La difficulté soulignée précédemment apparaît à nouveau, le cadre de l'appréciation nationale sur l'activité administrative régionale n'est pas clairement posé. Si le terme d'inertie posé à l'article 41 renvoie à une forme de passivité, il peut faire l'objet d'une interprétation qui s'étend au-delà de la violation effective du droit de l'Union européenne. Dès lors qu'il ne ressort pas clairement del'activité administrative régionale une contrariété manifeste avec une norme européenne, comment prémunir les Régions d'une appréciation politique, par le Gouvernement, de l'exécution du droit de l'Union par leurs administrations[524] ? Le droit interne autorise les autorités nationales à exercer le pouvoir de substitution en matière administrative avant une condamnation par la Cour de Justice de l'Union européenne. Cela induit nécessairement une marge de discrétion des autorités dans l'appréciation de l'existence d'un manquement. Assurément, cela s'insère parfaitement dans une logique de prévention des manquements au droit de l'Union. Néanmoins, cette possibilité comporte un risque pour l'autonomie administrative des régions italiennes, fortement liée à leur autonomie législative et constitutionnelle.

277. En ce qui concerne l'effectivité du droit de l'Union européenne, plusieurs risques peuvent être identifiés. D'une part, un exercice abusif des pouvoirs substitutifs entraînerait nécessairement un contentieux important devant les juridictions constitutionnelles et administratives, ce qui a déjà été le cas par le passé[525]. Or, si la jurisprudence constitutionnelle

---

[523] I. BOCCUZZI, *Il potere sostitutivo dello Stato nell'adempimento degli obblighi comunitari dalle Regioni, Thèse dact., précitée*, thèse dact., précitée, p.131. D'autres auteurs soutiennent également cette position, voir en ce sens, A. DE MICHELE, *Il potere sostitutivo dello Stato e delle Regioni nel Titolo V, Parte II, della Costituzione, nella legislazione attuativa e nella giurisprudenza*, Thèse dact., précitée, p. 116.

[524] Or, la réforme de 2001 a justement mis fin au pouvoir d'orientation politique de l'État sur les Régions, P. CARETTI, « Rapporti fra Stato e Regioni : funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo », *Le Regioni*, n° 6, 2002, pp. 1325-1336.

[525] Nous avons d'ores et déjà démontré le rôle joué par la Cour constitutionnelle dans la précision de la répartition des compétences à travers ses saisines et compte tenu des ambiguïtés propres au texte constitutionnel. De même, A. DE MICHELE affirme que le conflit autour de la définition de la sphère de compétences de l'État et des régions

a pu faire preuve d'une certaine complaisance en faveur des instruments permettant à l'État de prévenir les violations au droit de l'Union européenne, elle a tout de même imposé des limites à l'exercice de la substitution[526]. Cela comporte le risque que l'État, ou le Gouvernement n'exerce pas son pouvoir substitutif en cas de doutes sur sa constitutionnalité, ouvrant ainsi la voie à de possibles infractions imputables aux Régions. En effet, compte tenu de l'usage extensif de la substitution, l'inertie régionale apparaît comme un réel risque en la matière.

278. D'autre part, il faut envisager l'hypothèse d'une censure de la substitution nationale pour incompétence de l'État ou exercice abusif, suivi d'une condamnation de l'Italie par la Cour de Justice au motif de la contrariété des dispositions régionales au droit de l'Union européenne. Par exemple lorsque l'État aurait effectué une interprétation correcte des dispositions régionales, dans le sens de leur non-conformité, mais que son pouvoir substitutif ne lui permettait pas d'écarter leur application. Toujours dans le cas de la substitution législative, il faut envisager l'hypothèse où les dispositions substitutives nationales sont considérées comme étant contraires à la directive qu'elles transposent. Or, compte tenu de l'inertie régionale, aucune autre disposition de transposition n'a été adoptée au niveau d'une ou plusieurs Régions, participant ainsi à l'infraction de l'État tout entier. Ces risquent sont également présents dans le cadre de la substitution administrative, les dispositions édictées par l'État par voie de substitution peuvent s'avérer contraires au droit de l'Union européenne. Enfin, concernant le pouvoir substitutif curatif, la pluralité des hypothèses de violation du droit de l'Union européenne remet en cause l'efficacité du mécanisme de l'article 120. L'État ne saurait être à même d'identifier une violation à tout moment, de sorte que ce mécanisme ne lui permet pas d'éviter les violations de manière conséquente.

279. Si la disparition des manquements et des violations au droit de l'Union européenne est en pratique impossible, il s'agit tout de même de constater que, malgré leur ampleur, les pouvoirs substitutifs italiens n'ont pas joué un rôle déterminant dans leur résorption. Cela est principalement dû à la manière dont ils sont exercés, plutôt qu'aux mécanismes eux-mêmes. En effet, leur utilisation révèle une approche fortement verticale et hiérarchique des rapports entre

s'est joué sur le plan de l'interprétation des articles de la Constitution relatifs aux pouvoirs substitutifs, in *Il potere sostitutivo dello Stato e delle Regioni nel Titolo V, Parte II, della Costituzione, nella legislazione attuativa e nella giurisprudenza*, p. 236.

[526] C'est notamment la Cour qui a affirmé que le principe de coopération loyale irriguait l'ensemble des rapports entre l'État et les Régions, et tout particulièrement les mécanismes de substitution, peu importe qu'il ne soit pas expressément mentionné à l'article 117, al. 5. Voir en ce sens, I. BOCUZZI, Il potere sostitutivo dello Stato nell'adempimento degli obblighi comunitari delle Regioni, Thèse dact., précitée, p. 142.

l'État et les Régions[527], alors même que la Constitution pose une « quasi » parité entre ces deux acteurs[528]. En ce sens, l'État ne dispose finalement pas des moyens permettant de maintenir cette lecture verticale dont le résultat n'est autre que le conflit constitutionnel.

280. Dès lors, la meilleure solution semble être celle de concrétiser le principe de collaboration loyale et d'assurer une coopération maximale dans le cadre de l'exercice du pouvoir substitutif[529]. Dans la perspective d'associer pleinement les Régions à la mise en conformité de l'ordre juridique interne, cela permettrait à la fois de préserver leur autonomie constitutionnelle tout en participant à leur responsabilisation en matière de mise en œuvre du droit de l'Union européenne. En ce sens, la Conférence État-Régions a demandé au Gouvernement en 2007 de mettre en place une procédure collaborative afin d'identifier clairement dans la loi nationale communautaire les principes fondamentaux auxquels les Régions ne peuvent déroger, pour faciliter l'adoption de dispositions de détails par ces dernières[530]. Il y a donc une réelle demande régionale de prendre une part plus active dans la mise en œuvre du droit de l'Union européenne et dans la substitution. Cet approfondissement éventuel de leur implication ne peut avoir lieu qu'à travers une intense coopération au moyen d'outils diversifiés et au-delà d'une approche strictement verticale des rapports entre l'État et les régions.

SECTION 2 : UNE SOLUTION AU DETRIMENT DE LA GARANTIE DU DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

281. L'Allemagne, la Belgique et l'Espagne ont toutes recours à des instruments distincts pour prévenir et corriger les manquements régionaux au droit de l'Union européenne. Certains instruments ont été établis expressément en matière européenne et internationale, d'autres sont des outils de structuration des rapports entre le niveau national/fédéral et régional/fédéré. Ces derniers ne traduisent pas d'emblée l'enjeu de l'appartenance à l'Union européenne et de la

[527] M. TOMASI, "Potere sostitutivo e diritto di rivalsa: interazioni, modulazioni e limiti. Alla ricerca dell'effettività », précité., p. 20.
[528] Il est un constat assez unanime sur la position presque égalitaire de toutes les composantes de la République italienne, conformément à ce qui est affirmé à l'art. 5 de la Constitution italienne. Voir en ce sens, I. BOCCUZZI, Il potere sostitutivo dello Stato nell'adempimento degli obblighi comunitari delle regioni, Thèse dact., prcécitée, p. 85.
[529] Voir en ce sens, M. TOMASI, « Potere sostitutivo e diritto di rivalsa: interazioni, modulazioni e limiti. Alla ricercadell'effettività », précité, p.20.
[530] Session de la Conférence État-Régions, 22 févr. 2007, *Repertorioatti*, n° 38/CSR, 22 févr. 2007.

forme composée des États membres étudiés. L'analyse de ces instruments et de leur exercice rend compte d'une articulation déséquilibrée au détriment du droit de l'Union européenne. Dans ces trois États membres, la sauvegarde de l'autonomie régionale apparaît comme une limite à la garantie du droit de l'Union européenne. Cette sauvegarde se traduit, principalement, par l'impératif de respecter la répartition interne des compétences.

282. Néanmoins, les facteurs de ce déséquilibre varient fortement entre l'Espagne, d'une part, et la Belgique et l'Allemagne, d'autre part. En effet, la sauvegarde de l'autonomie des communautés autonomes résulte principalement du système institutionnel lui-même que d'une réelle volonté des autorités centrales. Au contraire, celles-ci ont essayé de recourir aux instruments mis à disposition par l'ordre juridique interne dans un sens plus coercitif et plus centralisateur. Leur volonté se rapprochait en ce sens de celles des autorités italiennes, soit de garantir le droit de l'Union européenne quitte à porter atteinte à la portée des compétences des communautés autonomes. Toutefois, le juge constitutionnel a posé un cadre strict à l'action des autorités centrales en se fondant sur le principe de non-altération de la répartition interne des compétences (§1). À l'inverse, l'Allemagne et la Belgique se caractérisent par la volonté affichée de sauvegarder l'autonomie des entités fédérées. L'arbitrage opéré ne cache pas son déséquilibre au détriment de la garantie du droit de l'Union européenne. Ainsi, bien que le droit positif belge mette en place un pouvoir de substitution, ce dernier se distingue en tout point du pouvoir de substitution en Italie. Son encadrement par le droit positif est plus strict et son exercice par les autorités fédérales plus timide. L'Allemagne se distingue quant à elle par l'absence de mécanismes de ce type voués à prévenir et corriger les éventuels manquements des Länder. Les autorités fédérales ont le choix entre la coopération avec ces derniers ou le recours à la coercition. À l'heure actuelle, la solution allemande a toujours été celle de la coopération, au risque, parfois, de nuire à la garantie du droit de l'Union européenne (§2).

§ 1. Une articulation paradoxalement défavorable à la garantie du droit de l'Union : l'Espagne

283. Le principe de non-altération des compétences constitue le cadre dans lequel les autorités nationales peuvent recourir aux instruments leur permettant de poursuivre la garantie du droit de l'Union européenne. C'est dans cette perspective que le juge constitutionnel a été amené à préciser ce cadre en rappelant le principe de non-altération. Il en résulte un encadrement strict de l'action des autorités centrales. Leur intervention préventive s'avère

quasiment impossible, témoignant ainsi de l'enjeu que représente le respect de la répartition interne des compétences (A). Et bien que les autorités nationales puissent intervenir a posteriori, c'est-à-dire à la réalisation du manquement, leur intervention s'avère limitée. De ce fait, des débats persistent aujourd'hui autour de la question de prévoir un mécanisme de *cedevolezza* en Espagne, bien que tous s'accordent sur la nécessité d'un approfondissement de la coopération (B).

A- L'intervention préventive des autorités nationales en pratique impossible

284. La Constitution espagnole prévoit des instruments permettant aux autorités centrales d'assurer une certaine unité de l'ordre juridique interne et d'éviter des vides juridiques. Il s'agit des lois d'harmonisation, prévues à l'article 150, paragraphe 3, de la Constitution, et de la clause de « supplétivité » (la supletoriedad), prévue à l'article 149, paragraphe trois. Il existe également la coercition nationale, prévue à l'article 155 et qui permet aux autorités nationales d'obliger une communauté autonome à adopter un comportement déterminé. Dans le cadre de la participation de l'État aux affaires européennes, le juge constitutionnel est intervenu pour encadrer le recours à ces instruments. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle a maintenu le principe de non-altération de la répartition des compétences comme cadre principal de l'exercice de la fonction de mise en œuvre. Dès lors, il s'avère pratiquement impossible pour les autorités centrales d'intervenir préventivement pour mettre en œuvre le droit de l'Union européenne dans un domaine de compétence des CCAA. Ceci vaut tant pour le volet normatif de la mise en œuvre (1) que pour le volet « exécution » de cette obligation (2).

1) Une intervention préventive particulièrement difficile dans le cadre de la mise en œuvre normative du droit de l'Union européenne

285. afin d'assurer la mise en œuvre du droit de l'Union européenne, et d'éviter l'ouverture d'une procédure en manquement, les autorités nationales ont eu recours à ces deux mécanismes constitutionnels. La finalité était d'assurer préventivement la mise en œuvre des actes juridiques de l'Union européenne dans les domaines de compétence des CCAA. Cependant, le recours à ces instruments a été strictement encadré par le juge constitutionnel dans la perspective de sauvegarder la répartition interne des compétences et le principe de non-altération. Par conséquent, ni les lois d'harmonisation (a) ni la clause de supletoriedad (b) ne

permettent aux autorités nationales d'édicter des dispositions vouées à la mise en œuvre du droit de l'Union européenne dans un domaine de compétence des CCAA.

a. Le caractère inopérant des lois d'harmonisation pour assurer une mise en œuvre préventive

286. Parmi ceux-ci, l'article 150.3 de la Constitution espagnole permet aux autorités nationales d'adopter des lois fixant des principes harmonisateurs des dispositions des Communautés autonomes, dès lors qu'un intérêt général le justifie. La loi dite d'harmonisation devra être adoptée à la majorité absolue des deux chambres parlementaires. Celle-ci permettrait de limiter le morcellement de la transposition d'une directive, par exemple, en encadrant l'activité normative des Communautés autonomes chargées d'édicter les dispositions de détail. En ce sens, le Conseil d'État préconise le recours aux lois d'harmonisation lorsque la transposition d'une directive s'avère d'une particulière difficulté[531]. La loi d'harmonisation serait adoptée avant l'échéance du délai de transposition d'une directive, dans un domaine de compétence concurrente ou exclusive des autonomies, afin d'encadrer la transposition complète opérée par les Communautés autonomes.

287. Néanmoins, la loi d'harmonisation reste un instrument limité parce qu'elle n'énonce que des principes à l'égard des Communautés autonomes et ne fait donc pas obstacle au manquement d'une ou plusieurs Communautés quant à l'édiction de dispositions de détails pour parfaire la transposition d'une directive[532]. En outre, la loi d'harmonisation s'imposerait également aux autorités autonomes qui auraient transposé intégralement la directive, entrant par là en conflit avec le principe de non-altération des compétences affirmé par la Cour constitutionnelle[533]. Ce mécanisme permet en effet aux autorités centrales d'édicter des dispositions dans des domaines de compétence exclusive des Communautés autonomes, mettant ainsi à mal la répartition des compétences.

---

[531] Il s'était exprimé ainsi en 2009 concernant la Directive n° 2006/123/CE, Parlement européen et du Conseil de l'Union du 12 décembre 2006, *relative aux services dans le marché intérieur*, 2006/123/CE, OJ L 376, 27 déc. 2006, p.36-38, voir en ce sens, Rapport sur la garantie du droit de l'Union européenne, Consejo de Estado, déc. 2010, n° E 2/2009, 324 p., p. 244.

[532] Un risque souligné par A. ESPEJO CAMPOS, « La transposición del Derecho de la Unión Europea por la Comunidades Autónomas », *Anales de la Facultad de Derecho*, 2012, pp. 139-160, p.158.

[533] En ce sens, le Conseil d'État espagnol estime que la loi d'harmonisation ne constitue pas un mécanisme pertinent compte tenu de ses effets sur les Communautés autonomes qui auraient exercé leur compétence de mise en œuvre, Rapport sur la garantie du droit de l'Union européenne, 2010, précité, p.247.

288. Le juge constitutionnel a d'ailleurs très tôt considéré que l'État ne pouvait recourir à une loi d'harmonisation qu'à la condition qu'il ne dispose d'aucun autre titre de compétence pour édicter les dispositions en question[534]. S'il y a peu de doutes sur le fait que la transposition des directives relève de l'intérêt général, le recours aux lois d'harmonisation est particulièrement limité parce que conditionné et encadré par le principe de non-altération de la répartition des compétences. Ce mécanisme apparaît finalement inopérant, soit parce qu'il ne permet pas une mise en œuvre complète du droit de l'Union européenne, soit parce que son utilisation pourrait aller à l'encontre des dispositions constitutionnelles.

b. Un recours difficile à la clause de supplétivité par les autorités centrales

289. Un deuxième mécanisme, qui se rapproche d'ailleurs de la substitution préventive italienne, permet aux autorités nationales d'adopter des dispositions supplétives dans des domaines relevant de la compétence des Communautés autonomes[535], la *supletoriedad*. Ces dispositions céderaient leur place à d'éventuelles dispositions édictées par les Communautés concernées. La supletoriedad est un instrument voué à éviter les vides juridiques dans l'ordre juridique espagnol qui sont susceptibles d'émaner des règles de répartition interne des compétences. La Constitution indique uniquement les compétences exclusives de l'État, et les domaines relevant d'une compétence concurrente ou partagée. Les compétences des Communautés autonomes sont celles identifiées par leurs statuts respectifs, de sorte que toutes les Communautés n'ont pas les mêmes domaines de compétence. Dès lors, pour éviter les vides juridiques, le constituant permet à l'État d'édicter des dispositions supplétives dans ces domaines non « récupérés », dispositions qui céderaient leur place dès lors qu'une Communauté autonome s'attribue le domaine en question - par une modification statutaire -et le réglemente[536].

290. Mais les autorités centrales ont eu recours à ce mécanisme dans le cadre de domaines de compétence des communautés autonomes, lorsque celles-ci n'avaient édicté aucune disposition. Dans cette hypothèse, les communautés autonomes se sont clairement attribué ledit domaine de compétence, elles n'ont simplement pas édicté de dispositions. Ce détournement

[534] *Tribunal Constitutional*, 5 août 1983, n° 75/1983, f. j. 3.b., B.O.E. n° 197, 18 août 1983.
[535] Art. 149.3 de la Constitution espagnole.
[536] Ainsi que l'a affirmé le juge constitutionnel. Voir notamment, *Tribunal Constitucional*, 13 février 1981, n° 5/1981, B.O.E. n° 47, 24 févr. 1981, f. j. 23 ; *Tribunal constitucional*, 26 janv. 1989, n° 15/1989, B.O.E n° 43, 20 févr. 1989, f. j.10.

de la supletoriedad a nécessairement conduit à l'accroissement du recours à cet instrument par les autorités centrales. Mais le juge constitutionnel a très tôt affirmé que l'article 149.3 ne constituait en aucun cas une clause attributive de compétence à l'État sur les domaines de son choix[537]. En d'autres termes, le principe de non-altération s'oppose à ce que les autorités centrales édictent des dispositions dans un domaine de compétence d'une CCAA, quand bien même ces dispositions sont supplétives.

291. Parallèlement, le juge constitutionnel a considéré que l'obligation de garantir le droit de l'Union européenne formulée par l'article 93 de la Constitution à l'égard des autorités centrales ne constitue pas un titre de compétence en matière européenne[538]. Le principe de non-altération des compétences interdit aux autorités nationales de se fonder sur la source européenne d'un acte juridique pour édicter des dispositions. Elles ne peuvent réglementer que des domaines qui relèvent de leur compétence conformément à la répartition interne des compétences. Dès lors, les autorités nationales ne sont a priori pas habilitées à édicter des dispositions supplétives pour procéder à la mise en œuvre d'un acte juridique de l'Union européenne dans un domaine relevant de la compétence exclusive des CCAA.

292. Cet encadrement de la *supletoriedad* par le juge constitutionnel conduit une majorité de la doctrine espagnole à s'accorder sur le fait que l'État ne peut généralement pas édicter des dispositions supplétives lorsqu'il estime qu'une ou plusieurs Communautés autonomes n'ont pas transposé une directive, ou procédé à la mise en œuvre normative d'un acte juridique de l'Union[539]. Et ceci, malgré une décision de 1992 dans laquelle le juge constitutionnel valide une disposition nationale supplétive dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne[540]. Or, si une partie de la doctrine se fonde sur cette décision pour affirmer la constitutionnalité du recours préventif à la *supletoriedad*[541], le Conseil d'État maintenait le doute en 2010 sur ce point[542].

---

[537] *Tribunal constitucional*, 26 janv. 1989, n° 15/1989, B.O.E n° 43, 20 févr. 1989, f.j. 1 ; *Tribunal Costitutional*, 8 juin 1989, n° 103/1989, B.O.E. n° 158, 4 juill. 1989, f.j. 4.

[538] *Tribunal constitucional*, 8 mars 1993, n° 80, B.O.E. n° 90/1993, 15 avril 1993. Voir, A. ESPEJO CAMPOS, « La transposición del derecho de la Unión europea por las Comunidades autónomas », *Anales de la Facultad de Derecho*, 2012, pp. 139-160, p.146.

[539] A. ESPEJO CAMPOS, « La transposición del Derecho de la Union europea por las Comunidades autonomes », précité, p.154.

[540] *Tribunal constitucional*, 28 mai 1992, n° 79/1992, B.O.E. n° 144, 16 juin 1992.

[541] A. ESPAJO CAMPOS, « La transposición del Derecho de la Union europea por las Comunidades autonomes », précité, p.156-157.,

[542] Il estimait particulièrement qu'il manquait une décision du Conseil constitutionnel pour clarifier la situation sur ce point, voir en ce sens son rapport sur la garantie du droit de l'Union européenne, 2010, précité, p.231.

293. La portée de l'arrêt de 1992 est en effet difficile à déterminer compte tenu de l'argumentation développée par le juge constitutionnel. En l'espèce, l'État avait eu recours à des dispositions supplétives concernant l'octroi d'aides agricoles européennes avant même de constater leur inexécution par une ou plusieurs Communautés autonomes. Saisi de la constitutionnalité de ces dispositions supplétives, le *Tribunal Costitucional* les déclara constitutionnelles en se fondant sur quatre arguments cumulés. Premièrement, il considéra que le domaine de compétence concerné (agriculture et élevage) relevait d'une compétence partagée entre l'État et les Communautés autonomes. Dès lors, l'État disposait d'un titre de compétence pour édicter des dispositions. Deuxièmement, parce que les dispositions ainsi édictées étaient nécessaires à la garantie du droit de l'Union européenne, laquelle est une obligation pour le Gouvernement et le Parlement conformément à l'article 93 de la Constitution. Troisièmement, parce que l'absence éventuelle de telles dispositions supplétives entraînerait la privation d'aides européennes pour des agriculteurs et éleveurs qui auraient pu en bénéficier, absurdité à laquelle ne saurait parvenir une interprétation de la répartition constitutionnelle des compétences. Enfin, parce que la question de l'application des aides du FEOGA affectait les relations financières qu'entretenait le Royaume d'Espagne avec l'ancienne Communauté européenne[543].

294. L'argument de la garantie du droit de l'Union européenne est employé dans le cadre d'une argumentation particulièrement concrète du juge constitutionnel. Cela nous empêche de déduire que l'État peut utiliser la *supletoriedad* avec pour seul fondement l'exécution du droit de l'Union européenne. Et quand bien même le pourrait-il, la décision 79/1992 conditionne cette possibilité à l'existence d'un domaine relevant à la fois de la compétence de l'État et des CCAA. La *supletoriedad* ne peut donc en aucun cas être utilisée dans le cadre des compétences exclusives d'une Communauté autonome.

295. La portée de la *supletoriedad* pour assurer la mise en œuvre du droit de l'Union européenne a également été mise en doute par la Cour de Justice dans le cadre d'un arrêt en manquement[544]. En l'espèce, la Commission reprochait à l'Espagne d'avoir transposé partiellement une directive en matière d'assainissement des eaux[545], celle-ci n'ayant été transposée que pour le domaine relevant de la compétence de l'État, mais non pour celui relevant de la compétence des communautés autonomes. Le domaine du traitement et de

[543] Rapport sur la garantie du droit de l'Union européenne, Consejo de Estado, 2010, précité, p. 110-111.
[544] CJUE, 24 octobre 2013, *Commission/Espagne*, C-151/12, ECLI:EU:C:2013:690.
[545] Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, 23 octobre 2000, *Directive établissant pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*, 2000/60/CE, JO L327, 22.12.2000, p. 1.

l'assainissement des eaux relève dans ce pays d'une compétence partagée entre l'État et les CCAA. En d'autres termes, les deux niveaux de pouvoirs peuvent édicter des dispositions législatives en parallèle, car le domaine est divisé en fonction d'un critère bien précis. L'État peut réglementer les bassins hydrographiques intercommunautaires, c'est-à-dire qui s'étendent sur plusieurs communautés autonomes[546]. Les CCAA sont compétentes pour les bassins intracommunautaires, à savoir ceux présents sur leur territoire et exclusivement sur celui-ci[547]. Or, les autorités centrales affirmaient avoir transposé la directive au moyen d'un arrêté ministériel dont le champ d'application était explicitement limité aux bassins intercommunautaires[548]. Celles-ci firent pourtant valoir la clause de « supplétivité » devant la Cour pour contester les considérations de la Commission. Les autorités centrales considéraient que les dispositions de l'arrêté s'appliquaient aussi aux bassins intracommunautaires lorsque les CCAA n'avaient adopté aucune disposition[549].

296. La Cour, suivant les conclusions de l'avocat général Juliane KOKOTT[550], a rejeté l'argumentation du gouvernement espagnol[551]. À première vue, le raisonnement du juge ne met pas en doute directement la clause de « supplétivité ». En effet, le juge s'est fondé sur les exigences de clarté et de précision de transposition d'une directive pour considérer que l'Espagne avait manqué à son obligation de transposition. Compte tenu du champ d'application de l'arrêté, la Cour a estimé que même si l'arrêté en question trouvait à s'appliquer de manière supplétive, les exigences de transposition des directives n'étaient pas remplies[552]. Il est vrai que la situation juridique aurait été quelque peu ambiguë pour le justiciable puisque l'arrêté limitait son champ d'application aux bassins hydrographiques intercommunautaires. La supletoriedad n'est donc pas appréciée en tant que telle par la Cour, laquelle n'exclut d'ailleurs pas que la transposition puisse intervenir au moyen d'un principe général tel que celui de la supletoriedad[553].

---

[546] En vertu de l'article 149.1.2 de la Constitution espagnole, l'État réglemente le domaine de l'eau lorsque les eaux circulent sur le territoire de deux ou plusieurs communautés autonomes. Voir également, X. PONS RAFOLS, « El Tribunal de Justicia y la supletoriedad del Derecho estadal como garantía del cumplimiento autonómico del derecho de la Unión europea », *Revista de Derecho comunitario europeo*, n° 47, janv.-avr. 2014, pp. 131-156, p. 132.

[547] X. PONS RAFOLS, « El Tribunal de Justicia y la supletoriedad del Derecho estadal como garantía del cumplimiento autonómico del derecho de la Unión europea », précité, p. 132.

[548] *Orden por laque se aprueba la instrucción de planificación hidrológica*, 10 septembre 2008, ARM/2656/2008, BOE n°229, 22 sept. 2008, pp. 38472-38582.

[549] C-151/12, précité, pt. 31.

[550] Conclusions présentées le 30 mai 2013, ECLI:C:EU:2013:354.

[551] C-151/12, précité, pt. 30.

[552] *Ibid*., pt. 33.

[553] *Ibid*., pt. 32. Une possibilité envisagée également par l'avocat général dans ses conclusions, pt. 22.

297. Toutefois, la Cour poursuit son raisonnement avec une remarque plus générale sur ce mécanisme d'intervention des autorités centrales dans les domaines de compétence des CCAA. Au regard de la jurisprudence constitutionnelle espagnole, invoquée par le gouvernement dans son mémoire en défense, la Cour émet des doutes sur la portée de la supletoriedad pour assurer la mise en œuvre du droit de l'Union européenne[554]. Elle déduit en effet de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que l'État ne peut édicter des dispositions supplétives que pour combler des lacunes d'une réglementation des CCAA[555]. En d'autres termes, la Cour a déduit de cette jurisprudence qu'en l'absence de toute disposition autonome, l'État ne peut édicter des dispositions supplétives dans un domaine de compétence d'une communauté autonome. Or, cela reste discutable compte tenu de l'ambiguïté de la jurisprudence constitutionnelle et des doutes exprimés sur ce point par la doctrine et le Conseil d'État dans son rapport de 2010. Un rapport qui apparaît d'ailleurs dans le raisonnement de la Cour lorsqu'elle reprend à son compte les remarques de la Commission sur ce point[556]. Au-delà du cas d'espèce, le juge de l'Union européenne a exprimé des doutes importants sur la possibilité pour les autorités centrales espagnoles de mettre en œuvre préventivement une directive par l'édiction de dispositions supplétives. Cet arrêt a alimenté les réflexions et débats sur d'éventuelles modifications du droit espagnol dans le sens d'une meilleure prévention des manquements au droit de l'Union européenne[557].

298. Les lois d'harmonisation et les dispositions supplétives ne sont pas des moyens pertinents pour prévenir les manquements des Communautés autonomes à leur devoir de mise en œuvre normative. Le principe de non-altération des compétences s'impose donc sur la prévention des violations du droit de l'Union européenne imputables aux Communautés autonomes. En ce qui concerne l'exécution du droit de l'Union européenne par les CCAA, le droit espagnol ne met en place aucun mécanisme permettant aux autorités nationales d'intervenir de manière préventive.

---

554 C-151/12, précité, pt. 35.
555 *Ibidem*.
556 *Ibid*., pt. 34.
557 X. PONS RAFOLS, « El Tribunal de Justicia y la supletoriedad del Derecho estadal como garantía del cumplimiento autonómico del derecho de la Unión europea », précité, p. 152 et s. ; V. FERRERES COMELA, « El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el principio constitucional de supletoriedad del derecho estatal : un juicio socrático en Luxemburgo (comentario a la Sentencia del TJUE, de 24 de octubre de 2013, Comisión contra España, C-151/12) », *Revista española de Derecho Constitucional*, n°103, janv.-avr. 2015, pp. 333-353, p. 346 et s.

2) Une intervention préventive impossible en matière d'exécution du droit de l'Union européenne

299. Concernant les manquements, ou violations, sur le volet exécutif des Communautés autonomes, le Conseil d'État affirme que l'État ne peut en aucun cas avoir recours à des formes de coercition avant toute condamnation de l'État par la Cour de Justice de l'Union européenne[558]. Outre la coopération et la coordination, il lui est possible d'agir devant les juges nationaux afin de faire constater la violation du droit de l'Union européenne[559]. Une possibilité à nouveau limitée, d'une part, compte tenu des délais internes de procédures et, d'autre part, dans une logique de cohérence de la défense nationale[560]. En effet, si la Cour de Justice est saisie d'un recours en manquement en la matière, l'État sera amené à défendre la position de la Communauté autonome concernée par le manquement. Or, si un contentieux en interne se déroule parallèlement, opposant l'État à la Communauté autonome, cela risque de nuire à la cohérence de la défense nationale.

300. Ainsi, dans l'hypothèse où les autorités nationales estiment qu'une Communauté autonome n'assure pas la mise en œuvre, dans son volet exécutif, du droit de l'Union européenne, elles ne peuvent recourir qu'à la coopération et la coordination en vue de prévenir l'engagement de sa responsabilité. L'action préventive des autorités nationales espagnoles s'avère ainsi limitée par le droit constitutionnel et, notamment, le principe de non-altération des compétences. Les tentatives de recourir de manière extensive aux instruments et mécanismes établis par la Constitution n'ont pas porté leur fruit. Dès lors, si la volonté des autorités nationales traduit un déséquilibre en faveur de la garantie du droit de l'Union européenne, la pratique résulte en un équilibre fragile entre cette garantie et le respect de la répartition constitutionnelle des compétences. Dès lors, et paradoxalement, l'articulation espagnole se distingue de celle opérée en Italie alors même que les autorités centrales poursuivent un objectif identique, celui de limiter au maximum les cas de manquement régional au droit de l'Union européenne, fût-ce en limitant l'autonomie régionale.

[558] *Ibid*., p.256.
[559] *Ibidem*.
[560] *Ibidem*.

B- L'intervention limitée des autorités nationales a posteriori.

301. L'intervention *a posteriori* de l'État dans le cadre de la mise en œuvre normative du droit de l'Union européenne débute, d'après le Conseil d'État, à l'échéance du délai de transposition de l'acte juridique en question. Il faut alors distinguer deux hypothèses, l'une ou aucune disposition autonome n'a été adoptée, l'autre ou la directive a été transposée partiellement ou imparfaitement.

302. Dans la première hypothèse, le Conseil d'État considère que les autorités nationales peuvent avoir recours à la *supletoriedad* puisqu'il n'y a pas de dispositions autonomes[561]. Mais il s'agit bien ici de l'hypothèse d'une inexécution totale de l'obligation de transposition de la directive. À cet égard, Francisco BALAGUER CALLEJON considère que l'État doit non seulement s'assurer de l'inexistence d'une transposition par la Communauté autonome, mais également de ce qu'aucune disposition autonomique ne satisfasse à l'obligation de transposition[562]. Dans la seconde hypothèse, c'est-à-dire lorsque les Communautés autonomes ont édicté des dispositions pour la transposition, la *supletoriedad* s'avère inefficace. Les dispositions supplétives cèdent en effet le pas devant des dispositions autonomes portant sur le même domaine et le même point.

303. Concernant les lois d'harmonisation, leur exercice dépend de l'existence d'une condamnation par la Cour de Justice de l'Union européenne. En l'absence d'une condamnation, leur utilisation apparaît impossible, car l'État ne saurait déterminer seul l'existence d'un manquement[563]. Et ceci, quand bien même la Commission a ouvert la phase précontentieuse et émis un avis motivé assorti d'un délai[564]. À la suite d'une condamnation, leur utilisation s'avère acrobatique puisque, si l'État édicte des dispositions de transposition, celles-ci s'imposeraient aux Communautés autonomes qui ne sont pas concernées par le manquement. Or, le principe de non-altération des compétences s'y oppose. Dès lors, le Conseil d'État estime que, dans un premier temps, la loi d'harmonisation devrait se limiter à interdire les dispositions identifiées comme contraires à la directive. Dans un second temps, il préconise le recours à la *supletoriedad*

[561] *Ibid*., p. 248.
[562] « Las relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonomicos. Una reflexión a la luz de la regla de la *supletoriedad* », *Revista del Derecho Politico*, n° 44, 1998, pp.285-305.
[563] Cela reviendrait, d'après le Conseil d'État, à imposer l'analyse politique de l'État à celle de la Communauté autonome concernée, Rapport sur la garantie du droit de l'Unión, 2010, précité, p.248.
[564] *Ibid*., p.249. Il estime que cela empêcherait la Communauté autonome de défendre ses intérêts devant la Commission européenne.

afin que les dispositions nationales ne s'appliquent qu'à l'égard des Communautés autonomes à l'origine du manquement[565].

304. Un troisième mécanisme s'offre à l'État, la coercition nationale prévue à l'article 155 de la Constitution[566]. La portée de son utilisation a amené le juge constitutionnel à le qualifier d'exceptionnel, de sorte que l'État ne saurait y recourir avant toute condamnation en manquement[567]. Le Conseil d'État estime, de plus, qu'il ne saurait y avoir un recours « normal » à la coercition nationale dès qu'une condamnation en manquement a été prononcée contre l'Espagne sur des faits prenant leur origine dans une Communauté autonome[568]. En effet, toujours d'après le Conseil d'État, la contrainte nationale suppose, au préalable, une opposition active de la Communauté autonome à la mise en œuvre du droit de l'Union européenne. Or, une Communauté autonome à l'origine d'un manquement ayant résulté en une condamnation ne saurait, par principe, être considérée comme manifestement opposée à la mise en œuvre de l'acte juridique de l'Union en cause. Dès lors, à la suite d'une condamnation en manquement, les autorités nationales seraient tenues de respecter un certain délai avant de pouvoir, légitimement, avoir recours à l'article 155 de la Constitution[569].

305. Enfin, concernant le volet exécutif d'un manquement au droit de l'Union européenne, la coercition nationale ne peut être exercée qu'en dernier recours. Dans un premier temps, l'État pourrait procéder à une exécution nationale, sur le territoire de la Communauté, après une condamnation en manquement[570]. Cela ne pose a priori aucun problème lorsqu'aucune mesure d'exécution n'a été adoptée par la Communauté autonome. À l'inverse, lorsque celle-ci a exécuté le droit de l'Union, exécution à l'origine du manquement, il semble que l'État puisse simplement l'inviter à modifier sa mesure d'exécution[571]. Il ne peut donc pas modifier des mesures autonomes d'exécution. Si la Communauté se refuse, alors il pourra agir sur le fondement de la coercition nationale[572].

---

[565] *Ibid*., p. 249-250.

[566] « 1. Lorsqu'une Communauté autonome n'exécute pas les obligations que la Constitution, ou une loi lui imposent, ou agit de sorte a porter gravement atteinte à l'intérêt général de l'Espagne, le Gouvernement, à la demande préalable du Président de la Communauté autonome ou en son absence, avec l'approbation à la majorité absolue du Sénat, pourra adopter les moyens nécessaires pour obliger la Communauté concernée à exécuter lesdites obligations ou pour protéger l'intérêt général mentionné.
2. Pour l'exécution des moyens susmentionnés, le Gouvernement pourra donner des instructions à toutes les Communautés autonomes [notre traduction] ».

[567] Rapport sur la garantie du droit de l'Union européenne, 2010, précité, p.251.

[568] *Ibidem*.

[569] *Ibidem*.

[570] *Ibid*., p. 258.

[571] *Ibidem*.

[572] *Ibidem*.

306. Ainsi, il apparaît que les autorités nationales espagnoles ne peuvent réellement intervenir en garantie du droit de l'Union européenne qu'à la suite d'une condamnation en manquement par la Cour de Justice du droit de l'Union européenne. L'absence d'un mécanisme voué à la mise en œuvre du droit de l'Union et le principe constitutionnel de non-altération des compétences limitent fortement, voire excluent, toute action préventive de l'État. Dès lors, et contrairement à l'Italie, l'effectivité du droit de l'Union européenne n'a pas amené à un encadrement de l'autonomie régionale des Communautés autonomes. Leur association à la fonction de mise en œuvre n'a pas été accompagnée de l'instauration d'instruments permettant à l'État de prévenir les manquements, ou violation, au droit de l'Union. La garantie du droit de l'Union européenne n'apparaît donc pas efficace et la forme composée peut alors être analysée comme un risque, ou un obstacle, à l'effectivité du droit de l'Union européenne.

307. Le Conseil d'État a invité les autorités nationales à s'inspirer de la substitution préventive italienne concernant la *supletoriedad*[573]. Il a en ce sens préconisé que les dispositions supplétives ne prennent effet qu'à l'échéance du délai de transposition et uniquement à l'égard des Communautés autonomes qui n'auraient pas transposé[574]. À l'image de la substitution italienne, les dispositions supplétives ne s'appliqueraient plus dès que la Communauté autonome a procédé à la transposition. S'il souligne la prééminence de la coopération et de la coordination entre les niveaux national et régional, le Conseil d'État espagnol appelle à l'instauration d'un mécanisme de prévention des manquements normatifs des Communautés autonomes. Et bien qu'un tel mécanisme n'existe toujours pas en droit espagnol, les débats sur ce point persistent au sein de la doctrine. Seule une réforme constitutionnelle permettrait la mise en place d'un tel mécanisme, mais cela ne semble pas réalisable à court terme. Dans l'éventualité d'un rapprochement avec l'Italie, l'Espagne se caractériserait alors par une articulation plus favorable à la garantie du droit de l'Union européenne, au détriment de l'autonomie régionale. Or, l'efficacité du mécanisme italien reste encore à démontrer, nourrissant légitimement les débats au sein de la doctrine espagnole[575].

---

[573] *Ibid*., p. 233.
[574] *Ibidem*.
[575] Ainsi, A. ESPEJO CAMPOS défend l'application a priori des dispositions supplétives et invite à réfléchir à l'instauration d'un pouvoir substitutif en Espagne, « La transposicion del Derecho de la Union Europea por las Comunidades autónomas », précitée, p. 155-158. À l'inverse, A. MANGAS MARTIN estime que le système espagnol actuel permet d'ores et déjà de garantir le droit de l'Union européenne et ne nécessite pas l'instauration de mécanismes spécifiques, A. MANGAS MARTIN, D.J. LIÑAN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Union Europea*, Tecnos, Madrid, 2007.

308. L'équilibre ainsi opéré entre l'appartenance à l'Union européenne et l'autonomie régionale des Communautés autonomes apparaît fragile. Les mécanismes préexistants n'étant pas dédiés à la garantie du droit de l'Union européenne, ils présentent des lacunes dont la conséquence première est de limiter leur efficacité sur ce terrain. Si l'autonomie régionale est préservée, cela s'opère au détriment de la garantie du droit de l'Union européenne. Bien que les autorités nationales semblent vouloir favoriser leur obligation de garantie par rapport à l'autonomie régionale, les règles gouvernant la répartition interne des compétences y font obstacle. L'Espagne apparaît dès lors comme une illustration particulière des enjeux liés à la conjugaison du statut d'État membre de l'Union européenne et de la forme composée. Cette dernière s'oppose à sa remise en cause directe au nom de l'appartenance à l'Union européenne. En ce sens, les autorités espagnoles ne peuvent pas développer un comportement vertical et hiérarchique comme celui des autorités italiennes. Elles doivent développer des instruments fondés sur la coopération et la coordination, à moins de parvenir à réviser le texte constitutionnel dans un sens plus centralisateur.

309. De manière plus poussée, la Belgique et l'Allemagne présentent une articulation en faveur de l'autonomie régionale susceptible de porter atteinte à la garantie du droit de l'Union européenne. Ce déséquilibre ressort expressément des droits positifs internes, au moyen, d'une part, d'un encadrement particulièrement strict de l'action des autorités fédérales et, d'autre part, d'un nombre très limité des solutions mises à leur disposition.

§ 2. Une articulation « volontairement » défavorable à la garantie du droit de l'Union européenne.

310. La forme fédérale de la Belgique et de l'Allemagne n'est pas étrangère au déséquilibre qui caractérise l'articulation opérée entre leur statut d'État membre et l'exercice fédéré de la fonction de mise en œuvre. La particularité de la fédéralisation belge, marquée par un mouvement centripète, et l'empreinte coopérative du fédéralisme allemand y participent également. Il en résulte une timidité, voire une méfiance, à l'égard des instruments et mécanismes issus d'une approche verticale et hiérarchique des rapports entre les autorités nationales et fédérées. Par conséquent, les autorités fédérales sont soit, fortement encadrées dans les mesures qu'elles peuvent édicter pour prévenir un manquement des autorités fédérées, soit limitées dans leur marge de manœuvre. En Belgique, bien qu'il existe un pouvoir de substitution, son encadrement strict réduit sa portée dissuasive (A). En Allemagne, le droit

positif met à disposition des autorités fédérales un seul instrument dont la portée est conséquente, la coercition fédérale. Celle-ci s'avère en pratique peu utile pour prévenir les éventuels manquements des Länder (B).

A- Un pouvoir de substitution belge faiblement dissuasif

311. La réforme entamée en 1973 en Belgique a conduit à un éclatement du *jus tractati* entre autorités fédérales et autorités fédérées. Il en résulte que toute compétence exclusive en interne a son prolongement dans l'ordre juridique international, ce qui a permis aux communautés et régions belges de signer des traités avec des États. Or, si la Région wallonne signe un traité dont elle n'exécute pas les obligations qui en sont issues, l'État partie lésé devra attraire le Royaume de Belgique devant la juridiction internationale compétente et non la Wallonie. L'État belge peut donc être reconnu internationalement responsable de violations d'obligations qu'il n'a pas souscrites. De plus, lorsqu'un traité international affecte des compétences fédérales et fédérées, tous les acteurs concernés doivent le signer et le ratifier. La mise en œuvre des dispositions sera effectuée en fonction de la répartition des compétences. Dans ce cas-là également, en cas de violation d'une stipulation d'un traité par une entité fédérée, c'est aux autorités fédérales d'en répondre dans l'ordre juridique international. C'est dans ce contexte que s'inscrit l'instauration d'un pouvoir substitutif au profit des autorités nationales. Mais, compte tenu de son encadrement strict (1), celui-ci ne s'avère pas pertinent aux fins de garantir le droit de l'Union européenne dans l'ordre juridique belge (2).

1) Un encadrement strict de la substitution belge

312. Compte tenu de la portée des réformes successives en la matière, le Conseil d'État belge a très tôt affirmé que la responsabilité exclusive de l'État avait pour corollaire la nécessité d'organiser des modalités de contrôle des actes des entités fédérées[576]. Mais si certains auteurs défendaient l'introduction d'un pouvoir de substitution, une majorité d'auteurs s'y opposait ouvertement et proposait la réunion du comité de concertation en cas de manquement régional[577].

[576] Rapport du Conseil d'État espagnol sur la garantie du droit de l'Union européenne, 2010, précité, p.198.
[577] *Ibid*., p. 199.

313. En 1993, le constituant a introduit un nouvel article 169 dans la Constitution[578] qui met en place un pouvoir de substitution au profit des autorités fédérales. Ce pouvoir permet à l'autorité fédérale de se substituer temporairement à l'autorité fédérée à l'origine de l'infraction, ou du manquement, afin d'édicter les dispositions nécessaires pour y remédier. C'est parce que la substitution est temporaire qu'il n'y a pas déplacement de la compétence d'une autorité à l'autre. Les dispositions fédérales substitutives cessent de produire leurs effets lorsque la Région, ou la Communauté prend les mesures nécessaires à sa mise en conformité[579].

314. D'une portée symbolique importante, ce pouvoir de substitution est particulièrement limité. Concernant le moment où peut intervenir la substitution, les autorités fédérales ne peuvent l'exercer qu'après avoir été condamnées par une juridiction internationale pour une infraction à une obligation internationale par une Communauté ou une Région[580]. En réalité, il s'agit ici d'une double condition puisqu'il faut, d'une part, que le Royaume de Belgique ait fait l'objet d'une condamnation en infraction d'une obligation internationale[581] et, d'autre part, que la condamnation identifie clairement l'origine fédérée de l'infraction[582]. La substitution ne peut donc être exercée avant une condamnation en manquement par la Cour de Justice, même lorsque le manquement peut être manifeste. Or, lorsqu'une entité fédérée ne transpose pas dans les délais une directive, ou qu'elle ne notifie pas les dispositions édictées pour la transposition, cela est constitutif d'un manquement au sens du droit de l'Union européenne. Mais la certitude du Gouvernement fédéral en la matière ne permet pas, seule, de recourir à la substitution. Cette précaution traduit une méfiance certaine à l'égard du principe même de la substitution.

315. Ensuite, la substitution ne peut avoir lieu que trois mois après la notification de la condamnation à l'entité fédérée concernée, au moyen d'un arrêté royal motivé et délibéré en

---

[578] « Afin de garantir le respect des obligations internationales ou *supra*nationales, les pouvoirs visés aux articles 36 et 37 [le Gouvernement et le Parlement fédéral] peuvent, moyennant le respect des conditions fixées par la loi, se substituer temporairement aux organes visés aux articles 115 et 12 [les Communautés et les Régions]. (…) »

[579] Art. 16 § 3, 3°, al. 1 de la *loi spéciale sur les réformes institutionnelles*, 8 août 1980, précitée. Cet article a été introduit par l'article 1er de la *loi spéciale sur les relations internationales des Communautés et des Régions*, 5 mai 1993, M.B. du 8 mai 1995, p.10559.

[580] *Ibid*., première phrase.

[581] Cette condamnation doit résulter d'une procédure contradiction et d'une décision *erga omnes*, ce qui exclut automatiquement le renvoi préjudiciel ou l'avis rendu par la Cour de Justice. Voir en ce sens, E. CEREXHE, « La réforme de l'État et les compétences internationales », *Revue belge de droit international*, n.° 1, 1994, p. 5-16, p. 13.

[582] L'opération d'identification de l'acteur à l'origine de l'infraction, ou du manque, ne revient donc pas autorités fédérales, mais bien à la juridiction internationale. Voir en ce sens, L. LE HARDY DE BEAULIEU, « Fédéralisme et relations internationales en Belgique : la réforme 1993-1994 », *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 46, n° 3, 1994, pp. 823-844, p. 837.

Conseil des ministres[583]. Ce délai vise à permettre à l'entité de procéder elle-même aux modifications nécessaires afin de se conformer à la condamnation juridictionnelle[584]. De plus, l'entité fédérée responsable doit avoir été associée, en amont, à l'intégralité de la procédure juridictionnelle ayant donné lieu à la condamnation, « y compris la procédure devant la juridiction internationale ou supranationale »[585]. Enfin, l'acte adopté dans le cadre du pouvoir de substitution devra exclusivement permettre l'exécution de l'arrêt en condamnation, c'est-à-dire qu'il ne pourra aller au-delà de ce qui est nécessaire à la mise en conformité[586].

316. Le pouvoir substitutif apparaît donc comme une compétence limitée et contrôlée, traduisant la recherche d'un équilibre entre la conformité de l'ordre juridique belge aux obligations internationales conclues par les entités fédérées, seules, ou conjointement à l'autorité fédérale, et l'autonomie constitutionnelle des entités fédérées. Limitée par les conditions susmentionnées et contrôlées par les juridictions belges, la juridiction administrative lorsque la substitution est effectuée par voie réglementaire et la juridiction constitutionnelle lorsque l'autorité fédérale s'est substituée par voie législative[587].

317. L'encadrement dont fait l'objet le pouvoir substitutif belge lui confère une portée principalement symbolique[588], confirmée par le fait qu'encore aujourd'hui l'article 169 de la Constitution n'a jamais été mis en œuvre par l'autorité fédérale[589].

2) L'inefficacité de la substitution belge

318. Le pouvoir de substitution belge n'apparaît pas comme une garantie suffisante du point de vue du droit de l'Union européenne. En effet, son déclenchement dépend d'une condamnation préalable en manquement, c'est-à-dire qu'il ne permet en aucun cas de prévenir un manquement au droit de l'Union. Il faut donc une remise en cause de l'effectivité et de l'effet

[583] Art. 16 § 3, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 sur les réformes institutionnelles, précitée.
[584] Il peut cependant être réduit par l'arrêté royal en cas d'urgence.
[585] *Ibid.*, 2°. Le législateur spécial précise donc qu'au-delà des procédures internes de préparation de la défense nationale, l'entité fédérée responsable doit avoir bénéficié de procédures de participation à la procédure internationale.
[586] L. LE HARDY DE BEAULIEU, « Fédéralisme et relations internationales en Belgique : la réforme 1993-1994 », précité, p. 838.
[587] *Ibidem*.
[588] J. WOUTERS, L. DE SMET, « The Legal Position of Federal States and Their Federated Entities in International Relations-The Case of Belgium», *in* T. VAN DAMME, J.H. REESTMAN (dir.), *Ambiguity in the Rule of Law. The Interface between National and International Legal Systems*, Europa Law Publishing, 2001, pp. 121-162.
[589] L'étude la plus récente à notre disposition date de 2017 et constate l'absence de recours à la substitution depuis son instauration par le constituant de 1993. Voir en ce sens, P. POPELIER, « The implementation of EU law in Belgium », *Osservatorio sulle Fonti*, n° 2, 2017, 22 p., p. 18, disponible en ligne.

utile du droit de l'Union européenne pour permettre à l'autorité fédérale d'intervenir dans le cadre des compétences fédérées. L'autorité fédérale n'est dès lors pas dotée des moyens pertinents lui permettant de garantir le droit de l'Union européenne dans son ordre juridique interne. Mais cela s'analyse-t-il en une entorse au principe de coopération loyale et aux obligations qui en découlent ? Difficile à affirmer tant le droit de l'Union européenne n'impose pas explicitement la mise en place d'un mécanisme de substitution dans les ordres juridiques internes. Il renvoie en ce sens à l'organisation institutionnelle et procédurale interne, avec pour contrepartie le rejet de toute justification d'un manquement relative à l'organisation constitutionnelle interne. En ce sens, l'autorité fédérale ne pourrait invoquer le caractère inopérant de son pouvoir de substitution avant toute condamnation pour justifier le manquement[590]. Il est cependant certain que le pouvoir de substitution est plus un moyen de correction qu'un moyen de prévention du manquement, affirmation qu'il convient de nuancer immédiatement puisqu'il n'a jamais été exercé.

319. La faiblesse préventive du pouvoir de substitution a conduit à des discussions sur son éventuelle réforme dans le but de prévoir une substitution lorsque l'entité fédérée n'a pas répondu de manière satisfaisante à l'avis motivé de la Commission européenne[591]. Cette éventualité n'a cependant été retenue que dans le cas d'un avis motivé portant sur la réduction des gaz à effet de serre en application de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques[592]. Si cela traduit un intérêt particulier à l'égard des enjeux environnementaux, la portée limitée de cette évolution du pouvoir substitutif belge rend compte également des tensions qui traversent les rapports entre l'autorité fédérale et les autorités fédérées belges. La garantie de l'autonomie constitutionnelle de ces dernières prime dès lors sur l'amélioration de la prévention des manquements au droit de l'Union européenne.

320. La question du respect, par l'État belge, de ses obligations de coopération loyale, se pose dans des termes distincts dans le cadre d'une condamnation en manquement sur

[590] Notons que l'Autriche, dont le droit positif prévoit un mécanisme similaire à la Belgique notamment en ce qu'il dépend d'une condamnation préalable en manquement, a clairement affirmé à la Cour de Justice à l'occasion d'une procédure en manquement qu'elle devait être préalablement condamnée pour pouvoir exercer son pouvoir de substitution. CJCE, 16 décembre 2004, *Commission/Autriche*, aff. C-358/03, ECLI:EU:C:2004:824, §11.

[591] Doc. Parl. Sénat, n° 4-602/1, S.E. 2007-2008. Voir également le rapport du Conseil d'État espagnol sur la garantie du droit de l'Union européenne de 2010, précité, p. 201.

[592] Art. 16 § 4 de la *loi spéciale sur les réformes institutionnelles* du 8 août 1980, précitée. L'on retrouve cependant des conditions du pouvoir de substitution du §3, à savoir la mise en demeure, l'association à la procédure en amont et la prévision de ce que l'avis motivé de la Commission doit avoir fait l'objet d'une discussion au sein du Comité de concertation. Cette disposition résulte d'une modification de la loi spéciale approuvée par le Parlement, voir en ce sens l'art. 39 de la proposition de modification de la LSRI, 19 décembre 2013, Doc. Parl., Chambre, 2012-2013, 3201/5.

manquement. En effet, dès lors que les conditions nécessaires à son exercice sont remplies, l'autorité fédérale peut recourir au pouvoir de substitution à la suite d'une première condamnation en manquement dans la perspective de mettre en conformité l'entité fédérée responsable. Or, nous nous répétons, cette hypothèse ne s'est jamais réalisée en pratique. Le Royaume de Belgique n'enfreint-il pas alors l'obligation « de prendre toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes découlant des institutions de l'Union »[593] ? Une analyse similaire a été développée par l'avocat général Pieter Verloren VAN THEMAAT à l'occasion d'un recours de la Commission contre des dispositions belges[594]. En ce sens, rappelons les propos de l'avocat général dans l'affaire C-85/85, opposant la Commission à la Belgique. Il reprocha à la Belgique une violation de l'obligation de coopération loyale alors même qu'il s'agissait d'une première procédure en manquement[595]. Assurément, ni le droit de l'Union européenne ni la Cour de Justice ne sauraient rendre obligatoire, pour l'autorité fédérale, l'exercice du pouvoir de substitution. Mais cela ne fait pas obstacle à ce que celle-ci soit condamnée, car elle n'a pas pris toutes les mesures nécessaires.

321. L'absence d'effectivité du pouvoir de substitution en Belgique à l'heure actuelle résulte du fait qu'il s'agit d'un outil particulièrement contraignant pour les entités fédérées dans un contexte de fédéralisme proprement belge. Ainsi, Louis LE HARDY DE BEAULIEU le qualifie d'important[596] et de coercitif[597] alors même qu'il l'identifie comme étant limité et contrôlé. Pour cet auteur, le pouvoir substitutif belge garde une portée considérable malgré les limites qui sont apposées à son utilisation. L'on conçoit ici l'importance symbolique de la mise en place d'un tel mécanisme dans le cadre du processus de fédéralisation belge. Son existence s'analyse en soi comme une atteinte, fût-elle ineffective, à l'autonomie constitutionnelle des régions et communautés belges.

[593] Art. 4 § 3, al. 2, du Traité sur l'Union européenne.
[594] CJCE, 18 mars 1986, *Commission/Belgique*, aff. C-85/85, ECLI:C:EU:1986:129.
[595] L'avocat général estima en effet, d'une part, que les entités fédérées avaient enfreint l'obligation de ne pas porter atteinte à la réalisation des objectifs du Traité par le maintien de dispositions contraires au droit de l'Union européenne et, d'autre part, que l'autorité fédérale n'avait pas pris les mesures nécessaires pour assurer l'exécution du droit de l'U.E. Voir ses conclusions présentées le 11 décembre 1985, ECLI:C:EU:1985:504, p. 11. La Cour n'a pas repris cette analyse et s'est limitée à condamner le Royaume de Belgique pour manquement, en visant cependant le principe de coopération loyale (ancien art. 5 C.E.E.), C-85/85, précité, pt.27.
[596] L. LE HARDY DE BEAULIEU « Fédéralisme et relations internationales en Belgique : la réforme 1993-1994 », précité, p.838.
[597] *Ibid*., p. 837.

322. Dans le même sens, des débats ayant eu lieu à la Chambre des députés au cours de la réforme de 1993[598] rendent compte des précautions qui entourent ce mécanisme « utilisable, uniquement, dans des cas extrêmes et dans le respect du principe de proportionnalité »[599]. Patricia POPELIER abonde dans ce sens lorsqu'elle identifie deux facteurs justifiant cette situation. En premier lieu, il s'agit des importantes critiques que susciterait le recours au pouvoir de substitution compte tenu de l'empreinte conflictuelle du fédéralisme belge[600]. En second lieu, l'auteur pointe le manque d'expertise de l'autorité fédérale à l'égard des domaines de compétence des entités fédérées, compte tenu cette fois du principe d'exclusivité des compétences[601]. En ce sens, il y a des domaines pour lesquels la Fédération n'édicte pratiquement aucune réglementation depuis la réforme fédérale des années 1990.

323. Ainsi, l'autorité fédérale n'a pas été dotée d'un pouvoir lui permettant de prévenir, ou de résorber, efficacement les manquements éventuels des entités fédérées au droit de l'Union européenne. Cette carence résulte directement de la volonté de préserver l'autonomie de ces dernières en encadrant strictement toute intervention de l'autorité fédérale dans leurs domaines de compétence. Dès lors, il faut constater une articulation manifestement déséquilibrée entre l'appartenance à l'Union européenne de la Belgique et la garantie de l'autonomie de ses composantes, au bénéfice de ces dernières.

324. La récente réforme constitutionnelle belge confirme d'ailleurs l'empreinte exclusive et conflictuelle du fédéralisme belge, malgré quelques nuances non négligeables en pratique[602]. Il apparaît dès lors difficilement concevable que la question du pouvoir de substitution fasse à nouveau l'objet de négociations dans le sens de son renforcement.

---

[598] *Doc. Parl*., Chambre, Session ordinaire, 1992-1993, n° 798/3, p.7.
[599] L. LE HARDY DE BEAULIEU, « Fédéralisme et relations internationales en Belgique : la réforme 1993-1994 », précité, p.837.
[600] L'empreinte exclusive renvoie au principe d'exclusivité des compétences qui exclut en principe toute compétence partagée ou concurrente entre les autorités fédérées et l'autorité fédérale. Une autorité doit être exclusivement compétente dans le domaine qui lui est attribué. Voir notamment, P. LAUVAUX, « Tendances récentes du fédéralisme en Europe : la remise en cause de la primauté du droit fédéral », in A. LETON (dir.), *La Belgique un État fédéral en évolution*, Bruylant, L.G.D.J., 2001, pp. 301-313, p. 301. Ce principe est encore maintenu à l'heure actuelle, bien que certaines compétences sont exercées plutôt à la manière des compétences concurrentes ou partagées. Voir notamment, M. UYTTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge. Regard sur un système institutionnel paradoxal*, Bruylant, 2001, p.811-834.
[601] P. POPELIER, « The implementation of EU law in Belgium », Osservatorio sulle fonti, n°2, 2007, pp. 2-22, p. 18.
[602] H. DUMONT, M. EL BERHOUMI, I. HACHEZ, « La sixième réforme de l'État belge : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ? », *Le Dossier du journal des tribunaux*, Larcier, n° 98, 2015, 250 p.

325. À l'inverse, le pouvoir de substitution italien apparaît comme un outil réel de prévention et de résorption de manquement, au risque, en ce qui le concerne, d'une remise en cause de l'autonomie régionale.

B- L'impraticabilité de la coercition fédérale en Allemagne

326. Le droit positif allemand ne prévoit aucun mécanisme préventif permettant à la Fédération de garantir le droit de l'Union européenne. Le seul mécanisme à sa disposition est la contrainte fédérale prévue à l'article 37 de la Loi fondamentale, dont la Constitution espagnole semble s'être fortement inspirée[603].

327. La disposition constitutionnelle ne précise pas les moyens auxquels la Fédération peut avoir recours dans le cadre de la contrainte fédérale. Il semble qu'elle puisse, non seulement, adopter des dispositions de substitution, mais également imposer des mesures économiques et financières[604]. En ce sens, la contrainte fédérale est un instrument dissuasif qui permet de forcer le Land à se conformer de lui-même à son devoir de mise en œuvre. Ce dernier étant confronté au risque de faire l'objet d'une mesure économique ou financière susceptible d'affecter durablement son budget. Toutefois, compte tenu de la portée conséquente de ce mécanisme quant à l'autonomie constitutionnelle des Länder celui-ci n'a encore jamais été employé par la Fédération en matière de mise en œuvre du droit de l'Union européenne[605]. Il est donc tout aussi possible d'affirmer ou d'infirmer sa portée dissuasive en la matière. L'Allemagne a été condamnée à de nombreuses reprises pour des manquements imputables à un Land, ou encore pour non-récupération d'une aide octroyée par un Land. Pour autant, les autorités fédérales n'ont jamais eu recours à ce mécanisme. Dans le même sens, l'absence de tout mécanisme d'intervention fédérale a amené la Cour de Justice à prendre en considération la non-conformité, ou la non-observation, de la Fédération à une première condamnation en manquement. Malgré cette situation, la réforme constitutionnelle de 2006 n'a pas donné lieu à l'instauration de mécanismes de substitution. Elle a cependant mis en place un mécanisme de

[603] « 1. Si un Land ne remplit pas les obligations de caractère fédéral qui lui incombent en vertu de la loi fondamentale ou d'une autre loi fédérale, le gouvernement fédéral peut, avec l'approbation du Bundesrat, prendre les mesures nécessaires pour obliger ce Land, par la voie de la contrainte fédérale, à remplir ses obligations.
2. Pour la mise en œuvre de la contrainte fédérale, le Gouvernement fédéral ou son délégué dispose du pouvoir d'instruction à l'égard de tous les Länder et de leur administration », Loi fondamentale allemande, version française, disponible en ligne.
[604] I. Boccuzzi, Il potere sostitutivo dello Stato nell'adempimento degli obblighi comunitar i delle Regioni, Thèse dact., précitée, p.27.
[605] Rapport sur la garantie du droit de l'Union européenne, 2010, précité, p.189.

répercussion des sanctions financières prononcées à l'encontre de l'État sur les Länder à l'origine du manquement[606]. Ce faisant, le constituant allemand se situe dans une logique de responsabilité(s) plutôt que de prévention des manquements.

328. Le droit positif allemand ne prévoit donc aucun mécanisme voué à la garantie du droit de l'Union européenne, au risque d'entrer en conflit avec l'obligation de prendre toute mesure générale ou particulière permettant l'exécution des obligations qui découle du traité et des actes des institutions européennes[607]. Assurément, le principe de coopération loyale n'impose pas aux États membres de se doter d'instruments précis afin de garantir le droit de l'Union européenne dans leur ordre juridique interne. Mais ceux-ci sont tenus, tout de même, de tirer les conséquences de leur appartenance à l'Union. De plus, il est de jurisprudence constante que si les États membres sont libres de désigner les autorités compétentes pour la mise en œuvre du droit de l'Union européenne, cela ne doit pas porter atteinte à l'efficacité et à l'effectivité du droit de l'Union[608].

329. À l'image de la Belgique, et plus ou moins de l'Espagne, l'ordre juridique allemand protège l'autonomie des régions qui le composent, parfois au détriment de l'effectivité du droit de l'Union européenne.

CONCLUSION DE CHAPITRE

330. La tension qui traverse l'articulation entre la mise en œuvre du droit de l'Union européenne et l'association des régions à son exercice s'avère difficile à manier. L'adaptation de la forme composée des États au statut de membre apparaît quelque peu limitée. À moins que les États en cause ne fassent le choix de réduire de manière considérable l'autonomie des régions qui les composent, il semble que les autorités centrales ne disposent pas du pouvoir d'assurer l'exécution forcée du droit de l'Union dans leur ordre juridique interne. Ou alors, lorsqu'elles détiennent des instruments en ce sens comme en Italie, l'autonomie régionale et le caractère composé de leur ordre juridique limitent fortement leur portée. La coopération et la coordination semblent donc être les seuls outils véritablement efficaces pour parvenir à apaiser cette tension. Compte tenu de la faiblesse des mécanismes de prévention des manquements

[606] Voir en ce sens *infra*, p. 188.
[607] Résultant de l'article 4§3 T.U.E.
[608] Aff. C-8/88, précitée, pt. 13.

régionaux, l'adaptation des États étudiés a entraîné la mise en place d'instruments permettant aux autorités nationales de réagir à la réalisation d'un manquement par une autorité régionale.

CHAPITRE 2 – L'ADAPTATION PAR LA REACTION AUX MANQUEMENTS REGIONAUX

331. Le principe de responsabilité exclusive de l'État pour violation du droit de l'Union européenne implique que les quatre États membres étudiés peuvent être condamnés pour des faits prenant leur origine dans un ordre juridique régional. Or, compte tenu des limites précédemment constatées en matière de prévention des manquements au droit de l'Union, il s'agit d'un risque avéré. De plus, la responsabilité exclusive de l'État peut entraîner une déresponsabilisation des régions. Actrices de la mise en œuvre, elles ne subissent pas pour autant toutes les conséquences d'une violation dont elles seraient à l'origine[609].

332. Deux enjeux distincts se présentent, d'une part, éviter l'engagement de la responsabilité de l'État et, d'autre part, responsabiliser les régions lorsqu'elles mettent en œuvre le droit de l'Union européenne. Néanmoins, la pratique de ces mécanismes a mis en exergue certaines difficultés et des limites certaines à la garantie du droit de l'Union européenne. Dans la perspective de prévenir une condamnation en manquement de l'État membre, les quatre États étudiés ont fait le choix d'associer les régions aux procédures en manquement (Section 1). La responsabilisation des acteurs régionaux résulte quant à elle de la mise en place de mécanismes récursoires au bénéfice des autorités nationales. Les régions sont aujourd'hui susceptibles de devoir régler une partie de la sanction financière prononcée à l'encontre des aurotiés nationales (Section2).

SECTION 1 : L'ASSOCIATION DES REGIONS AUX PROCEDURES EN MANQUEMENT

333. Contrairement aux instruments voués à la prévention des manquements, cette articulation implique des mécanismes de coopération et de coordination entre les autorités nationales et les régions à l'origine du manquement. Il s'agit, dans un premier temps, d'assurer un dialogue constructif avec la Commission européenne et de s'employer, le cas échéant, à la résorption du manquement. Dans un deuxième temps, devant la Cour de Justice, il importe de

[609] Elles en subissent une partie puisque toute personne ayant subi un préjudice du fait de la violation peut engager leur responsabilité dans l'ordre juridique interne et obtenir réparation. Elles ne subissent pas les conséquences d'une condamnation en manquement.

construire une défense nationale cohérente en association avec la région à l'origine du manquement.

334. Dans la perspective de prévenir une condamnation en manquement de l'État membre, les droits internes étudiés ont progressivement posé le principe d'une association des régions dès l'ouverture d'une telle procédure[610]. Ainsi, si cette association des régions apparaît comme une articulation prometteuse (§1), certaines limites doivent être soulignées (§2).

§ 1. Une articulation prometteuse

335. La participation des régions aux procédures en manquement révèle une dynamique coopérative pertinente, tant elle s'avère particulièrement appropriée pour la finalité poursuivie, à savoir la prévention d'une condamnation de l'État. En témoigne l'ampleur de leur association qui débute à la phase précontentieuse du manquement (A) pour se terminer lors de l'expression de la position nationale devant la Cour de Justice de l'Union européenne (B).

A- La participation des régions à la phase précontentieuse

336. Lorsque la Commission estime qu'un État membre a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du droit de l'Union européenne, elle ouvre la phase dite précontentieuse par une notification à l'État membre de son appréciation. Ce dernier doit lui fournir des éléments de réponse dans le terme fixé par la notification de la Commission, et si cette dernière n'est pas satisfaite elle émet un avis motivé sur la question. Si l'État membre ne s'est pas conformé à cet avis, la Commission peut saisir la Cour de Justice, ouvrant ainsi la phase contentieuse du manquement[611]. Les quatre États membres étudiés convergent sur ce point en

[610] Concernant l'Allemagne, c'est l'article § 7 de la loi du 29 oct. 1993, précitée, qui dispose que l'association des Länder vaut également pour toute procédure d'infraction à laquelle l'Allemagne serait partie, renvoyant à la condition d'affectation des compétences exclusives vue dans le cadre de la possibilité offerte aux Länder d'obtenir du Gouvernement fédéral qu'il agisse devant la Cour de Justice.
Concernant la Belgique, nous avons que vu que l'une des conditions d'exercice du pouvoir de substitution par l'autorité fédérale est l'association préalable de l'entité fédérée concernée à l'ensemble de la procédure d'infraction, *supra* p.171.
Concernant l'Espagne, voir l'*Acuerdo relativo a la participación de las Comunidades autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, 11 déc. 1997, B.O.E. n°79, 2 avr. 1998, p. 11352-11354.
Pour l'Italie, voir l'*Accordo trà il Governo, le Regioni e Province autonome, le Province, i Comuni e le Comunità montane sulle modalità di attuazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e sulle garanzie di informazione da parte del Governo*, 24 janv. 2008, conclu au sein de la Conférence "État-Régions", acte n° 3/CU du 24 janv. 2008.
[611] Art. 258 du TFUE.

associant les régions dès la phase précontentieuse du manquement, dès lors que le manquement prend son origine dans un comportement ou un acte juridique régional. Cependant, tous ne présentent pas le même degré de précision quant aux modalités tenant à cette association. Ainsi l'Allemagne et la Belgiquese limitent à poser le principe de l'association des régions (1), là où l'Espagne et l'Italie ont adopté une réglementation plus précise (2).

1) Le principe de l'association des régions allemandes et belges

337. Les droits allemand et belge se limitent à prévoir l'association des entités fédérées aux procédures en infraction auxquelles l'État d'appartenance est partie. La loi allemande du 29 octobre 1993 indique succinctement que la défense nationale s'organise en commun avec le Bundesrat « également pour les procédures en infraction auxquelles la République fédérale serait partie »[612]. En ce sens que le Gouvernement fédéral et le Bundesrat doivent conclure un accord sur le contenu de la position nationale à exprimer devant la Cour de Justice de l'Union européenne. Le législateur n'a donc pas pris le soin de préciser clairement la procédure s'appliquant à l'occasion de la phase précontentieuse du recours en manquement. L'accord conclu le même jour précise tout de même que le Gouvernement fédéral doit transmettre au Bundesrat l'ensemble de la documentation en lien avec une procédure à laquelle la Fédération serait partie[613]. Cette obligation d'information, qui pèse sur les autorités fédérales, obéit aux besoins issus des délais de la procédure en manquement[614]. Il s'agit donc d'assurer une réaction efficace des autorités nationales au moyen de l'association du ou des Länder concernés par le manquement présumé. Il apparaît dès lors que les Länder prennent part à l'élaboration des réponses transmises à la Commission européenne. En ce sens, la dimension fortement coopérative allemande en matière européenne permet d'autant plus un tel constat.

338. Le droit belge quant à lui pose l'association régionale à l'ensemble de la procédure en infraction comme condition d'exercice, par l'autorité fédérale, de son pouvoir de substitution[615]. Or, la prévision d'une association de l'entité fédérée concernée durant l'ensemble de la procédure implique nécessairement la phase précontentieuse puisque celle-ci est une étape préalable constante à tout recours en manquement devant la Cour de Justice. Bien

[612] §7 de la loi du 29 octobre 1993, précitée.
[613] Pt. V (1) de l'accord, précité.
[614] *Ibidem*.
[615] Par pouvoir de substitution, il s'agit de la possibilité offerte à l'autorité fédérale d'édicter des dispositions afin de mettre fin à l'infraction fédérée. Pour une étude plus approfondie, voir *supra* p. 191.

que le droit national belge n'apporte pas plus de précisions en la matière, nous pouvons tout de même affirmer que l'association des entités fédérées relève bien de l'obligation pour le Gouvernement fédéral. En ce sens, dans l'hypothèse où le Gouvernement fédéral aurait émis un arrêté de substitution à l'égard d'une entité fédérée, celle-ci peut toujours saisir le juge interne afin de contester l'arrêté de substitution au motif qu'elle n'aurait pas été suffisamment associée à la procédure en infraction.

2) Une association variable des régions italiennes et espagnoles

339. Les droits espagnol et italien réglementent de manière plus précise l'association des régions à la phase précontentieuse[616], mais la portée des dispositions en la matière varie sensiblement entre les deux États membres. En effet, l'accord de 2008 conclu entre le Gouvernement et les régions italiennes consacre de réelles obligations à leur égard, alors que l'accord espagnol de 1997 se contente d'inviter les deux parties à recourir à la coopération[617]. Malgré ces discordances, les droits positifs espagnols et italiens opèrent une association des régions dès la phase précontentieuse. Le choix de déterminer des obligations claires ou de laisser une plus grande place à la coopération politique obéit à des enjeux principalement internes. Bien que l'absence d'obligations en Espagne puisse nuire à la portée de cette association, la pratique rend compte de la participation des communautés autonomes aux procédures en manquement.

340. En Italie, le Gouvernement est tenu d'informer les régions, dans les plus brefs délais et de la manière la plus complète, dès lors que la Commission ouvre une procédure d'infraction pour des faits les concernant[618]. À l'inverse, l'accord espagnol stipule uniquement que les autorités exécutives nationales « communiqueront [notre traduction] » ces informations aux communautés autonomes concernées[619]. Dans le même sens, si les régions italiennes sont

---

[616] Concernant l'Espagne, voir l'*Acuerdo relativo a la participación de las Comunidades autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, 11 déc. 1997, précité, spé. pt *undecimo*. Pour l'Italie, voir l'*Accordo trà il Governo, le Regioni e Province autonome, le Province, i Comuni e le Comunità montane sulle modalità di attuazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e sulle garanzie di informazione da parte del Governo*, 24 janv. 2008, conclu au sein de la Conférence "État-Régions", acte n° 3/CU du 24 janv. 2008.

[617] S. SAEZ MORENO, « Los incumplimientos del derecho de la Unión europea y su repercusión sobre las comunidades autónomas : los asuntos Magefesa y Vacaciones fiscales vascas », *RJUAM*, vol. II, n°32, 2015, pp.259-284, p. 262.

[618] Art. 2, al. 2, de l'accord du 24 janvier 2008, précité, lequel précise d'ailleurs que cette obligation d'information court tout le long de la procédure.

[619] *Undecimo*, al. 1, de l'accord de 1997.

tenues de transmettre, dans les plus brefs délais, tous les documents pertinents permettant de répondre aux questions de la Commission[620], les communautés autonomes sont simplement tenues de faciliter l'obtention de ces informations par le Gouvernement espagnol[621]. Enfin, toujours en matière d'information, le Gouvernement italien est tenu de s'employer à l'obtention d'une prorogation du délai imposé par la Commission[622], là où les Communautés autonomes peuvent simplement solliciter leurs autorités exécutives nationales en ce sens[623]. Le droit positif espagnol laisse une place plus importante à la volonté des acteurs en présence, illustrant le tournant coopératif du régionalisme espagnol depuis quelques années[624]. À l'inverse, les stipulations italiennes s'insèrent dans un contexte plus conflictuel entre l'État et les régions, malgré le principe de collaboration loyale.

341. À l'échange d'information s'ajoute la question de l'organisation de réunions de coordination entre la région concernée et le gouvernement central, ainsi qu'entre ces acteurs et la Commission européenne. En ce qui concerne l'Italie, la procédure d'association des régions oblige le Gouvernement à convoquer des réunions de coordination dans deux hypothèses. D'une part, lorsqu'il exprime une position divergente sur les éléments de réponse fournis par les régions et, d'autre part, lorsque celles-ci en font la demande expresse[625]. Dans le même sens, la participation régionale aux réunions organisées entre le Gouvernement et la Commission est obligatoire en vertu de l'accord de 2008[626]. Celles-ci peuvent d'ailleurs en demander la convocation, le Gouvernement est alors tenu de s'y employer[627]. En outre, l'accord prévoit que lorsque plusieurs régions sont concernées, celles-ci se coordonnent entre elles en vue de participer à ces réunions tout en précisant qu'en tout état de cause tous les différents points de vue des régions doivent y être représentés[628]. Cet accord met en œuvre une procédure de coopération particulièrement approfondie entre le Gouvernement italien et les autorités

[620] Art. 3, al. 1, de l'accord précité.
[621] *Undecimo*, al. 4, de l'accord de 1997.
[622] Art. 3, al. 3 de l'accord du 24 janvier 2008, précité.
[623] *Undecimo*, al. 2, de l'accord de 1997, précité.
[624] Les rapports entre les autorités centrales espagnoles et les communautés autonomes restent marqués par une conflictualité certaine, dont le degré varie en fonction des formations politiques au pouvoir ainsi que des sujets politiques. Néanmoins, un effort considérable a été effectué depuis les années 1990 afin d'insuffler une logique coopérative inspirée du fédéralisme allemand. Les affaires européennes ont constitué un terrain fertile de développement de relations fondées sur la coopération et la coordination, voir en ce sens T.A. BÖRZEL, *States and Regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain, op. Cit.*, p. 178 et s.
[625] Art. 3, al. 4 de l'accord du 24 janvier 2008, précité.
[626] *Ibid*., al. 5.
[627] *Ibidem*.
[628] *Ibid.*, al. 6.

régionales[629]. Il semble ainsi poursuivre la finalité d'assurer une préservation des intérêts régionaux au côté de la garantie du droit de l'Union européenne. En effet, il y est précisé qu'à l'occasion des réunions avec la Commission les régions œuvrent à une résolution rapide de la phase précontentieuse[630]. En ce sens, c'est à la fois l'intérêt national et l'intérêt européen qui sont préservés. Le premier est garanti par la prévention d'une condamnation de l'État membre, le second est sauvegardé par l'objectif de résorption du manquement éventuel. Parallèlement, l'obligation d'assurer l'expression des opinions régionales divergentes sur le manquement, à l'occasion des réunions de coordination internes, exprime une préoccupation certaine à l'égard de la préservation des intérêts régionaux.

342. Enfin, l'accord de 2008 prévoit une procédure similaire à la suite d'une éventuelle condamnation en manquement dans la perspective d'éviter que la responsabilité de l'État soit engagée pour inexécution de la condamnation en manquement. À cet effet, ses stipulations imposent à (aux) la région(s) à l'origine du manquement d'informer le Gouvernement quant aux mesures adoptées, ou prévues, pour résorber ce dernier[631]. Elles sont également informées des documents transmis par et à la Commission dans l'hypothèse de l'ouverture d'une procédure en manquement sur manquement, ainsi que d'éventuelles réunions avec ses représentants[632].

343. La situation des communautés autonomes se distingue fortement de celle des régions italiennes. La question des réunions de coordination éventuellement nécessaires n'est abordée que sous l'angle de la possibilité[633], c'est-à-dire qu'en aucun cas ni le Gouvernement ni la communauté autonome concernée ne sont tenus de coopérer en vue de la construction d'une argumentation en réponse à la Commission européenne. De même, si le Gouvernement rencontre des représentants de la Commission, les communautés autonomes bénéficient simplement de la possibilité de participer à cette rencontre, dès lors qu'elles en font la demande[634]. Aucune réelle obligation de coopération ne pèse donc sur les acteurs espagnols de la mise en œuvre. En ce sens, l'accord de 1997 n'a pas été modifié à la suite de l'entrée en vigueur des Traités sur l'Union européenne et son fonctionnement, malgré les évolutions de la

[629] Si l'on compare en effet cette procédure d'association à celle prévue en matière de formation et de formulation de la position nationale, il est manifeste que la participation des régions aux procédures en manquement s'avère plus aboutie. Sans doute, l'objectif d'éviter une condamnation en manquement constitue un facteur conséquent de cette coopération.
[630] *Ibid*., al. 5.
[631] Art. 5 al. 1 de l'accord du 24 janv. 2008 précité.
[632] *Ibid*., al. 2 et 3.
[633] *Undecimo*, al. 5 de l'accord de 1997, précité.
[634] *Ibid*., al. 6.

procédure en manquement dans un sens plus coercitif. Enfin, il convient de souligner que le Conseil d'État espagnol a invité par deux fois les autorités à consacrer légalement la participation régionale aux procédures contentieuses européennes dans une perspective de responsabilisation régionale[635]. Son invitation n'a cependant pas été suivie d'effets, de sorte à maintenir l'association des communautés autonomes dans un registre infralégislatif. Ces limites, conséquentes, ne remettent cependant pas en cause leur association de principe à la phase précontentieuse du recours en manquement. En témoigne le fait que les propositions de modification de l'accord de 1997 vont toutes dans le sens de son amélioration.

344. Toutes les régions étudiées participent donc à cette étape fondamentale de la procédure en manquement, susceptible d'amener la Commission européenne à revoir son appréciation. Cela s'insère dans une logique d'articulation entre leur statut d'État membre et la forme composée, au moyen d'une mise en relation entre les trois de niveaux de compétence imbriqués dans la procédure en manquement. Cette logique se poursuit dans l'ouverture – éventuelle - de la phase contentieuse du manquement quoique de manière variable entre les quatre États membres étudiés.

B- L'association des régions à l'élaboration de la défense nationale dans le cadre de la phase contentieuse du recours en manquement

345. Si les régions sont toutes associées à l'élaboration de la défense nationale, voire parfois à son exercice, les autorités nationales restent maîtresses de la représentation de l'État et de sa défense devant le juge de l'Union européenne. En ce sens, il n'existe dans les droits internes aucun procédé permettant à une autorité régionale de représenter l'État membre dans le cadre d'une procédure en manquement, quand bien même les faits de l'affaire la concerneraient exclusivement[636].

346. Concernant la Belgique, nous avons déjà relevé que l'association de l'autorité fédérée auteure de l'infraction à l'intégralité de la procédure constitue une condition à l'exercice, par l'autorité fédérale, de son pouvoir de substitution. Or, cela implique

[635] Une première fois à l'occasion de son rapport de 2008 sur l'insertion du droit de l'Union européenne, précité, p. 261 et une seconde fois en 2010 dans son rapport sur les garanties du droit de l'Union, précité, p. 222.
[636] Or, une telle possibilité a été envisagée à l'occasion de débats au sénat belges, portant justement sur le mécanisme de répercussion des sanctions financières sans aucune suite sur le terrain juridique à l'heure actuelle. Sénat belge, « Discussion du projet avec des universitaires », Demande d'établissement d'un rapport d'information sur la transposition du droit de l'Union européenne en droit belge, 18 mai 2015, doc. 6-131/2, 290 p., p. 181.

nécessairement son association à l'élaboration et la formulation de la défense nationale. En ce sens, à l'occasion d'un débat au sénat il a été constaté que les entités fédérées belges participent *de facto* à la procédure en manquement puisque « les arguments avancés par l'avocat sont les leurs »[637]. Dès lors, cela nous permet d'affirmer que les autorités fédérales se limitent à exprimer les arguments de l'autorité fédérée et à représenter l'État membre devant la Cour de Justice.

347. Quant à l'Allemagne, la procédure en manquement s'inscrit dans les procédures pour lesquelles, dès lors qu'un domaine de compétence législative exclusive des Länder est affecté, le Gouvernement et le Bundesrat doivent conclure un accord concernant le contenu de la défense nationale. Et si Xavier WOLMERANGE nous informe qu'entre 1993 et 2000 aucun accord en ce sens ne fut conclu[638], force est de constater que le droit allemand pose le principe d'une collaboration entre le Gouvernement fédéral et les Länder afin de construire une position commune de défense[639]. Cependant, le droit allemand ne dit mot sur la possibilité éventuelle, pour les Länder, de désigner un avocat qui assisterait l'avocat en charge de la défense nationale.

348. Aux termes de l'accord de 2008, dès lors que la Commission assigne l'Italie en manquement devant la Cour de Justice les régions collaborent avec le ministre des Affaires étrangères afin de définir une stratégie de défense[640]. Cette collaboration se matérialise par la fourniture, de la part des régions, de tous les éléments relevant de leur compétence et voués à nourrir les actes de défense du Gouvernement italien[641]. Dans l'hypothèse où des réunions de coordination seraient organisées pour ce faire elles y prennent part. Elles peuvent d'ailleurs en demander la convocation[642].

---

[637] Propos tenus par un sénateur à l'occasion de discussions sur « l'impact de la législation européenne sur les règles de répartition de la compétence », Évaluation du fonctionnement des nouvelles structures fédérales, rapport du Sénat belge, 30 mars 1999, document législatif n° 1-1333/1, 1031 p., p. 831.

[638] X. VOLMERANGE, *Le fédéralisme allemand face au droit communautaire, op. Cit.*, p. 229.

[639] À l'appui de notre affirmation, nous rappelons que le Gouvernement fédéral est chargé de la défense des intérêts des Länder auprès des institutions européennes, conformément à l'arrêt de la Cour constitutionnelle « télés sans frontières », précité. Voir, J. GERKRATH, « L'arrêt du Bundesverfassungsgericht du 22 mars 1995 sur la directive "télévision sans frontières". Les difficultés de la répartition des compétences entre trois niveaux de législation », *RTDE*, n°3, 1995, pp.539-559. Également, X. VOLMERANGE, Le *fédéralisme allemand face au droit communautaire, op. Cit*., p. 217 et s.. Or, si cet arrêt concernait la participation allemande à la production du droit dérivé de l'Union, nous ne voyons pas en quoi il en serait autrement dans le cadre d'une procédure en manquement affectant une compétence législative exclusive des Länder.

[640] Art. 4, al. 2, accord du 24 janvier 2008, précité.

[641] *Ibidem*.

[642] *Ibidem*.

349. Enfin, concernant l'Espagne, les communautés autonomes concernées par le manquement peuvent désigner un avocat, ou un assesseur, qui assistera l'avocat chargé de la représentation du Royaume d'Espagne devant la Cour de Justice[643].

350. Les dispositions nationales analysées procèdent à une tentative d'articulation entre les trois niveaux de compétence mis en jeu par l'ouverture d'une procédure en manquement. Le niveau européen, « victime » d'une infraction, le niveau national, seul responsable, et le niveau régional à l'origine du manquement. Et si la finalité affichée n'est pas celle d'assurer l'expression de l'intérêt de la région à l'origine du manquement, leur association demeure un palliatif à l'absence de procédure de participation au contentieux européen. Palliatif qui, indirectement, participe d'une meilleure garantie du droit de l'Union européenne, au moyen de la mise en relation de ces trois acteurs.

§ 2. Une articulation insuffisante

351. Indéniablement, les procédures de participation des régions aux procédures en manquement qui les mettent en cause sont une articulation utile entre l'association des régions à l'exercice des fonctions de l'État membre et son appartenance à l'Union européenne (A). Cependant, cette articulation présente des limites intrinsèques qui ne sont pas sans conséquence à l'égard de l'effectivité et de l'effet utile du droit de l'Union européenne (B).

A- Une articulation pertinente des acteurs/intérêts en présence

352. Par leur participation à l'élaboration de la défense nationale, les régions peuvent s'exprimer à travers leur État membre devant le juge de l'Union. Trois niveaux de compétence sont donc mis en relation ici puisque, sous couvert d'un rapport bilatéral entre l'État et l'Union, trois acteurs sont en lien. Or, cette mise en relation s'avère n'être qu'une conséquence de la finalité première de ces procédures, à savoir la réduction des condamnations de l'État membre. En ce sens, la finalité première de cette association vise à préserver l'intérêt national. Qu'il s'agisse d'un intérêt politique de crédibilité sur la scène européenne, ou d'un intérêt économique compte tenu du caractère élevé des sommes imposées par la Cour de Justice de l'Union européenne. Ce n'est que par la poursuite de cette garantie de l'intérêt national que,

[643] U*ndecimo*, al. 7, accord du 11 décembre 1997, précité.

paradoxalement, les intérêts régionaux et européens se trouvent également garantis au moyen de la coopération. Ainsi, les régions peuvent exprimer leur intérêt politique et fournir les arguments visant à construire la défense de l'État et le droit de l'Union européenne fait l'objet d'une meilleure mise en œuvre. Sans qu'il soit question d'harmonie entre trois intérêts dont les oppositions peuvent parfois être légitimes, il s'agit simplement d'appréhender les tensions qui traversent leur relation par la poursuite d'un certain équilibre.

353. Le recours à la coopération dans le cadre des procédures en manquement résulte d'une opération paradoxalement circulaire en ce que c'est la forme composée de l'État qui a rendu nécessaire l'association régionale, laquelle donne lieu à l'expression de cette forme composée dans la procédure en manquement. En effet, le choix de la coopération en la matière s'inscrit autant dans un esprit de loyauté que dans la recherche du meilleur mécanisme permettant d'éviter la condamnation de l'État. La première hypothèse renvoie à la situation allemande où la participation des Länder à la procédure en manquement s'insère dans un ensemble de mécanismes et de procédures de coopération voués à articuler, voire à coordonner, les différents niveaux de pouvoir[644]. La seconde, à l'inverse, fait écho à l'expérience italienne marquée par la persistance d'une lecture hiérarchique et verticale des rapports entre les autorités nationales et régionales. De telle sorte qu'à première vue, une approche coopérative de leurs relations dans le cadre de la procédure en manquement peut surprendre. D'ailleurs, celle-ci n'a été développée qu'à partir de 2008 en matière contentieuse, témoignant ainsi du fait que la culture coopérative italienne était encore très faible à la suite de la réforme constitutionnelle de 2001[645]. Or, le choix d'une coopération aussi aboutie en Italie rend compte de ce que la coopération en matière européenne est un moyen particulièrement approprié pour permettre une meilleure articulation entre la forme composée de l'État membre et son appartenance à l'Union.

354. En ce sens, une partie de la doctrine considère que l'intégration européenne a eu pour effet d'intensifier la coopération entre acteurs nationaux et régionaux[646]. La coopération

[644] La qualification de la forme de l'État allemand de « fédéralisme coopératif » rend compte de cette culture coopérative qui imprègne les relations entre les différents niveaux de pouvoir. Cette culture n'a pas pour objet de mettre fin au désaccord, mais plutôt de l'exprimer et le saisir par la coopération plutôt que par le conflit et l'opposition. Voir en ce sens, X. VOLMERANGE, *Le fédéralisme allemand face au droit communautaire*, *op. Cit*., p. 27 et s. et p. 226.

[645] Certains auteurs font le constat d'une faible culture coopérative en Italie, qu'il s'agisse des relations interrégionales qu'entre les régions et l'État. Voir en ce sens, P. BILANCIA, F. PALERMO, O. PORCHIA, « The European fitness of Italian Regions », *Perspectives on Federalism*, vol. 2, n° 2, 2010, pp.123-174, p. 136.

[646] Voir en ce sens, J. BEYERS, P. BURSENS, « How does Europeanization affect Belgian federalism », précité, *passim* ;T.A. BÖRZEL, *States and Regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain*, *op. Cit.*, p. 153-210. R. ADAM, E. CANO, N. MINASI, G. PERINI, E. PROSPERI, « La soluzione delle procedure di

serait ainsi le seul mécanisme à même de garantir l'appartenance à l'Union européenne dans un contexte où la coercition et le contrôle hiérarchique n'existent pas. Il est manifeste que la menace de la sanction d'une condamnation en manquement a conduit à l'intensification de la coopération entre autorités centrales et régionales[647]. Or, cette même coopération s'analyse comme un facteur de réduction des manquements au droit de l'Union européenne.

355. Ainsi, il a été constaté concernant l'Italie une réduction conséquente des procédures d'infraction depuis la conclusion de l'accord de 2008[648], confirmant ainsi qu'une stratégie coopérative est un moyen pertinent d'expression des intérêts régionaux dans les affaires européennes[649]. Dans le même sens, certains auteurs invitent les autorités espagnoles nationales et régionales à renforcer et approfondir la coopération en matière européenne, et notamment dans le cadre de la procédure en manquement[650]. Enfin, s'il est possible d'affirmer que la mise en œuvre du droit de l'Union s'avère plus complexe dans des États composés, des écarts importants subsistent entre ces États[651] en fonction de leur culture coopérative. Ainsi, un État dont le taux de régionalisation est important, mais dont le taux de condamnation en manquement est plus faible que d'autres États régionalisés présente comme caractéristique une meilleure coopération intergouvernementale[652].

infrazione europee.Verso una modalità di cooperazione Stato-Regioni », *Istituzione del Federalismo*, n°1, 2015, pp. 67-103.

[647] Il en va ainsi certainement pour l'Italie et la Belgique. Pour la première, nombreux sont les auteurs et auteures qui constatent une nette amélioration de la participation alors même que la culture coopérative n'était pas très développée en Italie. Voir en ce sens, P. BILANCIA, F. PALERMO, O. PORCHIA, « The European fitness of ItalianRegions », précité, p. 165. Pour la Belgique, le constat est identique et accompagné d'une certaine surprise compte tenu de l'empreinte conflictuelle du fédéralisme belge. Voir en ce sens, J. BEYERS, P. BURSENS, « How does Europeanization affect Belgian federalism », précité, *passim*. Concernant l'Allemagne, la participation des Länder aux procédures en manquement s'insère dans une culture coopérative particulièrement marquée du pays, A. GUNLICKS, *The Länder and German federalism*, *op. Cit.*, p. 61. Enfin, concernant l'Espagne nous avons soulevé les limites de l'accord de coopération de 1997. Cependant, ce dernier pose tout de même un cadre, fût-il superficiel, de coopération entre les communautés autonomes et le Gouvernement.

[648] C. BERTOLINO, « State Accountability for Violation of EU Law by Regions: Infringement Procedures and the Right of Recourse », *Perspectives on Federalism*, vol. 5, n°2, 2015, p.156-177, pp. 165.

[649] Ainsi pour R. ADAM, N. MINASI, G. PERINI, E. CANO, EMANUELE PROSPERI, la coopération constitue l'un des deux objectifs principaux de l'action des autorités régionales et nationales afin de réduire les manquements de l'Italie au droit de l'Union européenne (le second étant la maximisation de la valeur ajoutée de la Reper), voir, v. R. Adam, E. Cano, N. Minasi, G. Perini, E. Prosperi, « La soluzione delle procedure di infrazione europee.Verso una modalità di cooperazione Stato-Regioni », *Istituzione del Federalismo*, n° 1 spécial, 2015, pp. 67-103, p. 85.

[650] S. SAEZ MORENO, « Los incuplimientos del Derecho de la Union europea y su repercusion sobre las comunidades autonomas : los asuntos Magefesa y Vacaciones fiscales vascas », précité, p. 270.

[651] Voir en ce sens le tableau mettant en lien le taux de régionalisation et le taux de condamnation en manquement des États membres établi par W. VANDERBRUWAENE, P. POPELIER, C. JANSENS, « Article 260 TFUE Sanctions in Multi-Tired Member States », *Perspectives on Federalism*, vol. 7, n° 2, 2015, pp. 133-163, p. 138.

[652] *Ibid*., p. 144.

B- La persistance d'importantes limites

356. La diversité des modalités de l'association régionale (1) ainsi que la dimension exclusivement interne de l'articulation ainsi opérée (2) sont des facteurs de limitation de la portée de leur association aux procédures en manquement.

1) Une articulation variable

357. L'analyse des droits positifs internes rend compte d'une diversité des procédures d'association des régions aux procédures en manquement. Certains droits sont plus précis que d'autres, marginalisant ainsi la négociation politique, là où d'autres lui laissent une place importante[653]. D'autres, encore, s'avèrent moins contraignants, voire dépourvus de toute obligation de coopération à la résorption du manquement identifié par la Commission. La diversité des modalités d'association laisse ainsi se développer des formes fortement limitées de coopération, comme en Espagne, ou une emprise très forte du politique sur certaines formes de coopération, comme en Allemagne et en Belgique.

358. En Espagne, l'absence d'obligation claire et précise de coopération entre le Gouvernement central et les communautés autonomes fait obstacle à l'augmentation des hypothèses de résorption du manquement au cours de la phase précontentieuse. De même, elle s'oppose à l'établissement d'une défense nationale aboutie et construite puisqu'aucun des acteurs n'est tenu par des obligations précises en la matière. Ainsi le droit interne n'identifie pas quels documents les communautés autonomes doivent impérativement transmettre au Gouvernement, ni la portée des opinions qu'elles expriment à l'égard de ce dernier. Il ne précise en aucune manière si, et comment, tous les niveaux d'administration concernés doivent coopérer durant la phase précontentieuse[654]. Cela comporte un risque de non-résorption du manquement, voire de son aggravation dès lors que le Gouvernement central et la communauté autonome concernée ne mettent pas tout en œuvre pour le résorber.

359. Dans le cadre de la procédure contentieuse devant la Cour de Justice de l'Union le constat est similaire. Sandra SAEZ MORENO a constaté en ce sens qu'à l'occasion de certaines

[653] Il en va ainsi de la Belgique, où la seule obligation qui pèse sur le Gouvernement est l'association de l'entité fédérée, qu'il souhaite substituer à l'ensemble de la procédure en infraction devant une juridiction internationale. Le reste relève de l'informel.
[654] S. SAEZ MORENO, « Los incumplimientos del derecho de la Unión europea y su repercusión sobre las comunidades autónomas: Los asuntos Magefesa y Vacaciones fiscales vascas », précité, p. 271.

procédures contentieuses, le Gouvernement s'est limité à reprendre certaines observations de la communauté autonome affectée pour ensuite opter pour une tout autre stratégie de défense[655]. Or, s'il faut constater une certaine circulation des observations émises par les communautés autonomes[656], au profit de leur formulation par le Gouvernement, à l'occasion du contentieux, il reste que la coopération ne relève que de la seule volonté des acteurs en présence. Se retrouve le problème issu de l'absence de portée clairement obligatoire de la procédure mise en place par l'accord de 1997. En ce sens, les communautés ne participant au contentieux qu'à la seule discrétion du Gouvernement, leur absence n'est pas sans conséquence sur la capacité de défense de l'Espagne[657]. En effet, la communauté autonome est affectée, car elle est l'autorité compétente en interne, c'est-à-dire qu'elle dispose des connaissances et de l'expertise nécessaire à l'élaboration et la formulation de la défense nationale. Il en résulte une limite certaine à l'expression de l'intérêt de la communauté autonome affectée par la procédure ainsi qu'à la pertinence de la défense nationale[658].

360. Concernant cette fois l'Allemagne, il faut constater que l'association des Länder à la procédure en manquement ne s'étend pas à leur compétence d'exécution des lois fédérales. Or, compte tenu de l'évolution du fédéralisme allemand vers un fédéralisme exécutif, c'est majoritairement dans le cadre de leur compétence d'exécution que les Länder sont amenés à exercer la fonction de mise en œuvre du droit de l'Union européenne[659]. Dès lors, faut-il envisager que lorsque les Länder n'exécutent pas une loi portant transposition d'une directive, ils ne sont pas associés à l'éventuelle procédure en manquement qui en découlerait ? Le droit positif n'abordant pas la question, l'on ne saurait avaliser ou exclure cette affirmation. Cependant, l'absence d'obligation de coopération en la matière soumet cette hypothèse à la seule volonté des acteurs en présence. Or, si le fédéralisme allemand se caractérise par une forte coopération entre tous les niveaux de pouvoirs, cela ne supprime jamais totalement les hypothèses de conflits politiques entre ces niveaux. Et s'il n'est pas évident d'envisager toutes les conséquences d'un tel conflit, il est toujours nécessaire de formuler « l'hypothèse du pire »

---

655 *Ibidem*.

656 M. CIENFUEGOS MATEO, « Comunidades autonomas, tribunales de la Union europea y responsabilidad por el incumplimiento autonomico del Derecho comunitario. Reflexiones à partir de la practica recenté », *Revista de Estudios Autonomicos y Federales*, n°59, 2007, pp.39-99, p. 60-61.

657 S. SAEZ MORENO, « Los incumplimientos del derecho de la Unión europea y su repercusión sobre las comunidades autónomas: Los asuntos Magefesa y Vacaciones fiscales vascas », précité, p. 271.

658 *Ibidem*.

659 X. VOLMERANGE, *Le fédéralisme allemand face au droit communautaire*, *op. Cit*., p. 56 et s. La réforme constitutionnelle de 2006 a certes rééquilibré la situation, mais cela ne remet pas en cause le constat initial.

à savoir un refus de coopération entre les autorités fédérales et le Land concerné, conduisant à la réalisation d'un manquement au droit de l'Union européenne.

361. Il ne s'agit pas de remettre intégralement en cause la disparité intrinsèque à l'articulation opérée par les seuls ordres juridiques internes. Cette dernière peut en effet s'avérer source d'inspirations et d'expériences mutuelles entre les États membres étudiés et, surtout, elle reflète les formes et pratiques constitutionnelles de chacun d'entre eux. Ces pratiques sont en ce sens une manifestation de l'autonomie institutionnelle et procédurale des États membres, seuls à même d'identifier les instruments et mécanismes pertinents dans leurs ordres juridiques respectifs. Cependant, elle est également un frein, légitime, à la prise en compte du phénomène régional par l'Union européenne, au détriment, donc, de l'intérêt des régions étudiées. Puisque chaque État membre opère son articulation de manière étanche aux autres États membres, le phénomène régional apparaît morcelé, diversifié et finalement affaibli dans l'ordre juridique de l'Union européenne. Ainsi, la garantie du droit de l'Union et la visibilité des régions sont susceptibles de pâtir de cette disparité.

362. Ces limites potentielles à l'effectivité du droit de l'Union européenne résultent en outre du caractère exclusivement interne de l'articulation entre les trois niveaux de compétence mis en jeu. Néanmoins, des obligations claires et précises de coopération, au moyen desquelles sont identifiées les étapes de la coopération, permettent nécessairement d'éviter une multiplication des condamnations de l'État membre. L'Espagne illustre de manière significative de l'hypothèse d'une articulation fortement limitée des intérêts mis en cause par l'ouverture d'une procédure en manquement, et de ses conséquences à l'égard du droit de l'Union européenne.

2) Une articulation exclusivement interne

363. La place du droit de l'Union européenne dans cette articulation se limite à la menace de la sanction en manquement. Or, si celle-ci a pleinement joué son rôle en incitant les autorités nationales à rechercher un équilibre entre leur responsabilité exclusive pour manquement et l'autonomie des régions qui les composent, il semble que cet effet soit plus relatif à l'heure actuelle. Certainement, la remise en cause de la cécité régionale européenne depuis, notamment, le Traité de Maastricht, participe de cette articulation bien que certaines limites persistent[660].

[660] Sur l'éloignement, par l'Union, de sa position initiale par rapport au phénomène régional et sur les limites persistantes, voir notamment, M. TATHAM, « Limited institutional change in an international organization: The

Néanmoins, le droit de l'Union n'exerce qu'une très faible emprise sur cette articulation, alors même que cette dernière participe à l'effectivité et l'effet utile du droit de l'Union européenne.

364. L'enchevêtrement des intérêts régional, national et européen, dans le cadre de la procédure en manquement implique que, lorsque les mécanismes de coopération internes ne permettent pas suffisamment d'œuvrer à la résorption du manquement (et donc d'éviter la condamnation de l'État membre), l'effectivité du droit de l'Union européenne est susceptible d'être affectée. Assurément, un mécanisme de coopération plus abouti n'emporterait pas automatiquement une absence de manquements imputables aux régions et résultants en la condamnation de l'État membre. Le fait que cette articulation n'existe que dans, et du fait, de l'ordre juridique interne empêche le droit de l'Union européenne d'y prendre part et de parvenir à préserver son effectivité.

365. La dimension exclusivement interne de cette coopération est en ce sens une limite, quand bien même les mécanismes qui en découlent sont réfléchis ou fonctionnent en pratique. En effet, quoique les dispositions allemandes, belges et italiennes identifient des obligations de coopération suffisamment claires, il reste que ces procédures sont cantonnées aux ordres juridiques internes. En outre, l'absence d'emprise de cette articulation par le droit de l'Union, fût-elle légère, ne permet pas d'envisager une convergence des stratégies de coopération et donc, à terme, de garantie de l'effectivité du droit de l'Union européenne.

366. Il faut envisager l'hypothèse, assez extrême, d'un conflit politique ou d'intérêts entre le niveau national et régional, susceptible de mettre en cause les mécanismes de coopération internes. En ce sens, il est tout à fait possible que les autorités nationales et l'autorité régionale concernée par le manquement ne soient pas du même bord politique, les unes relevant de la majorité et l'autre de l'opposition nationale[661]. Dans cette hypothèse, les conflits politiques pourraient prendre le dessus sur les mécanismes de coopération et l'éventuelle résorption du manquement identifié par la Commission. Bien entendu, le fait pour le droit de l'Union de prendre part à cette articulation ne permettra pas, à lui seul, d'éviter que de telles hypothèses se réalisent. Néanmoins, cela aurait le mérite de « dénationaliser » la

EU's shift away from regional blindness », précité, *passim*. La position de l'Union européenne, ses évolutions et ses limites feront l'objet d'une étude approfondie par la suite, voir *infra* p. 221 et s.

[661] Cela constitue une hypothèse tout à fait plausible puisque l'on constate dans les quatre États membres étudiés que les partis nationaux bénéficient d'une forte représentation au niveau régional/fédéral, de sorte à multiplier les hypothèses de blocage des relations de coopération. Il en fut par exemple ainsi en Espagne, où il fallut attendre 10 ans entre, d'une part, la prévision de la participation régionale à la mise en œuvre du droit de l'Union ainsi qu'à la formation de la position nationale et, d'autre part, leur participation à sa formulation au sein du Conseil.

recherche d'un équilibre entre les trois niveaux de compétence mis en jeu. De la même manière, il est envisageable que les autorités nationales refusent d'exprimer certaines opinions émises par la région concernée par le manquement, quand bien même les faits de l'espèce affecteraient exclusivement un domaine relevant de sa compétence législative exclusive. La région pourrait, en réaction, se refuser à coopérer avec les autorités nationales dans le cadre des échanges avec la Commission, puis à l'occasion d'un contentieux devant la Cour de Justice. Ainsi, un conflit d'intérêts « purement » interne emporterait pour conséquence une atteinte à l'effectivité du droit de l'Union européenne. S'il ne faut pas exagérer quant à l'éventuelle réalisation d'une telle hypothèse, celle-ci reste tout à fait concevable dans la pratique. Dès lors, la dimension exclusivement interne des mécanismes étudiés précédemment nuit à la portée de l'articulation qu'ils opèrent. L'absence de gestion, par l'ordre juridique de l'Union européenne, des tensions et interférences propres aux rapports qu'il entretient avec ses États membres composés apparaît comme un facteur de nuisance de l'effectivité du droit qu'il produit.

367. Avec la plus ou moins récente mise en place d'actions récursoires au bénéfice des autorités nationales, les régions ont peu intérêt à ne pas œuvrer à la résorption du manquement dont elles sont à l'origine. Cependant, les difficultés pratiques du recours à ces actions, ainsi que la perspective d'un remboursement intégral des autorités nationales, sont également porteuses d'atteintes à l'effectivité du droit de l'Union. À nouveau, il s'agit d'étudier un mécanisme interne d'articulation entre la responsabilité exclusive de l'État et l'autonomie des régions qui le composent, en soulignant les limites qui le caractérisent (Section 2).

SECTION 2 : L'INSTAURATION DE MECANISMES DE REPERCUSSION DES SANCTIONS FINANCIERES EUROPEENNES

368. Divers mécanismes ont été instaurés dans les quatre États membres étudiés afin de procéder à une détermination des responsabilités internes concernant les violations du droit de l'Union européenne ainsi qu'à une répercussion des sanctions financières qui en sont issues. Ces mécanismes s'intègrent dans le processus d'articulation entre l'appartenance à l'Union européenne et l'association des régions à l'exercice de la fonction d'État membre. Plus précisément, il s'agit ici d'assurer un équilibre entre la responsabilité exclusive des États dans l'ordre juridique européen et l'autonomie constitutionnelle des régions qui les composent (§1). À l'image des procédures d'association au recours en manquement, les mécanismes de

distribution et répercussion des responsabilités dites financières présentent des limites tant dans leur réglementation que leur mise en œuvre (§2).

§ 1. Des mécanismes divers de distribution et de répercussion des conséquences financières issues des infractions au droit de l'Union européenne

369. Exclusivement responsable dans l'ordre juridique européen, l'État membre peut faire l'objet d'une condamnation alors qu'il n'est pas, en tout ou partie, à l'origine du comportement ayant entraîné la sanction. Le droit de l'Union européenne, de la même manière que le droit international public, rejette le moyen soulevé par les autorités nationales relatif à leur organisation institutionnelle interne comme moyen d'exclusion de leur responsabilité. En ce sens, la responsabilité exclusive de l'État détache la question de la responsabilité de celle de la compétence, afin d'éviter que les autorités nationales n'invoquent leur organisation interne pour faire échec à une procédure en infraction. Les mécanismes et procédures de répercussion des sanctions financières européennes s'inscrivent, dès lors, dans la perspective de renouer le lien entre responsabilité et compétence en faisant peser, sur l'autorité à l'origine de l'infraction, la sanction financière qui en a découlé et qui a été prononcée à l'encontre de l'État membre tout entier. L'État reste cependant tout entier le garant de cette sanction dans l'ordre juridique de l'Union européenne. Ce faisant, ils s'inscrivent dans une logique d'articulation entre l'appartenance de l'État à l'Union européenne et sa forme composée.

370. La diversité des mécanismes étudiés impose de les étudier de manière distincte, dans le cadre d'une analyse se limitant au droit positif (A). Tous ces mécanismes œuvrent aux fins de prévention des manquements régionaux et de responsabilisation des régions, participant ainsi au phénomène d'articulation (B).

A- Des mécanismes distincts.

371. Les quatre États membres étudiés ont donc tous instauré des mécanismes de répercussion des sanctions financières européennes. Ceux-ci ne sont pas intervenus au même moment, certains résultent de la révision des Traités en 2007 à la suite de la modification des dispositions relatives à la procédure en manquement, c'est le cas de l'Italie et l'Espagne. D'autres ont précédé cette révision, de très près comme en Allemagne ou d'assez loin comme en Belgique. La diversité des procédures et des sanctions financières concernées commande

une analyse de ces mécanismes pays par pays afin d'en identifier les particularités. Il s'agira donc d'analyser ceux de : l'Allemagne (1), la Belgique (2), l'Espagne (3), puis l'Italie (4).

1) Un mécanisme sous l'égide de la solidarité en Allemagne

372. La réforme du fédéralisme allemand de 2006 a introduit un nouvel article 104a à la Loi fondamentale relatif à la répartition des dépenses entre la Fédération et les Länder et dont l'alinéa 6 réglemente « la répartition des charges découlant d'une violation des obligations supranationales ou internationales de l'Allemagne »[662]. Si la finalité est unique, à savoir « la répartition interne des responsabilités »[663], plusieurs procédures et méthodes de calcul de la distribution des charges sont mises en place. En effet, le mécanisme allemand ne concerne pas exclusivement les sanctions financières prononcées à la suite d'une condamnation en manquement, mais également les corrections financières effectuées par la Commission européenne dans le cadre des fonds européens. Les règles en la matière posent, d'une part, des principes généraux en matière de distribution des sanctions financières et, d'autre part, des règles spéciales.

373. Les principes généraux qui s'appliquent sont les suivants :

- La répartition des charges financières découlant de sanctions européennes ou internationales s'effectue à l'aune de la répartition constitutionnelle des compétences entre la Fédération et les Länder[664] ;
- Si la sanction concerne un domaine de compétence de la Fédération et des Länder, chacun contribue à la sanction financière au prorata de sa part de responsabilité dans la violation à l'origine de la sanction[665].

374. La logique qui commande ces principes généraux est donc bien celle de rétablir le lien entre responsabilité et compétence afin de faire peser sur le Land, ou les Länder, à l'origine de la violation, le poids de la sanction financière.

---

[662] Article 104a, al. 6 de la loi fondamentale allemande. La loi d'accompagnement de la réforme du fédéralisme allemand (*Föderalismusreform*), 5 oct. 2006, BGBl. I, p. 2098 et s., réglemente dans son article 15 ce mécanisme de distribution, lequel a été inséré par la loi sur la répartition des charges financières entre la Fédération et les Länder (*Lastentragungsgesetz).*

[663] T. GROH, « La réforme du fédéralisme allemand en 2006 », 17 p., version écrite d'une intervention faite le 22 février 2007 au Parlement européen (Strasbo., 2007), disponible sur archives-ouvertes.fr.

[664] Art. 104 a, al. 6 de la Loi Fondamentale, également réaffirmé dans l'art. 15, §1 (1), de la Loi sur l'accompagnement de la réforme du fédéralisme.

[665] Art. 15, §1 (2).

375. Mais le constituant, et le législateur ont également souhaité prévoir des règles spéciales, non dépourvues d'une certaine rigidité, mais dont l'apport principal est de marginaliser la négociation politique en posant des critères clairs du calcul de la part de chaque entité. Ces règles spéciales s'appliquent sans préjudice des principes généraux, en ce sens que la répartition constitutionnelle des compétences s'analyse toujours comme le prisme par lequel est opérée la répartition. Ces principes généraux ne sont qu'aménagés par les règles spéciales, lesquelles distinguent entre les corrections financières apportées par la Commission européenne et les sanctions financières prononcées par la Cour dans le cadre d'une condamnation en manquement, ou en manquement sur manquement.

376. S'agissant des corrections financières apportées par la Commission européenne, celles-ci renvoient à la situation où la Commission exclut certaines dépenses européennes d'un, ou plusieurs, financement(s) européen(s) parce que l'État ne les a pas octroyés conformément au droit de l'Union européenne. Cette correction financière a pour conséquence une diminution du montant alloué, ou remboursé, à l'État membre dans le cadre de chaque fond européen auquel il est éligible. Cela implique donc une augmentation des dépenses propres de l'État et constitue une sanction financière puisque la correction opérée par la Commission procède du constat selon lequel les fonds européens ont été octroyés en violation du droit de l'Union européenne. S'il s'oppose à cette correction financière, l'État membre peut toujours saisir la Cour de Justice d'un recours en annulation de la décision de la Commission européenne.

377. Lorsque la décision de correction financière adoptée par la Commission européenne se fonde sur le constat selon lequel la violation du droit de l'Union dans un Land s'est produite de la même manière dans les autres Länder, le droit allemand réparti la charge d'une manière particulière[666] :

- 15 % du montant de la correction financière sera toujours à la charge de la Fédération,
- 35 % du montant sera à charge de tous les Länder qui les supporteront solidairement (c'est-à-dire tant les Länder à l'origine du manquement que ceux n'ayant aucune responsabilité en la matière),
- les 50 % restants seront répartis parmi les Länder auteurs de la violation, au prorata de leur responsabilité, c'est-à-dire de leur part dans la violation.

[666] Art. 15,§2 (2)..

378. La Fédération prend ainsi en charge une partie du montant de la correction financière, quand bien même elle n'est pas responsable de la violation[667]. C'est-à-dire qu'elle prendra toujours en charge une partie du montant de la somme dans le cas des corrections financières apportées par la Commission. Dans le même sens, les Länder non responsables participent à l'effort financier puisqu'ils supportent solidairement un pourcentage de la somme résultant des corrections financières. L'on perçoit ici l'aménagement apporté au principe de répartition des responsabilités en fonction de la répartition constitutionnelle des compétences, lequel ne permet pas d'instaurer des mécanismes de solidarité financière de ce type. Ces critères de répartition jouent également sur les montants récupérés par les Länder suite à la révision, par la Commission, de sa correction financière, résultant d'une décision de la Cour de Justice[668].

379. S'agissant de l'amende forfaitaire et, ou, de l'astreinte prononcée dans le cadre d'une condamnation en manquement par la Cour de Justice, une règle spéciale est envisagée dans le cadre de la procédure en manquement pour manquement. Lorsqu'un ou plusieurs Länder n'ont pas exécuté une première condamnation en manquement[669], les critères de calcul de la charge financière de chaque Land résultent du mécanisme dit de « la clé de Könisgten »[670]. Ce mécanisme de calcul prend en compte les revenus fiscaux et la population de chaque Land, calculée tous les ans[671]. Ces critères viennent à nouveau aménager le principe de l'application de la répartition constitutionnelle des compétences puisque deux Länder responsables à égalité ne paieront pas nécessairement la même somme, dès lors que leurs revenus fiscaux et leur population divergent.

380. Enfin[672], le droit positif allemand prévoit un droit de récupération pour la Fédération lorsqu'elle s'est acquittée du montant de la sanction financière[673]. Ce droit de récupération naît

---

667 Il est possible de considérer que les autorités fédérales auraient dû avoir recours à la coercition fédérale avant la condamnation en manquement. Par conséquent, l'abstention des autorités implique une part de responsabilité dans le manquement au droit de l'Union européenne. Néanmoins, les conditions d'exercice de la coercition fédérale, ainsi que sa portée à l'égard du fédéralisme coopératif allemand, invitent à nuancer une telle affirmation. La coercition fédérale ne constitue pas un instrument pertinent pour réagir à des hypothèses de manquement en l'absence d'une condamnation par la Cour de Justice, seule à même d'identifier effectivement un manquement.

668 Art. 15,§5 (3).

669 Art. 15,§3 (1)..

670 *Ibidem*.

671 Cette clé de répartition date des accords de Köenigstein de 1949 et concernait, initialement, le calcul de la participation de chaque Land au financement de l'enseignement supérieur de la recherche, M. HEINEMANN, « Le financement de l'enseignement supérieur et de la recherche en Allemagne », La Revue pour l'Histoire du CNRS, n° 15, 2006, disponible en ligne. Cette clé a également été employée pour répartir les réfugiés entre chaque Land,

672 L'article 15, § 4, envisage également la condamnation de l'Allemagne du fait d'une décision de justice. Elle envisage également le cas où la décision de justice prise en violation du droit de l'Union européenne par un tribunal fédéré serait validée par un tribunal fédéral. Dans ce cas, la charge de la sanction financière qui en résulte éventuellement sera partagée entre la Fédération et le Land de situation de la juridiction fédérée.

673 Art. 15, §5, al.1.

dès le paiement de la somme par la Fédération, mais il s'interrompt lorsqu'un Land demande à la Fédération d'agir contre la décision imposant la sanction financière. En cas de confirmation de la sanction, le ou les Länder responsables sont tenus de rembourser la Fédération conformément aux critères de calcul précités.

381. Ainsi, la procédure déclinée en droit interne allemand vise, dans un premier temps, à répartir les responsabilités dans la perspective que chaque responsable paie le montant qui lui incombe en vertu du rôle qu'il a joué dans la violation du droit de l'Union européenne. Ce n'est que si la Fédération s'est acquittée intégralement de la somme que le mécanisme se transforme en un droit, pour cette dernière, de répercuter la sanction sur le ou les Länder responsables[674].

2) Le droit de récupération des autorités fédérales en Belgique

382. Le droit belge a très tôt introduit un droit de récupération au profit des autorités fédérales avec la loi du 5 mars 1993 sur les relations internationales des Communautés et des Régions. Celle-ci a introduit un nouvel article 16 dans la loi spéciale du 8 août 1980 sur les réformes institutionnelles[675]. De la même manière que pour le pouvoir de substitution, la prévision d'un tel mécanisme dès les années 1990 résulte, d'une part, de l'éclatement du *jus tractati* en Belgique et d'autre part, de la réforme introduite par le Traité de Maastricht qui a introduit les sanctions financières dans le cadre de la procédure en manquement devant la Cour de Justice.

383. L'article 16 § 3 dispose ainsi que « l'État peut récupérer, auprès de la Communauté ou de la Région concernée, les frais du non-respect par celle-ci d'une obligation internationale ou supranationale. Cette récupération peut prendre la forme d'une retenue sur les moyens financiers à transférer en vertu de la loi à la Communauté ou à la Région concernée ». En ce sens, les autorités fédérales peuvent récupérer le montant de la sanction financière dont elles se sont acquittées, mais également les frais de procédure devant la juridiction internationale, ainsi que les éventuels coûts du recours à la substitution[676].

[674] Il convient également de mentionner l'article 109 de la Loi fondamentale, relatif aux sanctions financières résultant de la violation, par la République fédérale d'Allemagne, du Pacte de stabilité et de croissance, dont les obligations sont identifiables à l'actuel article 126 du TFUE.
[675] Art. 1 de la *Loi spéciale sur les relations internationales des Communautés et des Régions*, 5 mai 1993, M.B du 8 mai 1993, p. 10559 et s.
[676] Doc. Parl. Sénat, n° 457/1, S.E. 1990-1991, p. 3. Voir également le rapport du Conseil d'État espagnol sur les garanties du droit de l'Union européenne, 2010, précité, p. 204.

384. Si la disposition suscitée consacre un droit de récupération aux autorités fédérales, les récents débats en la matière témoignent de ce que les autorités fédérales s'emploient, dans un premier temps, à ce que la ou les autorités fédérées responsables règlent d'elles-mêmes la sanction financière prononcée par la Cour de Justice. En effet, en 2013[677] la Cour de Justice a condamné la Belgique pour inexécution d'un premier arrêt de manquement en 2004[678] concernant sa non-conformité aux règles européennes en matière de traitement des eaux usées[679]. À cette occasion, la Cour de Justice a condamné la Belgique au règlement d'une amende forfaitaire de 10 millions d'euros ainsi qu'au paiement d'une astreinte de 859 404 euros par semestre de retard. Or, depuis 1988 le traitement des eaux usées relève d'une compétence exclusive des régions belges. Lors de débats parlementaires sur le sujet, le secrétaire d'État à l'Environnement, à l'Énergie et à la Mobilité, et aux Réformes institutionnelles a précisé que « l'autorité fédérale ne versera pas le moindre euro pour une amande qui concerne une matière purement régionale. Si les Régions ne se mettent pas d'accord et que l'État fédéral doit avancer l'argent, le montant sera récupéré auprès des Régions en vertu de l'article 16 de la loi spéciale de réformes institutionnelles »[680].

385. S'il s'avère que les autorités fédérales ont versé le paiement de l'amende forfaitaire[681], il reste qu'elles ont d'abord cherché à ce que les régions concernées se mettent d'accord entre elles afin de régler directement l'amende[682]. Enfin, quant à la question de l'exercice du droit de récupération, nous ne sommes pas en mesure d'affirmer clairement que les autorités fédérales l'aient exercé quoique la Wallonie ait récemment proposé un pourcentage de répartition entre les trois régions belges[683].

386. À la lecture des dispositions de la loi spéciale sur les réformes institutionnelles, il apparaît que les conditions apposées à l'exercice du pouvoir de substitution ne valent pas pour

---

[677] CJUE, 17 octobre 2013, *Commission/Belgique*, C-533/11, ECLI:EU:C:2013:659.
[678] CJCE, 8 juillet 2004, *Commission/Belgique*, 2004, C-27/03, ECLI:EU:C:2004:418.
[679] Plus précisément, la Belgique a été condamnée pour transposition partielle de la *Directive relative au traitement des eaux usées*, 21 mai 1991, n° 91/271, JOCE n° L 135, 30 mai 1991.
[680] Propos repris dans un rapport du Sénat belge sur la transposition du droit de l'Union européenne, 18 mai 2015, session 2014-2015, 6-131/2, 290 p., p. 148.
[681] *Ibid*., p. 149.
[682] Assez paradoxalement puisqu'il ressort des instructions relatives aux procédures devant la Cour de Justice, avalisées par le Comité de concertation en 2006, que les autorités fédérales régleront les sanctions financières, pour ensuite les récupérer auprès des autorités fédérées concernées. Voir en ce sens le rapport du Conseil d'État sur les garanties du Droit de l'Union européenne, 2010, précité, p.204.
[683] Elle propose en ce sens de s'acquitter de 36 % de la somme de l'amende forfaitaire, contre 40,3 % pour la Région Flandres et 23,4 % pour la Région Bruxelles-Capitale. Voir en ce sens un article en ligne de la RTBF, « Condamnation de la Belgique pour le traitement des eaux : la Wallonie propose de payer 3,6 millions », publié le 17 octobre 2018.

celui du droit à récupération[684]. La seule condition étant que la sanction financière découle d'une condamnation prononcée par une juridiction internationale, ce qui exclut les corrections financières décidées par la Commission européenne. Une lecture stricte de l'article 16§3 permettrait une récupération des sommes en la matière uniquement après une éventuelle saisine de la Cour de Justice dont la décision confirmerait l'appréciation de la Commission européenne. Organiquement, il s'agirait d'une décision d'une juridiction internationale, permettant à l'autorité fédérale d'exercer son droit à récupération. Enfin, et à la différence de la solution allemande, le droit positif belge n'identifie aucun critère permettant le calcul des montants dont chaque entité fédérée doit s'acquitter, dès lors que plusieurs sont concernées.

3) La distribution des responsabilités financières en Espagne

387. Dès le début des années 2000, le Tribunal constitutionnel espagnol a affirmé que la responsabilité exclusive de l'État pour des violations du droit de l'Union européenne ne faisait pas obstacle à ce que celui-ci répercute, en interne, les responsabilités sur les administrations des autonomies qui en sont responsables[685]. Il a fallu cependant attendre 11 ans avant que l'Espagne ne se dote d'une réglementation organisant un mécanisme général de répercussion des responsabilités[686]. En effet, jusqu'alors, les autorités centrales avaient introduit des mécanismes ad hoc, concernant des domaines spécifiques, faisant ainsi obstacle à leur utilisation pour des sanctions financières infligées dans d'autres domaines[687].

388. Le mécanisme mis en place en 2013 a un champ d'application plus large que les mécanismes allemands et belges puisqu'il vaut, en plus des Communautés autonomes, pour d'autres entités territoriales et administrations espagnoles[688]. Le mécanisme espagnol s'applique « pour les amendes forfaitaires, et les astreintes, prononcées par la Cour de Justice

[684] Rapport du Conseil d'État espagnol sur les garanties du droit de l'Union européenne, 2010, précité, p. 204.
[685] *Tribunal Constitucional*, 25 avril 2002, 96/2002, B.O.E. n° 122, 22 mai 2002, f. j. n° 10.
[686] C'est le cas depuis 2013 avec le *Real Decreto por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea*, 5 juill. 2013, 515/2013, B.O.E. n° 161, 6 juill. 2013, p.50508 — 50 519. Ce décret a été pris en exécution de la « Disposición adicional secunda » de la loi organique de *Stabilité budgétaire et de viabilité financière*, 27 avr. 2012, n° 2/2012, B.O.E. n° 103, 3 avr. 2012, p. 32653 – 32 675.
[687] Un mécanisme en ce sens a été mis en place pour le domaine de l'eau et de son traitement ainsi que la question du fond européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), voir en ce sens, M. CIENFUEGOS MATEO, « Comunidades Autónomas, Tribunales de la Unión Europea y responsabilidad por el incumplimiento autonómico del Derecho comunitario. Reflexiones a partir de la practica reciente », *REAF*, n° 5, 2007, p.31-99, p. 78. Notons que certaines dispositions concernant le mécanisme de répercussion pour le FEOGA ont été abrogées par le Décret Royal n° 515/2013, « Dispocicion derogatoria unica », p. 50519 du B.O.E.
[688] Les administrations concernées sont celles répertoriées par l'article 2 de la loi organique de *Stabilité budgétaire et de viabilité financière*, précitée.

de l'Union européenne, pour les corrections financières décidées par la Commission européenne ou encore pour tout acte d'une institution, d'un organe ou d'un organisme de l'Union européenne et dont résulterait une responsabilité financière de l'État ou la perte de tout montant dont il aurait bénéficié [notre traduction] »[689]. Les dispositions en la matière détaillent précisément le déroulement de la procédure, sans déterminer pour autant les critères selon lesquels seront calculées les responsabilités financières de chacun.

389. La répercussion de la responsabilité, ou des responsabilités s'effectue en fonction des compétences de chaque administration concernée dans l'ordre juridique interne espagnol[690]. Pour ce faire, il sera tenu compte, entre autres, du contenu de l'arrêt en condamnation ou des actes émis par les institutions, organes ou organismes de l'Union européenne qui emportent la responsabilité financière de l'État ou diminuent un montant auquel il pouvait prétendre[691]. Ici, la condamnation juridictionnelle ou les actes européens interviennent pour permettre l'identification du domaine de compétence concerné, afin de procéder à la répercussion de la responsabilité en interne. Le décret royal identifie ensuite l'hypothèse d'une concurrence des responsabilités entre plusieurs administrations, le cas échéant les administrations responsables répondront des violations de manière conjointe, au prorata de leur part dans la violation du droit de l'Union européenne, déterminée par pourcentage[692]. Les critères susmentionnés pour procéder à la répartition jouent leur rôle également dans cette hypothèse. S'il s'avère impossible de déterminer clairement la part de responsabilité de chaque administration, la distribution des responsabilités s'effectuera à parts égales entre toutes les responsables de la violation[693].

390. Concernant la procédure de répercussion, c'est le Secrétariat général de la Coordination des entités autonomes et locales du Ministère de l'Entreprise et des Administrations publiques qui est chargé d'ouvrir et d'instruire la procédure[694]. La décision d'entamer la procédure revient cependant au Conseil des ministres au moyen de son accord[695]. Cette décision devra identifier le ou les responsables du manquement, les éléments de faits justifiant cette identification ainsi que les critères de calcul de la part de responsabilités et, le

[689] Art. 3, § 2, du décret n° 515/2013.
[690] Art. 4 § 1 du décret n° 515/2013.
[691] *Ibid*., §2.
[692] Art. 5 § 1 du décret n° 515/2013.
[693] *Ibid.,* al. 2 et 3. Sont également envisagés des critères de répartition propres au cas des corrections financières qui concerneraient plusieurs administrations en matière de fonds européens, de fonds européens pour l'agriculture et lorsque la violation a eu lieu dans un domaine où la mise en œuvre du droit de l'Union européenne était organisée par un accord entre diverses administrations en vue d'une mise en œuvre conjointe, art. 5 § 2-4.
[694] Art. 7 § 1 du décret n° 515/2013.
[695] *Ibidem*.

cas échéant, les critères de distribution des responsabilités[696]. Elle indique de plus le mondant de la somme à la charge du responsable, les intérêts de retard et compensatoires[697]. Après notification de la décision, la ou les entités responsables disposent d'un délai ne pouvant être inférieur à dix jours ni supérieur à quinze jours pour formuler des allégations et apporter tout document ou information à l'appui de ces dernières[698]. À partir de la notification court un délai de deux mois pour procéder au paiement de la somme qui leur incombe[699]. Faute de paiement, le ministre chargé de la procédure de répercussion procédera à la répercussion de la somme sur la ou les entités responsables par voie de déduction, de compensation ou de rétention de celle-ci[700]. Enfin, il convient de noter qu'à tout moment l'entité responsable peut décider de procéder au paiement volontaire de la somme mise à la charge de l'État, cela fera alors obstacle à l'ouverture de la procédure[701] ou emportera son interruption[702].

391. Fort d'une procédure détaillée, le décret 515/2013 ne pose cependant pas de critères précis du calcul de la répartition des responsabilités lorsque plusieurs entités sont concernées.

4) Le droit de recours des autorités nationales à l'encontre des Régions italiennes

392. Parallèlement à la révision des Traités européens en 2006, l'Italie a instauré un droit de recours de l'État[703] contre toute entité publique auteure d'une violation du droit de l'Union européenne, pour laquelle l'État a été exposé à une charge financière. Ce mécanisme a ensuite été introduit dans la loi 11/2005[704], il est aujourd'hui intégralement réglementé à l'article 43 de la loi 234/3012[705]. L'État bénéficie donc d'un recours spécifique contre toute entité publique à l'origine d'une violation du droit de l'Union européenne dont a résulté la condamnation de

[696] Art. 9 § 1 du décret n° 515/2013.
[697] *Ibidem*.
[698] Art. 11 du décret n° 515/2013.
[699] Art. 16 du décret n° 515/2013.
[700] *Ibid*., art. 17 § 1, al.1.
[701] *Ibid*., art. 6.
[702] *Ibid*., art. 15.
[703] La première occurrence d'un droit de recours des autorités italiennes à l'encontre des entités responsables d'un manquement, afin de récupérer la somme versée en paiement d'une sanction financière, se trouve dans la loi de finances de 2007, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (leggefinanziaria 2007)*, 27 déc. 2006, n° 296, G. U. n.° 299, 27 déc. 2006
[704] Il a en effet été précisé par la loi du 25 février 2008 dont l'article 8, al. 1, e) et al. 2, introduit un article 16bis dans la loi n° 11/2005, précitée.
[705] Loi portant dispositions générale sur la participation de l'Italie à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques européennes, précitée.

l'État au paiement d'une amende forfaitaire et, ou, d'une astreinte, ou une correction financière apportée par la Commission en matière de fonds structurels et agricoles[706].

393. L'article 43 distingue cependant deux procédures en fonction de l'entité publique, prévoyant ainsi une procédure particulière concernant les entités territoriales. Dans les deux hypothèses, la procédure relève de la compétence du ministre de l'Économie et des Finances qui détermine par décret la somme due à l'État dans un délai de trois mois suivants la notification de la condamnation juridictionnelle de la République d'Italie[707]. Ce décret constitue un titre exécutoire pour l'État à l'égard du ou des entités responsables[708]. Cependant, lorsque le ou les responsables sont des entités territoriales, le décret ministériel intervient après la conclusion d'une entente entre l'État et celles-ci, conclusion qui doit intervenir dans un délai de quatre mois suivant la notification[709]. Si aucune entente n'est conclue, il revient au Président du Conseil des ministres de déterminer la somme due à l'État, après avoir entendu la Conférence unifiée[710]. Cette procédure particulière, qui prévoit la conclusion d'une entente, s'explique par l'autonomie constitutionnelle dont jouissent les entités territoriales en Italie. En effet, si seules les Régions sont dotées de compétences législatives, les provinces, les communes et les communautés de montagnes sont aussi des autonomies au sens de la Constitution italienne[711]. Enfin, l'article 43 § 9*bis* prévoit la possibilité d'avancer le paiement de la sanction financière résultant d'une condamnation en manquement[712], avec pour conséquence le droit de récupérer ladite somme auprès des entités territoriales concernées au moyen d'une entente préalable.

394. Le droit italien n'identifie aucun critère permettant de calculer la part de responsabilité des entités territoriales dans l'hypothèse où il y aurait une pluralité de responsables. De plus, la mention de la notification de la condamnation juridictionnelle de l'État nous interroge sur la répercussion des corrections financières de la Commission européenne.

---

[706] Art. 43 § 3 et 4 de la loi n° 234/2012.
[707] Art. 43 § 6 de la loi n° 234/2012.
[708] *Ibidem*.
[709] *Ibid*., §7. La prévision de la conclusion d'une entente résulte d'une modification de l'article 43. Sa version initiale prévoyait simplement que la ou les entités territoriales responsables soient entendues avant l'adoption du décret ministériel. Or, ces termes ont alerté certaines régions pour lesquelles cela renvoyait à la conclusion d'une entente faible, c'est-à-dire sans portée obligatoire pour le Gouvernement. La Région Campania a saisi la Cour constitutionnelle en ce sens afin de contester la prévision d'une simple entente faible. La modification étant intervenue en cours d'instance, le Gouvernement et la Région *Campania* ont mis fin d'un commun accord au litige devant le juge constitutionnel, *Corte Costituzionale*, 31 mai-16 juin 2016, n° 147, G.U. 22 juin 2016, n° 25. Voir en ce sens, M. TOMASI, « Potere sostitutivo e diritto di rivalsa : interazioni, modulazioni e limiti, alla ricerca dell'effttività », *Osservatorio sulle Fonti*, n.° 2, 2017, 21 p., p. 11-13, disponible en ligne.
[710] Art. 43 § 8 de la loi n° 234/2012.
[711] Article 114 de la Constitution italienne.
[712] L'Italie a en effet institué un fonds en matière de mise en œuvre européenne, le *fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie*.

Cette décision est-elle amalgamée à une condamnation juridictionnelle ou bien l'État ne peut-il la répercuter qu'à la suite d'une confirmation juridictionnelle par la Cour de Justice ? Il s'agit ici d'un point que nous ne sommes pas parvenus à clarifier, faute d'exemples en pratique. Il est toutefois possible d'établir que, dans le cadre d'une sanction financière prononcée à la suite d'une condamnation en manquement, l'État peut récupérer la somme versée en paiement au moyen d'une retenue des fonds européens octroyés à l'entité responsable[713]. Enfin, si le législateur ne clarifie pas non plus la question de savoir s'il s'agit d'un droit de récupération de la somme versée ou de répercussion, la disposition relative à la possibilité d'avancer la somme de la sanction financière nous permet d'affirmer qu'en Italie, également, les autorités nationales chercheront d'abord à obtenir le paiement direct par les entités responsables. En ce sens, le droit de recours de l'État doit s'analyser de la sorte : une fois condamné, l'État membre dispose d'un délai de paiement, et d'un délai de mise en conformité dans le cadre de l'astreinte. Au cours de ce délai, les autorités nationales chercheront à obtenir la somme de la sanction auprès des entités responsables, si elles n'y parviennent pas elles la régleront puis se retourneront contre les responsables. Dès lors, il faut en déduire que le seul critère de répartition des responsabilités est la répartition constitutionnelle des compétences.

395. Ces mécanismes de récupération et de répercussion s'insèrent dans les instruments œuvrant à l'articulation entre l'appartenance de l'État à l'Union européenne et sa forme composée. Plus précisément, il s'agit d'une tentative d'équilibre entre la responsabilité exclusive de l'État et l'autonomie constitutionnelle des entités qui le composent. Ils sont en ce sens une réponse des ordres juridiques internes aux interférences issues de l'appartenance à l'Union européenne. Le statut d'État membre a affecté les rapports entretenus entre les autorités nationales et les autorités régionales. La procédure en manquement, et les sanctions qui en découlent, est un exemple d'interférence issue de l'appartenance de l'État à l'Union européenne. Du point de vue de Sirius, l'interférence est double puisque la forme composée de l'État affecte aussi son appartenance à l'Union européenne. À nouveau, plusieurs intérêts semblent imbriqués. D'une part, l'intérêt de l'État membre à éviter une condamnation en manquement et à ne pas supporter seul une éventuelle sanction financière. D'autre part, l'intérêt de l'Union européenne à la garantie de son droit par les ordres juridiques internes. Ces mécanismes obéissent à l'impératif de réduction des hypothèses de condamnation de l'État. Ils

[713] Art. 43 § 9*bis* de la loi n° 234/2012.

participent en ce sens à la prévention des manquements régionaux ainsi qu'à la responsabilisation de ces acteurs de la mise en œuvre (B).

B- Des mécanismes d'articulation entre la responsabilité exclusive de l'État et les régions.

396. Ces procédures de répercussion des responsabilités financières, ou de récupération des sommes avancées par les autorités nationales, participent à la recherche d'un équilibre entre l'appartenance de l'État à l'Union européenne et la forme composée de l'État, consacrée par les dispositions constitutionnelles. En raison du risque financier que ces mécanismes font peser sur les autorités régionales à l'origine d'un manquement, ils s'analysent tant comme des outils permettant de prévenir les manquements régionaux (1) que comme des vecteurs d'une responsabilisation accrue des régions dans le cadre de la mise en œuvre (2).

1) Des instruments de prévention des manquements régionaux

397. Assurément, les mécanismes récursoires étudiés peuvent se ranger parmi les sanctions des manquements régionaux. Néanmoins, ces dernières sont également des instruments voués à la prévention des manquements imputables aux autorités régionales[714]. Ils détiennent un effet dissuasif à l'égard des régions et sont en ce sens des facteurs éventuels d'amélioration de leur rôle dans la mise en œuvre du droit de l'Union européenne. Avant leur instauration, les raisons susceptibles d'inciter les régions à se conformer aux obligations issues du droit de l'Union européenne, ainsi qu'aux condamnations en manquement qui les affectaient restaient en effet limitées. Mise à part la question des fonds européens, susceptibles d'être récupérés par la Commission européenne, seule la « crédibilité » sur la scène européenne aurait pu éventuellement les inciter en ce sens. En effet, puisque les risques d'une éventuelle condamnation en manquement sur manquement pesaient, en définitive, sur les autorités nationales, la région auteur du manquement initial n'était que théoriquement tenue d'y remédier.

[714] Ainsi le Conseil d'État espagnol qualifie le mécanisme de moyen de prévention et de réaction aux manquements d'une communauté autonome dans son rapport de 2010 sur les garanties du droit de l'Union européenne, p. 79 et s. De même la loi italienne n° 11/2005, entièrement remplacée par la loi n° 234/2012, faisait précéder le pouvoir de substitution et le mécanisme de répercussion des sanctions de l'obligation pour les régions de tout mettre en œuvre afin de prévenir, ou de réagir, aux manquements au droit de l'Union européenne dans la perspective d'éviter une condamnation de l'État (art. 16 bis).

398. En ce sens, l'association limitée des régions espagnoles et italiennes à l'exercice de la fonction de production de l'État membre peut s'analyser comme un facteur d'inertie régionale. Placées dans l'impossibilité de faire valoir leur(s) intérêt(s) alors que leurs compétences législatives sont affectées, les régions ne sont pas incitées à une mise en œuvre effective et efficace du droit édicté par l'Union européenne. De plus, concernant l'Italie, le recours fréquent au pouvoir de substitution en matière législative a conduit à pérenniser la passivité de certaines régions en matière de transposition des directives européennes. C'est sans doute pour cette raison que le législateur italien a consacré le mécanisme de répercussion aux côtés du pouvoir de substitution, tous deux finalisés « à la prévention des condamnations de l'État pour des violations du droit de l'Union européenne imputables aux régions et provinces autonomes »[715].

399. Par l'instauration de ces mécanismes, les régions sont amenées à répondre financièrement de leurs manquements au droit de l'Union européenne. Ces procédures s'ajoutent aux actions en responsabilité d'une région, dans l'ordre juridique interne, intentées par les particuliers afin d'obtenir réparation de leurs préjudices résultant de la violation du droit de l'Union européenne. Les régions subissent également les conséquences d'une correction financière apportée par la Commission dès lors qu'elles sont à l'origine de ladite correction. Or, le fait régional a émergé dans l'ordre juridique européen comme réalité économique à corriger quand cela était nécessaire[716]. Certaines régions des États membres étudiés ont bénéficié, et bénéficient, de fonds européens conséquents[717].

400. Concernant la répercussion de la responsabilité financière résultant d'une condamnation en manquement, il est à noter que la responsabilité d'une région n'est plus uniquement susceptible d'être engagée dans le cadre d'un recours subjectif, mais aussi à la suite d'un recours objectif tel que la procédure en manquement. En effet, les individus peuvent toujours agir contre la région dont la violation du droit de l'Union européenne aurait lésé un ou plusieurs droits dont ils bénéficient en vertu du droit de l'Union. Si une telle action a lieu devant le juge national, conformément à des procédures nationales, la mise en place d'un recours

[715] M. TOMASI, « Potere sostitutivo e diritto di rivalsa : interazioni, modulazioni, e limiti. Alla ricerca dell'effettività », précité, p. 8, notre traduction.
[716] Les fonds structurels sont ainsi analysés comme la première « ouverture » de l'ordre juridique de l'Union européenne au fait régional. En effet, ces fonds visent à l'égalisation économique des territoires et prennent comme point d'analyse le niveau dit régional », qui ne renvoie pas pour autant exactement aux divers découpages territoriaux de tous les États membres.
[717] L'on pense notamment aux Régions du sud de l'Italie et de l'Espagne, aux régions et communautés belges ainsi qu'aux Länder de l'est en Allemagne.

juridictionnel effectif en réparation du préjudice résultant d'une violation du droit de l'Union est une exigence de ce dernier[718]. Or, il s'agit bien d'un recours subjectif puisque le requérant devra prouver l'existence d'un préjudice pour en obtenir réparation. À l'inverse, la procédure en manquement s'analyse comme une constatation objective d'un manquement, par l'État membre, aux obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union. Certainement, l'Union européenne est « la victime » du manquement, mais le déroulement de la procédure se distingue d'une action individuelle en responsabilité. L'objectivité du manquement emporte ainsi pour conséquence, par exemple, que la mise en conformité de l'État au cours de la procédure juridictionnelle ne fera pas obstacle à sa condamnation en manquement. À l'engagement subjectif de la responsabilité d'une région dans l'ordre juridique interne, pour violation du droit de l'Union européenne, s'ajoute désormais la répercussion d'une condamnation en manquement de leur État membre d'origine. Les régions sont donc aujourd'hui exposées à deux mécanismes principaux de responsabilisation : les recours individuels dans leur ordre juridique interne respectif et les mécanismes récursoires dans leurs rapports avec les autorités nationales. Cela accroît leur rôle d'autorités responsables de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne.

401. Ainsi, les hypothèses de responsabilité des régions ont augmenté avec l'adoption de ces mécanismes, elles sont devenues effectives compte tenu des conséquences financières qui y sont attachées. En ce sens, ce sont manifestement ces conséquences financières qui sont un instrument de prévention des manquements au droit de l'Union européenne. Jusqu'alors, les régions ne subissaient pas matériellement les conséquences d'une condamnation en manquement de l'État pour un manquement dont elles étaient les auteurs.

402. C'est en cela que ces mécanismes de répercussion des sanctions financières s'insèrent dans les instruments voués à la prévention des violations du droit de l'Union européenne par les régions, lorsqu'elles exercent la fonction de mise en œuvre[719]. Le poids de la répercussion financière peut avoir pour conséquence une mobilisation de l'appareil institutionnel régional au profit d'une mise en œuvre effective et dans les délais éventuellement

[718] L'obligation de réparation de l'État pour violation du droit de l'Union européenne a été consacrée par la Cour de Justice, CJCE, 19 novembre 1991, *Francovich e Bonifaci*, aff. jointes C-6 et 9/90, ECLI:EU:C:1991:428. Par la suite, la Cour a eu l'occasion d'affirmer que la réparation pouvait être effectuée par l'entité fédérée à l'origine du dommage pour peu qu'elle remplît les exigences fixées par le droit de l'Union européenne, CJCE, 1er juin 1999, *Konle*, C-302/97, ECLI:EU:C:1999:271.

[719] R. ADAM, N. MINASI, G. PERINI, E. CANO, E. PROSPERI identifient ainsi un effet dissuasif du mécanisme de répercussion instauré en Italie, « La soluzione delle procedure di infrazioneeuropee. Verso una modalità di collaborazione Stato-Regioni », précité, p. 86.

posés par les normes européennes[720]. De même, ces instruments peuvent inciter une meilleure application quotidienne du droit de l'Union européenne, lorsque celle-ci relève des administrations régionales.

2) Des instruments de responsabilisation des régions

403. La mise en place de ces procédures participe en outre d'un processus de responsabilisation progressive des autorités régionales dans le cadre de la fonction de mise en œuvre. Tenues de procéder à la transposition, l'exécution et l'application du droit de l'Union européenne[721], les régions doivent aussi s'assurer de la conformité des dispositions de leur ordre juridique aux exigences qui en sont issues. La multiplication des obligations d'information, de contrôle et de garantie du droit de l'Union européenne qui pèsent sur les régions permet d'ores et déjà de constater une responsabilisation des régions dans le cadre de la mise en œuvre. Les mécanismes de répercussions ici analysés prennent dès lors la forme d'un aboutissement de ce processus de responsabilisation.

404. Ces mécanismes donnent en outre lieu à une répartition des responsabilités entre toutes les autorités impliquées dans le manquement[722]. En effet, afin de répercuter un montant équivalant à la part de la responsabilité régionale, il s'avère nécessaire de procéder, en amont, à une répartition des responsabilités entre tous les acteurs internes impliqués. D'ailleurs, le fait que les autorités nationales cherchent, dans un premier temps, à obtenir le paiement direct par la région responsable de la somme qui lui incombe en témoigne. Il est question de tirer les conséquences du partage de l'exercice de la fonction de mise en œuvre sur le terrain de la responsabilité. Ce n'est que si la ou les régions responsables ne procèdent pas au paiement direct que les autorités nationales seront appelées à régler l'intégralité de la somme avant de

[720] Certains auteurs italiens constatent ainsi depuis quelques années une réduction des manquements italiens imputables aux régions, ils imputent notamment cette réduction à une amélioration de la coopération interne ainsi qu'à l'adoption du mécanisme de répercussion. Voir en ce sens, *Ibid*., p. 95. Il convient cependant de relativiser toute automaticité du lien qui existerait entre cette diminution et le mécanisme de répercussion financière puisque les facteurs de cette réduction sont difficilement identifiables dans leur intégralité, faute de questionner individuellement chaque région sur l'évolution de son « comportement européen.

[721] Nous avons en ce sens déjà affirmé que la participation régionale à l'intégration européenne, notamment en matière de mise en œuvre, ne constituait plus uniquement un droit, mais bien une obligation pour celles-ci. Voir en ce sens, A. D'ATENA,« La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e conl'Unione europea », *Rassegna Parlamentare*, XLIV, n°4, 2002, pp. 913-939, p. 921.

[722] Ainsi en Espagne la procédure instaurée vise à « déterminer et répercuter les responsabilités des manquements au droit de l'Union européenne [notre traduction] », Real Decreto, *Por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión europea* », 5 juillet 2013, n°515/2013, B.O.E. n° 161, 6 juillet 2013, p. 50508-50519.

décider de se retourner contre elles. Ce droit de recours en récupération rend compte de la responsabilité des régions, dans l'ordre juridique interne, pour tout manquement au droit de l'Union dans le cadre de leurs compétences. En effet, l'État reste le seul responsable dans l'ordre juridique de l'Union européenne, et le fait qu'il répercute sa responsabilité en interne lorsqu'elle emporte des sanctions financières n'a aucun effet sur ce point.

405. C'est, encore, l'ordre juridique interne exclusivement qui opère une mutation aux fins d'articulation entre l'appartenance à l'Union européenne et la forme composée de l'État. Ainsi, ce n'est que du point de vue de l'ordre juridique interne que les régions sont responsables des manquements aux obligations européennes dont elles sont à l'origine. En ce sens, Marco GOMEZ PUENTE estime que les infractions au droit de l'Union européenne s'analysent aussi comme des infractions internes, compte tenu de la particularité de l'ordre juridique européen qui « pénètre, affecte et conditionne une majeure partie de l'ordre juridique interne [notre traduction] »[723]. Cette analyse se confirme alors avec les mécanismes de répercussion des responsabilités dans l'ordre juridique interne, surtout en ce que le conflit entre les autorités nationales et régionales sur ce point peut être amené à être tranché devant les juridictions internes[724]. Ces mécanismes marquent donc le point de départ de l'émergence d'une coresponsabilité entre autorités nationales et régionales/fédérées en matière de violations du droit de l'Union européenne. Traduction procédurale des tensions qui traversent les rapports entre l'Union et les États membres, les mécanismes étudiés sont des manifestations d'une articulation entre trois niveaux de compétence. L'Union européenne prend alors les traits d'un satellite des rapports entre les autorités nationales et les régions. Parallèlement, la forme composée des États membres nourrit également les relations qu'ils entretiennent avec l'Union européenne.

406. Néanmoins, la mise en œuvre de ces mécanismes a révélé un certain nombre de limites susceptibles de remettre en cause leur portée en faveur d'une prévention des manquements et d'une responsabilisation des régions. De la même manière que, pour l'association des régions à la procédure en manquement, ces mécanismes sont tributaires des contextes institutionnels et politiques internes. Leur diversité et leur caractère exclusivement interne nuisent à leur efficacité sur le terrain de l'articulation. L'emprise des États membres sur

[723] « El debate sobre el cumplimiento del derecho comunitario : la repercusión institucional de la responsabilidad por incumplimiento del derecho comunitario », Informe Comunidades Autónomas 2014, Instituto de Derecho Publico, 2015, 338 p., p.33-71, p. 37.
[724] Cela a été le cas par exemple en Espagne et en Italie, voir en ce sens *infra*,p. 208.

ces procédures, et tout particulièrement des autorités nationales, réduit sensiblement leur utilité. Se retrouve une limite précédemment soulignée, à savoir l'absence de gestion de ces interférences par le droit de l'Union européenne.

§ 2. Une articulation limitée entre la responsabilité exclusive de l'État membre et l'autonomie constitutionnelle de ses régions

407. La diversité des mécanismes conduit à identifier plusieurs limites à leur efficacité et, par conséquent, à la garantie du droit de l'Union européenne. La majorité de ces limites se constate dans le cadre de la mise en œuvre de ces mécanismes par les autorités nationales, non sans lien avec les mesures prises par les institutions européennes, notamment les condamnations en manquement de la Cour de Justice. Mais d'autres questions se posent légitimement quant à la portée de ces mécanismes à l'égard de la responsabilité des autorités nationales, de la responsabilisation des autorités régionales ainsi qu'à l'uniformité et l'effectivité du droit de l'Union européenne.

408. La mise en œuvre de ces mécanismes a révélé la difficulté qui caractérise la répartition des responsabilités dans des États composés (A). De plus, certains mécanismes révèlent une volonté de protection des intérêts nationaux au détriment d'une véritable articulation des responsabilités qui profiterait à l'uniformité et l'effectivité du droit de l'Union européenne (B).

A- La difficile répartition des responsabilités dans les ordres juridiques internes

409. Plusieurs difficultés sont apparues à l'occasion de la mise en œuvre des divers mécanismes de répercussion, celles-ci varient notamment en fonction de la prévision de critères fixes permettant de calculer la part de responsabilité de chaque acteur en présence.

410. Si l'on se penche d'abord sur l'Allemagne, dont le mécanisme pose des critères précis de répartition des responsabilités, les éventuelles difficultés relèvent plutôt de la rigidité du mécanisme mis en place. En effet, la responsabilité des Länder est fixée de manière objective, ce qui limite la possibilité de déterminer concrètement les responsabilités de chacun. De plus, C. Bertolino souligne que la multiplicité des hypothèses de manquements au droit de l'Union européenne, ainsi que de leurs auteurs, auront nécessairement un impact sur la mise en

œuvre d'une répartition objective, coupée de toute réalité, dont notamment la multiplication de procédures contentieuses devant le juge constitutionnel[725].

411. Une autre difficulté apparaît dans l'hypothèse d'une pluralité d'auteurs régionaux du manquement, comme cela a été le cas en Belgique en 2012[726], l'absence de critères précis de répartition des responsabilités a donné lieu à une négociation politique importante entre les régions belges. À l'heure actuelle, elles ne semblent pas s'être mises d'accord sur leur part respective de responsabilité. Cela a pour effet de réduire fortement l'impact préventif du mécanisme de répercussion belge puisque les autorités fédérales se sont acquittées de l'amende forfaitaire prononcée par la Cour de Justice et n'ont toujours pas été remboursées par les régions. Dès lors, l'apport du mécanisme belge s'en voit nécessairement réduit puisque la menace d'une répercussion financière sur les entités fédérées reste en partie ineffective. La difficulté est donc ici de parvenir à identifier clairement la part de responsabilité de chaque acteur régional étant considéré comme à l'origine du manquement par le juge de l'Union européenne.

412. Le manquement régional a également soulevé une autre difficulté, que l'on retrouve cette fois dans les quatre États membres étudiés, à savoir la question de la part de responsabilité des autorités nationales. En ce sens, le mécanisme allemand prévoit une part de responsabilité constante de la Fédération lorsque plusieurs Länder sont à l'origine d'une violation du droit de l'Union européenne. La Cour constitutionnelle a d'ailleurs clairement affirmé en 2006 qu'en tout état de cause la Fédération devait toujours supporter une part de responsabilité dans la violation, étant tenue par un devoir de surveillance et de vigilance quant à la conformité des Länder au droit de l'Union européenne[727]. Le droit allemand a donc ici réglé une question qui se pose clairement en Italie, en Espagne et en Belgique.

413. Une partie de la doctrine se questionne en ce sens sur l'existence d'une obligation de vigilance et de contrôle qui pèserait constamment sur les autorités nationales[728]. Dans cette

[725] C. BERTOLINO, « Il diritto di rivalsa dello Stato : un "debole deterrente" alle violazioni del diritto comunitario », *Le Regioni*, n° 2, 2013, pp. 283-317, p. 305.
[726] Sur cet exemple voir *supra*, pp. 191-193.
[727] Rapport du Conseil d'État espagnol sur la garantie du droit de l'Union européenne p. 191-192.
[728] Voir en ce sens, S. SAEZ MORENO, « Los incumplimientos del derecho de la Unión europea, y su repercusión sobre las comunidades autónomas : los asuntos Magefesa y Vacaciones fiscales vascas », *RJUAM*, n° 32, vol. II, 2015, p.259-284, I. MARTIN DELGADO, « La repercusión de la responsabilidad del derecho de la Unión europea en el contexto del Esatado autonómico », n°199, *Revista de Administración Publica*, 2016, pp. 51-92. C. BERTOLINO, « Il diritto di rivalsa dello Stato : un "debole" deterrente alle violazioni del diritto comunitario », précité. Cette interrogation d'une partie de la doctrine invite à reprendre nos propos sur les mécanismes de substitutions en Italie et en Belgique ainsi que sur les instruments mis à dispositions en Espagne et en Allemagne pour prévenir les manquements régionaux.

hypothèse, en cas de manquement régional exclusivement imputable à une région, les autorités nationales devraient supporter une part de la responsabilité. Or, les droits positifs belges, italiens et espagnols ne posent en aucun cas l'éventualité d'une coresponsabilité des autorités nationales et régionales. De même, la pratique de ces mécanismes rend compte de ce que les autorités nationales répercutent intégralement sur les auteurs régionaux du manquement la somme devant être réglée[729].

414. Certaines autorités nationales ne bénéficient pas des moyens nécessaires pour prévenir et corriger efficacement les manquements régionaux. L'analyse des mécanismes mis en place à cet effet a révélé la faiblesse du pouvoir de substitution belge ainsi que la complexité des dispositions espagnoles permettant aux autorités nationales de justifier une intervention dans les compétences des communautés autonomes. Quant au pouvoir substitutif italien, malgré son champ d'application assez large, confirmé en pratique, il est apparu que les autorités nationales ne peuvent se substituer à tout manquement.

415. Mais l'absence de moyens suffisants pour prévenir un manquement ne justifie pas, à elle seule, l'absence d'une obligation générale de surveillance et de vigilance qui pèserait sur les autorités nationales. Les obligations issues du droit de l'Union européenne, lorsqu'elles sont à la charge des États membres, ont toujours pour destinataire l'État, et non les régions qui le composent. Le droit italien en rend compte lorsqu'il traite des manquements régionaux « aux obligations européennes incombant aux États nations [notre traduction] »[730]. Si ces mécanismes cherchent à répartir les responsabilités en interne, les autorités nationales sont toujours tenues par une obligation, fût-elle de surveillance, en ce qu'elles sont les destinataires de l'obligation internationale.

416. En ce sens, les récents débats belges autour de la transposition du droit de l'Union européenne ont fait émerger l'idée de « toujours faire endosser une partie de l'amende par l'État fédéral » dans la perspective de dissocier le lien entre la responsabilité et la compétence. Dans le même sens, Cristina BERTOLINO estime que la responsabilité est solidaire entre l'État et la région à l'origine des faits ayant entraîné la sanction de l'État pour manquement au droit de l'Union[731]. Une responsabilité *in solidum* qui vaut quand bien même le recours au pouvoir de

[729] Voir en ce sens, *infra* p. 208.
[730] Art. 43 de la loi n°234/2012.
[731] C. BERTOLINO, « Il diritto di rivalsa dello Stato : un "debole" deterrente alle violazioni del diritto comunitario », précité, p.301.

substitution n'est pas une obligation pour les autorités nationales[732]. Enfin, concernant l'Espagne, il faut remarquer que la Constitution fait peser sur le Gouvernement central et les *Cortes Generales* une obligation de garantie du droit de l'Union européenne[733]. Mais le Conseil d'État est d'avis que l'état du droit espagnol en matière de prévention des manquements régionaux ne permet pas d'identifier une obligation de vigilance et de contrôle qui pèserait sur les autorités nationales[734]. À l'inverse, certains auteurs espagnols estiment qu'une telle obligation existe à l'égard des autorités centrales et qu'elle se traduit, en interne, par les divers instruments de coopération mis à leur disposition[735].

417. Il semble paradoxal de faire dépendre l'existence d'une obligation de garantie du droit de l'Union, pour les autorités centrales, de la mise en place d'instruments leur permettant de l'exécuter. Non seulement cette obligation trouve un fondement dans des dispositions de l'ordre juridique interne, qui plus est constitutionnelles, mais elle en trouve également un dans l'ordre juridique de l'Union européenne. Ce sont bien les États membres qui sont tenus par l'obligation de mise en œuvre. Si l'obligation de mise en œuvre lie toutes les autorités des États membres, y compris les autorités décentralisées et fédérées[736], l'État demeure destinataire de cette obligation.

418. Le débat qui nourrit la doctrine espagnole atteste des difficultés d'adaptation des États composés à leur appartenance à l'Union européenne. L'obligation de mise en œuvre et de garantie du droit de l'Union européenne qui est à leur charge n'est pas altérée par les limites imposées par son propre ordre juridique interne. Or, la forme composée de ces États entraîne un encadrement des instruments et des mécanismes susceptibles d'être mis en place pour

---

[732] C. BERTOLINO estime en effet que si l'on considère que les autorités nationales sont obligées d'exercer ce pouvoir, alors elles devraient supporter seules la responsabilité même lorsque le manquement est dû à un comportement ou une disposition d'une région. La responsabilité solidaire résulta alors du fait que la région est responsable du manquement et que les autorités nationales sont responsables, car elles n'ont pas suffisamment veillé et surveiller la garantie du droit de l'Union européenne, notamment par l'absence d'exercice du pouvoir de substitution. *Ibid*., p. 299 et s.

[733] Art. 93 de la Constitution espagnole.

[734] Rapport du Conseil d'État espagnol sur la garantie du droit de l'Union européenne, 2010, précité, p. 282.

[735] I. MARTIN DELGADO, « La repercusión de la responsabilidad por incumplimiento del derecho de la Unión europea en el contexto del Estado autonómico », *Revista de Administracion Publica*, n° 199, 2016, pp.51-92, p. 68. Dans le même sens, R. ALONSO GARCIA, « La responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Unión Europea desde la perspectiva del Estado autonomico », *in* P. BILGINO CAMPOS, L.E. DELGADO DEL RINCON(dir.) *El incumplimiento del derecho comunitario en el Estado autonomico. Prevencion y Responsabilidad*, Centro de Estudios Politicos y Constitucionales, 2011, 272 p., pp. 3-10, p. 4-7.

[736] CJCE, 22 juin 1996, *Fratelli Costanzo/Comune di Milano*, C-103/88, ECLI:C:EU :1989:256, pts. 30-33. Voir la note de D. SIMON, « Chronique de jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. Institutions et ordre juridique communautaire », *Journal du droit international*, n°2, 1990 p.456-458. Également, M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, *op. Cit*., p. 304.

parvenir à une articulation avec le statut d'État membre. Le caractère limité des mécanismes précédemment étudiés condamne-t-il les États membres à n'exécuter que partiellement leur obligation de garantie du droit de l'Union européenne ?

419. À l'interférence de l'intégration européenne dans les rapports entre l'État et les régions se conjugue une interférence de la forme composée dans les rapports entre l'État et l'Union européenne. Les mécanismes de répercussion des sanctions financières s'analysent comme des tentatives de gestion de ces interférences. Mais l'ordre juridique de chaque État membre ne parvient pas à lui seul à une articulation des trois niveaux de compétence et des obligations qui nourrissent les rapports entre ces trois niveaux.

420. La question de l'existence d'une obligation générale de garantie dans le chef des autorités nationales n'est pas réglée en ce qui concerne la Belgique, l'Espagne et l'Italie. Cela est susceptible d'entraîner un contentieux devant le juge national. Dans ce cas de figure, c'est l'exercice même du mécanisme de répercussion et son effet dissuasif qui sont remis en cause[737]. Mis à part le cas allemand, les mécanismes de répercussion étudiés n'ont pas un caractère automatique. Outre les enjeux politiques que représente leur exercice par les autorités nationales, ils peuvent également faire l'objet de contentieux devant les juridictions internes. Or, le délai susceptible de s'écouler entre le paiement de la sanction financière par les autorités nationales et la répercussion de son montant sur l'autorité régionale responsable peut avoir un effet de dilution du partage des responsabilités. En pratique, la question de la répercussion ne dépendrait plus exclusivement de l'existence d'une condamnation en manquement de l'État, mais plutôt de facteurs internes. Parmi lesquels, notamment, les subtilités de la répartition interne des compétences ainsi que des enjeux politiques à plus ou moins court terme.

421. L'absence de prévision d'une éventuelle responsabilité des autorités nationales n'est pas uniquement un facteur de mise en œuvre difficile de ces mécanismes, cela traduit une volonté de protection des intérêts nationaux au détriment des intérêts régionaux et européen (B).

[737] Sur les difficultés de mise en œuvre de ce mécanisme et leur conséquence sur son effet dissuasif en Italie, voir C. BERTOLINO, « Il diritto di rivalsa dello Stato : un debole "deterrente" alle violazioni del diritto comunitario », précité, p.283-317.

B- Les intérêts nationaux ménagés par les mécanismes de répercussion.

422. L'absence de prévision d'une responsabilité des autorités nationales, en dehors du renvoi à la répartition constitutionnelle des compétences, révèle une volonté de préservation des intérêts nationaux.

423. Cette réalité est tout particulièrement observable en Espagne, où la mise en œuvre du mécanisme de répercussion et de distribution des responsabilités relève des seules autorités nationales. En effet, si les communautés autonomes peuvent être entendues, il reste que le ministre de l'Économie répartit seul les responsabilités. Cette répartition s'opère sans véritable critère de répartition à part l'obligation de se référer à la condamnation juridictionnelle ou l'acte de l'Union qui entraîne une sanction financière. En pratique, cela a donné lieu à une répercussion intégrale de la somme devant être versée et, souvent, au paiement volontaire par la communauté autonome dont l'effet est de clôturer la procédure de répercussion.

424. Les affaires espagnoles *Magefesa*[738] et *Vacaciones fiscales vascas*[739] permettent d'illustrer cette pratique. Il s'agit, dans les deux affaires, d'aides d'État illégales octroyées par la communauté autonome du Pays basque, non récupérées par la communauté autonome malgré la demande de la Commission en ce sens[740]. À deux reprises, l'Espagne a été condamnée en manquement sur manquement pour non-récupération des aides d'État illégales, et tenue de régler une amende forfaitaire. Le 12 novembre 2014, un accord en Conseil des ministres a été adopté, mettant fin à la procédure en répercussion compte tenu du paiement volontaire de la somme par le Pays basque[741].

425. Ces deux affaires ont amené certains auteurs à s'élever contre la pratique d'une répercussion intégrale de la somme due en paiement de l'amende forfaitaire[742]. En ce sens, ils affirment que le Gouvernement espagnol n'a pas, à cette occasion, employé tous les instruments à sa disposition en vue d'assurer une coopération efficace avec le Pays basque afin d'œuvrer à

[738] CJUE, 11 décembre 2012, *Magefesa*, C-610/10, ECLI:EU:C:2012:530.
[739] CJUE, 13 mai 2014, *Commission/Espagne*, C-184/11, ECLI:EU:C:2014:33.
[740] On remarquera que l'affaire *Magefesa* a eu lieu avant l'adoption du décret royal n° 515/2013 relatif au mécanisme de répercussion. Ce dernier dispose expressément de la rétroactivité du mécanisme, voir la *Disposición transitoria única*.
[741] S. SAEZ MORENO, « Los incumplimientos del derecho de la Unión europea, y su repercusión sobre las comunidades autónomas : los asuntos Magefesa y Vacaciones fiscales vascas », précité, p.261.
[742] *Ibidem*. Également, I. MARTIN DELGADO, « La repercusión de la responsabilidad del derecho de la Unión europea en el contexto del Esatado autonómico », *Revista de Administración Publica*, n° 199, janv.-avr. 2016, p. 51-92.

la résorption du manquement[743]. Dès lors, ils estiment qu'une partie de la somme devait être réglée par les autorités nationales en ce qu'elles n'ont pas pleinement coopéré avec la communauté autonome concernée[744]. Ces propos font écho à l'interrogation précédente tenant à l'existence d'une obligation générale de garantie du droit de l'Union européenne dans le chef des autorités nationales. Une telle obligation impliquerait que ces dernières s'acquittent, en tout état de cause, d'une part du montant de la sanction financière quand bien même elles furent complètement étrangères au manquement. Bien que le Pays basque a fait le choix du paiement volontaire, il convient de préciser que ce choix exonère la communauté du paiement des intérêts compensatoires qui sont répercutés avec la somme de l'amende forfaitaire[745]. Cela a pour effet de fausser la reconnaissance de responsabilité qui pourrait être déduite d'un paiement volontaire. Dans le même sens, les paiements volontaires du Pays basque ne mettent pas les autorités nationales à l'abri de recours contre la décision de répercussion, notamment tenant à une répercussion intégrale[746].

426. Cette mise en œuvre du mécanisme de répercussion par les autorités espagnoles rend compte d'une volonté de protection des intérêts nationaux puisqu'en aucun cas la question de la responsabilité du Gouvernement ne s'est posée. Cette pratique soulève un enjeu fondamental pour la garantie du droit de l'Union européenne. Si le Gouvernement espagnol continue dans cette démarche, n'y a-t-il pas un risque de déresponsabilisation des autorités centrales quant à leur rôle en matière de prévention et de résorption des manquements sur leurs territoires ? En effet, conscientes de la possibilité qui leur est offerte de répercuter intégralement la somme due en paiement d'une amende forfaitaire, leur responsabilité s'allège fortement dans ces conséquences. Or, c'est l'uniformité et l'efficacité du droit de l'Union européenne qui en pâtirait, au côté des intérêts régionaux.

---

[743] S. SAEZ MORENO, « Los incumplimientos del derecho de la Unión europea, y su repercusión sobre las comunidades autónomas : los asuntos Magefesa y Vacaciones fiscales vascas », précité., p. 278. I. MARTIN DELGADO, « La repercusión de la responsabilidad del derecho de la Unión europea en el contexto del Esatado autonómico », précité, p.80.

[744] I. MARTIN DELGADO, *ibidem.* S. SAEZMORENO, *ibidem*.

[745] Conformément à l'art. 6 du Real Decreto 515/2013.

[746] Le Tribunal constitutionnel a en effet clairement affirmé que la décision d'ouvrir une telle procédure, ainsi que celle de la répercussion sont soumises au contrôle du juge et le cas échéant au contrôle du juge constitutionnel (STC 130/2013, f. j. n°9). De plus, un rapport du secrétariat général de la coordination territoriale portant sur le recours à la répercussion en 2017 rend compte de ce que des recours ont été intentés, ou que des communautés autonomes en ont l'intention. Voir en ce sens, Informe sobre sanciones al Reino de España por incumplimiento del derecho de la Unión europea y en aplicación del Real decreto 515/2013, de 5 de lulio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión europea en el ano 2017, Secrétariat général pour la coordination territoriale, 2017, 19 p., p.13 et 16.

427. Un constat similaire peut être opéré concernant l'Italie et une récente mise en œuvre du « droit de recours » du Gouvernement. Condamnée une première fois en 2007[747] pour des violations à la législation européenne en matière de traitement des déchets[748], l'Italie a été condamnée pour inexécution dudit arrêt en 2014[749]. À cette occasion, la Cour de Justice a prononcé une amende forfaitaire de 40 millions d'euros ainsi qu'une astreinte de 40 millions et huit cent mille euros pour chaque semestre de retard. En 2015, le ministre de l'Économie et des Finances a procédé au paiement de l'amende forfaitaire et des intérêts moratoires[750]. À la suite du paiement, le ministre a procédé à la notification d'une note reprenant la condamnation de 2014, identifiant les responsabilités des diverses régions retenues responsables et déclarant l'intention de parvenir à une entente afin de s'accorder sur les mécanismes tenant à l'exercice de son droit de recours[751]. Les régions identifiées par la note ont saisi les juridictions administratives, lesquelles ont accueilli leurs demandes et suspendu le délai tenant à la récupération de la somme versée[752]. À l'appui de sa décision, le juge administratif a constaté l'absence d'instruction *in concreto*, décharge par décharge, par le Gouvernement. Par conséquent, les autorités centrales avaient exclu toute responsabilité des autorités nationales et imputé intégralement la somme aux régions sur le territoire desquelles ces décharges se situaient.

428. Si l'exigence de procéder à une instruction concrète, au cas par cas, des responsabilités ne surprend pas, c'est la référence à l'exclusion d'une responsabilité du Gouvernement qui interroge. En ce sens, Marta TOMASI souligne que l'État dispose d'une compétence exclusive en matière de gestion des déchets, compétence qui n'est pas sans résonner avec l'identification, par la Cour de Justice[753], d'une carence du système de gestion des déchets dans sa condamnation de 2014[754]. Il apparaît dès lors que par l'identification d'une responsabilité exclusive dans le chef des régions, dont a résulté la répercussion intégrale de la

[747] CJUE, 26 avril 2007, *Commission/Italie*, 26 avr. 2007, C-135/05, ECLI:EU :C:2007:250.
[748] Le manquement de l'Italie concernait plusieurs directives. La directive du Conseil de l'Union européenne du 15 juillet 1975, 75/442 CEE, JO L 194, p.39, modifiée par la directive du Conseil du 18 mars 1991, 91/156/CEE, JO L 78, p. 32 ; la directive du Conseil relative aux déchets dangereux du 12 déc. 1991, 91/689/CEE, JO L 377, p. 20 ; la directive du Conseil relative aux décharges des déchets du 26 avr. 1999, 1999/31/CE, JO L 182, p.1.
[749] CJUE, 26 avril, *Commission/Italie*, 2 déc. 2014, C-196/13, ECLI:EU :C:2007:250.
[750] M. TOMASI, « Potere sostitutivo e diritto di rivalsa : interazioni, modulazioni e limiti.alla ricerca dell'effetività », *Osservatorio sulle fonti*, n° 2, 2017, 21 p., p. 17, disponible en ligne.
[751] *Ibid*., p. 18.
[752] Plusieurs recours ont été intentés devant le tribunal administratif de la Région Lazio, 9 mars 2017, n° 3400, 3401, 3406, 3408, 3409.
[753] CJUE, 2 décembre 2014, *Commission/Italie*, 2 déc. 2014, C-196/13, ECLI:EU:C:2014:2162.
[754] M. TOMASI, « Potere sostitutivo e diritto di rivalsa : interazioni, modulazioni e limiti.alla ricerca dell'effetività », précité, p. 19.

somme de l'amende forfaitaire, les intérêts nationaux ont bénéficié d'une « protection ». En effet, par cette répercussion, les autorités nationales se délestent de toute responsabilité en la matière.

429. Cette mise en œuvre du droit de recours en Italie a des conséquences directes sur la garantie du droit de l'Union européenne dans l'ordre juridique interne. À l'image de l'Espagne, la perspective d'une répercussion intégrale de l'amende forfaitaire sur les entités régionales risque d'alléger la responsabilité de l'État quant à la prévention du manquement et à l'assistance qu'il peut apporter aux acteurs régionaux. À l'inverse, les récentes décisions du tribunal administratif de la Région Lazio ont eu pour effet de suspendre la procédure de répercussion au bénéfice des régions. Or, compte tenu des difficultés de répartition des responsabilités résultant d'un certain flou du système italien de répartition des compétences, il est envisageable que la somme ne soit finalement jamais répercutée. Cette éventualité réduit fortement l'effet dissuasif du droit de recours des autorités nationales, au risque de ne plus être un outil pertinent de prévention des manquements régionaux.

430. Enfin, et plus largement, Cristina BERTOLINO se questionne sur l'utilisation effective des mécanismes de répercussion dans un contexte de crise économique, notamment concernant les régions dont les budgets en sont particulièrement affectés[755]. Dans le même sans, ce contexte budgétaire peut conduire les autorités nationales à renoncer à exercer les mécanismes de répercussion, mettant ainsi en cause leur utilité.

431. Les dispositions en vigueur et leur utilisation révèlent des limites certaines aux mécanismes de distribution et de répercussion de responsabilités dans les quatre États membres étudiés. Ce faisant, c'est l'articulation entre la responsabilité exclusive de l'État dans l'ordre juridique de l'Union et l'autonomie des régions qui le composent qui est freinée.

CONCLUSION DE CHAPITRE

432. Les quatre États membres étudiés se caractérisent par une tentative de mise en place de mécanismes d'articulation entre la responsabilité exclusive et l'autonomie des régions par leur association aux procédures en manquement et par l'instauration de mécanismes de distribution et de répercussion des responsabilités en manquement. Les règles qui structurent la

[755] C. BERTOLINO, « Il diritto di rivalsa dello Stato : un "debole" deterrente alle violazini del diritto comunitario », précité.

forme composée des États en résultent modifiées. Indéniablement, ces outils participent d'une tentative d'équilibrer les intérêts en présence, l'intérêt européen, l'intérêt national et les intérêts régionaux. En ce sens, ils sont des facteurs de responsabilisation des régions, dont le « rôle européen » n'est plus à démontrer, notamment dans le cadre de la fonction de mise en œuvre. Cependant, plusieurs limites apparaissent à l'étude approfondie des dispositions, ainsi qu'à leur mise en pratique. Soit que les dispositions sont trop imprécises, ou d'une portée assez faible à l'égard des acteurs nationaux et régionaux, soit que leur mise en œuvre se heurte à des difficultés pratiques ou s'effectue à l'aune d'intérêts nationaux. Ces limites ont des conséquences évidentes sur la garantie de l'effectivité et de l'uniformité du droit de l'Union européenne.

CONCLUSION DU TITRE 2

433. Les exigences issues de l'appartenance de l'État à l'Union européenne ont entraîné des modifications conséquentes des rapports entre les autorités nationales et les autorités régionales. L'adaptation de la forme composée au statut d'État membre a été guidée par l'impératif de mise en œuvre du droit de l'Union européenne. Celle-ci est exercée conformément à la répartition interne des compétences, elle est donc sujette au polycentrisme normatif qui caractérise les États composés. L'association des régions à l'exercice de la fonction de mise en œuvre emporte pour conséquence un morcellement de l'exécution du droit de l'Union européenne dans les États en cause.

Afin de prévenir tout engagement de la responsabilité de l'État, les autorités nationales ont mis en place des mécanismes et instruments avec pour but de prévenir et de réagir à d'éventuels manquements régionaux. Dans le cadre de la prévention de tels manquements, l'adaptation des États composés varie sensiblement entre un modèle centralisateur peu efficace et un modèle d'équilibre qui s'avère en pratique défavorable à la garantie du droit de l'Union européenne. En ce qui concerne la réaction aux manquements régionaux, l'association des régions aux procédures en manquements illustre la portée de la coopération dans les États en causes. En ce sens, la réaction aux manquements n'implique pas exclusivement des instruments coercitifs, elle passe également par l'association des régions à la défense de l'État dans le cadre d'une procédure en manquement. Enfin, la responsabilisation des régions atteint son apogée avec les mécanismes de répercussion des sanctions financières prononcées par la Cour de Justice. Toutefois, ces mécanismes présentent des dysfonctionnements qui en réduisent la portée de manière parfois considérable. Ces dysfonctionnements résultent à la fois de tensions internes et des arrêts de la Cour de Justice. L'approche unitaire de l'État ajoute un degré de complexité supplémentaire dans la détermination des autorités responsables, en pratique, du manquement.

434. De manière générale, l'impératif constitutionnel de respect de la répartition interne des compétences limite de manière conséquente les choix à la disposition des autorités nationales. Ces dernières ne peuvent en aucun cas instaurer une relation verticale de contrôle et de sanction avec les autorités régionales. L'amélioration de ces mécanismes passe par un approfondissement de la coopération entre tous ces acteurs. L'adaptation de la forme composée au statut d'État membre s'apparente dès lors plutôt à un processus dynamique qu'à un ensemble de procédures statiques.

CONCLUSION DE LA PARTIE 1

435. La conjugaison de la forme composée des États étudiés à leur appartenance à l'Union européenne a entraîné un processus d'adaptation des États en cause. Deux mouvements sont identifiables, l'un qui consiste en l'adaptation du statut d'État membre à la forme composée, et l'autre qui procède à l'inverse à l'adaptation de la forme composée au statut d'État membre. Ce processus se concrétise par des modifications conséquentes du droit national de l'intégration. En d'autres termes, les règles internes qui structurent la participation des États composés à l'Union européenne intègrent désormais la forme composée desdits États.

436. Les facteurs de cette adaptation sont distincts en fonction de l'activité qui est exercée par les États membres. Lorsque ces derniers sont amenés à exprimer leur intérêt dans l'Union européenne, l'adaptation s'est concrétisée par l'association des régions aux procédures de formation et de formulation de cet intérêt. Elles participent désormais à la fonction de production du droit dérivé et peuvent obtenir des autorités nationales qu'elles saisissent la Cour de Justice en défense de leurs compétences. Les limites de cette adaptation résultent de la nécessité d'équilibrer la portée de la participation régionale et l'impératif d'expression unitaire de l'État. Elles révèlent en outre un contexte interne parfois conflictuel et unitaire qui réduit la portée de la participation des régions. Néanmoins, les modifications du statut d'État membre permettent de pallier l'absence de voie d'expression de l'intérêt des régions dans l'ordre juridique de l'Union européenne.

437. À l'inverse, en ce qui concerne l'exercice de la fonction de mise en œuvre du droit de l'Union européenne, l'adaptation a porté sur l'association des régions. Ces dernières participaient en effet par principe à cette fonction compte tenu de la répartition interne des compétences. Il a donc fallu mettre en place des mécanismes permettant aux autorités nationales de surveiller, de prévenir et de réagir aux manquements régionaux. Malgré certaines limites, cette adaptation atteste d'une volonté d'articulation des rapports de compétence entre l'Union européenne, l'État et les régions.

438. L'association des régions présente des limites parfois conséquentes quant à la représentation et la défense de l'intérêt général qui est à leur charge. Ce dernier est tributaire de l'arbitrage des autorités nationales à l'occasion de la formation de l'intérêt de l'État. Il est très rare que l'intérêt des régions compétentes remplace totalement celui de l'État. Dans ce sens, la saisine du juge de Luxembourg par les autorités nationales demeure parfois conditionnée et

sujette à interprétations. Si certaines autorités centrales sont obligées de le saisir, l'expression de l'intérêt des régions demeure indirecte et largement tributaire de la qualité des relations qu'elles entretiennent avec les autorités nationales. Or, mis à part un accroissement de la coopération, il semble que l'adaptation des États étudiés ait atteint une certaine stabilité. Des révisions demeurent certes envisageables, mais une limite demeurera, celle de la médiatisation de l'État.

439. Dans la perspective d'une articulation des rapports de compétences entre trois niveaux de pouvoir caractérisés par leur autonomie, la seule adaptation des États ne semble plus suffire. L'intégration européenne a entraîné des interférences dans les rapports entre les autorités nationales et régionales, jusqu'à l'adaptation que nous avons analysée. Or, s'il revenait légitimement aux États composés de tirer les conséquences de leur appartenance à l'Union européenne, il revient également à l'Union de prendre en considération les États qui la composent. Il s'agit là d'un processus en cours puisque le déploiement de la forme composée des États dans l'ordre juridique de l'Union européenne a entraîné une première adaptation à la forme composée.

440. Nous verrons dans les développements qui suivent que la traditionnelle indifférence de l'Union à l'égard de la forme territoriale des États membres a nettement évolué dans la perspective d'une prise en considération des États composés. Cette adaptation demeure néanmoins limitée par le maintien d'une approche unitaire de l'État par le juge de l'Union européenne. Des modifications sont envisageables pour approfondir la prise en considération de la forme composée des États et, de fait, accroître l'articulation des rapports entre l'Union et les États en cause.

PARTIE 2 – L'ADAPTATION PERFECTIBLE DE L'UNION EUROPEENNE A LA FORME COMPOSEE DES ÉTATS MEMBRES

441. La réglementation des relations entre différents niveaux de pouvoir au sein d'un ordre juridique est un enjeu *naturellement*[756] constitutionnel. Dès lors, la structuration des rapports de compétence entre l'Union européenne et les États membres est une question constitutionnelle. De surcroît, ce sont des sources de nature constitutionnelle qui participent à cette structuration, d'une part, le droit originaire tel qu'interprété par le juge[757] et les principes généraux et, d'autre part, les constitutions nationales et la jurisprudence des cours constitutionnelles. Si d'autres règles nationales et européennes interviennent, ce n'est que pour mettre en œuvre ou préciser cette structuration. Le domaine des droits fondamentaux a tout particulièrement amené l'Union européenne, et notamment son juge, à appréhender des éléments relevant de l'identité constitutionnelle[758], ou nationale[759], de certains États membres. Par la prise en considération de ces éléments identitaires, l'Union européenne est parvenue, à travers son juge, à structurer les rapports de compétence dans le cadre des droits fondamentaux.

442. À première vue, la forme composée des États membres n'est pas un facteur déterminant de cette structuration[760]. La réglementation des rapports de compétence impliquant le niveau régional est relayée aux ordres juridiques internes. Pourtant, l'enchevêtrement des compétences qui caractérise l'intégration européenne s'étend au niveau régional dans les États composés. Cela est dû, d'une part, à la structure territoriale de ces États et, d'autre part, à l'adaptation qu'ils ont connue et que nous avons mise en lumière. À ce titre, leur adaptation est un facteur de structuration des trois niveaux de compétence qui s'impose à l'Union européenne.

---

[756] Par « naturellement », l'on entend que tout acte constitutif réglemente l'exercice du pouvoir et les relations entre les différents organes qui participent à cet exercice. Voir en ce sens, I. Pernice, « Multilevel constitutionalism in the European Union », *passim*.

[757] Sur la dimension constitutionnelle de certaines dispositions du droit originaire, voir, notamment, J. GERKRATH, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe. Modes de formation et sources d'inspiration de la Constitution de la Communauté et de l'Union européenne*, *op. Cit*., p. 309 et s.

[758] F.X. MILLET emploie le terme d'identité constitutionnelle dans sa thèse pour parler de l'identité nationale telle que consacrée à l'article 4 § 2 du TUE, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique*, L.G.D.J., 2013, 365 p.. Sur les droits fondamentaux et l'identité constitutionnelle, voir ses développements p. 268 et s.. Également, L. BURORGUE-LARSEN (dir.) *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, *op. Cit.*

[759] Terme retenu par le droit originaire à l'article 4 § 2 du TUE. Couvre a priori l'identité constitutionnelle des États membres et s'étend aussi à certains éléments culturels, G. ROSOUX, « L'ambivalence ou la double vocation Gde l'identité nationale – réflexions à partir de l'arrêt n° 62/2016 de la cour constitutionnelle belge », Cahiers de droit européen, vol. 55, n° 1, 2019, pp. 91-148, p. 99.

[760] Contrairement à la construction de l'ordre juridique international marquée par l'affaire *Lagrand* dans laquelle la Cour internationale de Justice appréhende la forme fédérale des États-Unis. Si la Cour internationale de justice ne prend pas en considération la dimension fédérale de l'État pour interpréter et appliquer le droit international public, cet arrêt demeure un arrêt fondamental de sa jurisprudence. Il a permis de préciser la portée de l'obligation d'exécution des obligations internationales pour un État composé d'entités fédérées. Voir en ce sens, J. MATRINGE, « L'arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'affaire LaGrand (Allemagne c. États-Unis d'Amérique) du 27 juin 2001, *Annuaire Français de Droit international*, CNRS, 2002, pp. 215-256 ; C.-E. COTE, "L'État fédéral dans les travaux de la Commission du Droit international des Nations unies", 2015, 62 p., disponible en ligne.

Cette dernière apparaît comme marginalisée de l'articulation en cours entre la forme composée des États et leur statut de membre. Si cette opération relève principalement des États eux-mêmes, l'Union a également son rôle à jouer.

443. La garantie de l'unité du droit qu'elle produit ne saurait relever de la seule articulation opérée par les États membres. Si le renvoi aux ordres juridiques internes opère comme facteur de responsabilisation des États, il est insuffisant pour garantir le droit de l'Union européenne. Compte tenu de l'étendue des compétences régionales, il est dans l'intérêt de l'Union et du droit qu'elle produit de prendre en considération leur existence afin de participer à l'encadrement de leur rôle dans le processus d'intégration. Parallèlement, le rôle des régions autonomes dans l'intégration européenne est incontournable. Leur association à l'exercice des fonctions de l'État membre en fait des acteurs de l'intégration en voie de responsabilisation. Le respect de l'identité nationale des États membres qui s'impose à l'Union européenne renouvelle la question de l'appréhension, par l'Union, de leur structure territoriale. La mention explicite de l'autonomie régionale pose la question de la pertinence de maintenir une indifférence à l'égard du troisième niveau de compétence. Les rapports de compétence entre l'Union et les États composés intègrent un niveau de complexité supplémentaire avec la prise en considération du niveau régional. En d'autres termes, la répartition interne des compétences dans les États composés participe à la structuration des rapports entre l'Union et les États en cause. Il s'agit là d'un phénomène en cours qui se concrétise par un mouvement d'adaptation de l'Union européenne à la forme composée des États. Ce mouvement se manifeste principalement dans le cadre de la jurisprudence de la Cour de Justice et du Tribunal de l'Union européenne. Le statut contentieux des régions et l'extériorisation de la forme composée des États dans le contentieux européen illustrent le processus d'adaptation que connaît actuellement l'Union européenne.

444. La prise en considération de la répartition interne des compétences par le juge de Luxembourg alimentera notre analyse. Celle-ci apparaît de manière plus ou moins explicite dans le raisonnement du juge, elle demeure en ce sens limitée (Titre 1). Dans la perspective d'une constitutionnalisation de l'Union européenne, des pistes d'approfondissement de son adaptation sont envisageables *de lege lata* et *de lege feranda*. La structuration des rapports entretenus avec les États composés en serait précisée, permettant à la fois de garantir le droit de l'Union européenne et de permettre l'extériorisation de la forme composée des États en cause (Titre 2).

TITRE 1 – L'ADAPTATION LIMITEE DE L'UNION EUROPEENNE A LA FORME COMPOSEE

445. Si le principe demeure celui de l'indifférence à la forme territoriale des États membres[761], le droit de l'Union européenne tend tout de même à la prendre en considération. L'État composé est appréhendé, soit en tant que tel, soit à travers les régions qui le composent. Ainsi, le Comité des régions participe à cette prise en considération en permettant aux autorités régionales et locales d'être représentées directement dans l'ordre juridique de l'Union européenne. La forme composée apparaît quant à elle dans les principes de subsidiarité[762] et de respect de l'identité nationale[763] à travers la mention expresse du niveau régional.

446. Ces évolutions résultent du choix des États membres d'insérer dans le droit positif des dispositions relatives au pouvoir régional. Toutefois, c'est à travers la jurisprudence qu'a été opérée une réelle prise en considération de la forme composée des États membres. Confronté à l'expression de la forme composée des États étudiés, le juge de Luxembourg a dû apporter des réponses aux interrogations soulevées à l'occasion de sa saisine ou de l'application du droit de l'Union européenne. À ce titre, les réponses apportées ont un objet nécessairement limité au contentieux soumis à la Cour de Justice et au Tribunal de l'Union européenne. La question d'une représentation institutionnelle directe des régions autonomes[764] n'est donc pas abordée par le juge. Il en va de même pour celle de la légitimité processuelle passive des régions. Si cette question se pose en doctrine[765], elle ne saurait obtenir une réponse jurisprudentielle. Seule

[761] Il s'agit là d'un principe classique en droit international public qui est fondé sur deux principes fondamentaux, celui de la souveraineté de l'État et celui de la non-invocabilité du droit interne pour justifier le non-respect d'un engagement international. D'un côté, le principe de souveraineté garantit à tous les États la liberté de déterminer leur organisation interne comme ils l'entendent. De l'autre côté, le principe de non-invocabilité leur interdit d'invoquer leur organisation pour justifier un manquement au principe pacta sunt servanda. Le principe de non-invocabilité a été consacré par la CPJI, 4 février 1932, *Traitement des nationaux polonais*, avis consultatif, Recueil série A/B, n° 44. Ce principe a par la suite été précisé par l'article 27 de la *Convention de Vienne sur le droit des Traités*, 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janvier 1980, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1155, p. 331. Voir également, J. MALENOVSKY, « L'agonie sans fin du principe de non-invocabilité du droit interne », *R.G.D.I.P.*, n° 2, 2017, pp. 291-333, p. 293 et s.

[762] Art. 5 § 3 du TUE.

[763] Art. 4 § 2 du TUE.

[764] C'est une revendication de certaines régions qui a été reprise par certains auteurs favorables à ce que les régions autonomes soient représentées de manière distincte des collectivités territoriales dépourvues de compétences législatives. Les Länder furent les premiers à le demander, T.A Börzel, *Statesand Regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain*, *op. Cit.*, p. 70-75.

[765] Voir en ce sens, C. MAYEUR-CARPENTIER, « Vers la reconnaissance d'un statut institutionnel et contentieux des collectivités infraétatiques dans l'Union européenne », *Rev. DUE*, 2015, pp. 336-344 p. 339 ; S. LECLERC, « Vers

une révision des Traités pourrait revenir sur un principe fondamental de droit international[766] ou encore mettre en place une enceinte de représentation des régions autonomes dans l'Union européenne.

447. Le juge de Luxembourg détient tout de même une marge d'appréciation pour interpréter et appliquer le droit de l'Union européenne. S'il exerce sa mission dans le cadre des Traités, expression de la volonté des parties, il bénéficie tout de même d'une certaine marge de manœuvre. En atteste son rôle moteur dans l'approfondissement de la construction européenne durant les premières décennies de l'intégration[767]. Le « *self-restraint* »[768] de la Cour de Justice constaté ces dernières années traduit lui aussi cette marge de manœuvre dans laquelle le juge de l'Union européenne exerce son office.

448. L'adaptation de l'Union européenne à la forme composée des États membres résulte donc principalement de l'activité jurisprudentielle de la Cour et du Tribunal. L'analyse de cette jurisprudence permet d'apprécier la manière dont l'Union européenne appréhende la forme composée des États membres. Dans cette perspective, l'adaptation de l'Union apparaît encore aujourd'hui limitée dans sa portée structurante. Si la jurisprudence permet d'identifier une

---

une responsabilité des collectivités territoriales en cas de violation du droit communautaire, *A.J.D.A.*, 2001, pp. 201-218 ; R. COLAVITTI, "L'imputation du manquement des collectivités territoriales au droit communautaire devant la CJCE : un art maîtrisé de l'anamorphose", *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2009, n° 533, pp. 640 – 644.

[766] Sur la responsabilité internationale des États voir le projet d'articles de la Commission du droit international des Nations unies sur ce thème, 2001, Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 (A/56/10), art. 4. Également, J. CRAWFORD, *Les Articles de la C.D.I. sur la responsabilité exclusive de l'État pour fait internationalement illicite*, Pedone, 2003, 462 p.

[767] P. SERVAN-SCHREIBER, « La Cour de justice : pivot de la construction européenne », précité, *passim* ; J. A. CAPORASO, A. STONE SWEET, « La Cour de justice et l'intégration européenne », précité, *passim* ; Y. BOT, E. LEVITS, A. ROSAS (dir.), *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-lax – La Cour de Justice et la Construction de l'Europe : Analyses et perspectives de Soixante ans de Jurisprudence*, *op. Cit.*, *passim*.

[768] Traduit littéralement il s'agit de l'autorestriction du juge de l'Union européenne, cette expression couvre une jurisprudence à travers laquelle le juge a semblé en retrait en favorisant la position des États membres. La doctrine se divise sur la question de savoir s'il s'agit réellement d'une autolimitation du juge ou tout simplement d'une tendance parallèle à l'activisme du juge de Luxembourg. Voir, notamment, R. DEHOUSSE, *The European Court of Justice. The Politics of Judicial Integration*, Palgrave, 215 p.; O. POLLICINO, « Legal Reasoning of the Court of Justice in the Context of the Principle of Equality Between judicial Activism and Self-restraint », *German Law Journal*, vol. 5, n°3, 2004, pp. 283-317. Les réflexions autour d'un activisme judiciaire ou d'une retenue ne concernent pas que la Cour de Justice, mais également d'autres juridictions internationales et, plus généralement, le rôle du juge dans le processus démocratique. Voir en ce sens, E. MCWHINNEY, « The International Court of Justice and International law-making: The Judicial Activism/Self-Restraint Antinomy », *Chinese Journal of International Law*, vol. 5, n° 1, 2006, pp.3-13 ; P. KOOIJMANS, « The ECJ in the 21st century: Judicial Restraint, judicial Activism, or Proactive Judicial Policy, *International and Comparative Law Quaterly*, vol. 56, n°4, 2007, pp.741-753; F. ZARBIYEV, « Judicial Activism in International law- A Conceptual Framework for Analysis, *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 3, n°2, 2012, pp. 247-278; P. N. BHAGWATI, 'The role of the judiciary in the democratic process: Balancing activism and judicial restraint', *Commonwealth law Bulletin*, vol. 18, n° 4, 1992, pp. 1262-1267 ; K. D. KMIEC, « The Origin and Current Meanings of "Judicial Activism" », *Calif. L. Review*, vol. 92, n°5, 2004, pp. 1441-1477.

certaine perméabilité à l’égard de la forme composée des États membres (Chapitre 2), le juge maintient néanmoins des points d’étanchéité conséquents qui se concrétisent dans le statut contentieux actif des régions (Chapitre 1).

CHAPITRE 1 – LE MAINTIEN D'UNE ETANCHEITE A LA FORME COMPOSEE PAR LE JUGE DE L'UNION EUROPEENNE

449. L'imperméabilité du contentieux européen à la forme composée des États membres se manifeste principalement à travers l'approche restrictive de la capacité processuelle active des régions par le juge de l'Union européenne. Le statut contentieux actif des régions est l'objet de critiques depuis de nombreuses années[769]. Si cette critique fait écho aux contestations plus globales du caractère restrictif droit de recours individuel [770]comme prévu par les Traités, elle est fondée sur une argumentation distincte. À ce titre, la critique majeure porte sur l'assimilation des collectivités territoriales à des requérants individuels[771]. Une seconde critique concerne la dilution de la représentation des régions autonomes, car celles-ci sont appréhendées de manière identique à toute autre collectivité territoriale dans l'Union[772]. Or, l'autonomie régionale est un élément de définition de l'État composé et, désormais, de son appartenance à l'Union européenne. Par conséquent, l'analyse de la capacité processuelle active des régions étudiées

[769] J. RIDEAU, « Le statut des collectivités infraétatiques devant les juridictions européennes », *R.A.E.-L.E.A.*, n°3, 2006, pp. 405-431, *passim*. R. COLAVITTI, *Le statut des collectivités infraétatiques européennes. Entre organe et sujet*, *op. Cit*., p. 696 et s.

[770] Critiqué très tôt, le droit de recours a fait l'objet de quelques élargissements réduits par le juge, il a également été au centre d'une querelle entre le Trib. U.E. et la Cour. Cette confrontation a entraîné une modification du recours individuel à l'occasion de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Modification qui n'a pas pour autant entraîné un réel élargissement de l'accès des particuliers au prétoire du juge de Luxembourg. Sur les premières critiques du droit de recours avant le Traité de Lisbonne, voir notamment, L. GOFFIN, « Propos sur les recours individuels en droit communautaire », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 28, n° 1, 1976, pp. 41-48 ; G. VANDERSANDEN, « Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées », *Cahiers de droit européen*, n° 5-6, 1995, pp.535-560 ; O. COSTA, « Les citoyens et le droit communautaire : les usages élitaires du des voies de recours devant les juridictions communautaires », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n° 1, 2002, pp. 99-118 ; A. ARNULL, « Private Applicant and the Action for Annulment since Cordoniu », *Common Law Market Review*, vol. 38, n°7, 2001, pp. 7-52. Sur la querelle jurisprudentielle, voir l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne, 3 mai 2002, *Jégo-quéré/Commission*, T-177/01, ECLI : EU : T : 2002 : 112 par lequel il rompt avec l'interprétation restrictive des conditions de recevabilité des recours individuels en annulation. La Cour répondra deux mois plus tard en réaffirmant l'interprétation classique de ces conditions, CJCE, 25 juillet 2002, *Union de Pequenos Agricultores/Conseil*, C-50/00, ECLI:EU:C:2002:462. Sur cet arrêt, voir notamment, G. PASCAL, « L'arrêt Unión de Pequeños Agricultores : entre subsidiarité juridictionnelle et effectivité », *Cahiers de droit européen*, 2003, pp.177-202. Sur les critiques actuelles compte tenu des modifications apportées par le traité de Lisbonne, voir notamment, T. BOMBOIS, D. WAELBROECK, « Des requérants "privilégiés" et des autres… *À propos de l'arrêt* Inuit *et de l'exigence de protection juridictionnelle effective des particuliers en droit européen* », *Cahiers de droit européen*, n° 1, 2014, pp.21-76 ; M. ELIANTONIA, H. ROER-EIDE, « Regional Courts and Locus Standi for Private Parties: Can the Cjeu Learn Something from the others? », *The law and practice of international courts and tribunals*, n°13, 2014, pp., 27-53; R.MASTROIANI, A. PEZZA, « Access, of individuals to the European Court of Justice of the European Union in the new text of article 263, § 4, TFEU », *Rivista italiana di diritto pubblico communitario*, n°5, 2014, pp. 923-948.

[771] J. RIDEAU, « Le statut contentieux des collectivités infraétatiques devant les juridictions communautaires », précité, *passim*.

[772] Voir, JOXERRAMON BENGOETXEA, « Autonomous Constitutional Regions in a Federal Europe », précité, p. 231, 244 et 248.

renseigne véritablement sur la prise en considération de la forme composée des États en cause par l'Union européenne. En effet, les revendications des régions dans le sens d'un droit de recours plus étendu se sont toujours fondées sur la répartition interne des compétences. C'est donc bien la structure territoriale de l'État qui demande à s'exprimer à travers le statut contentieux actif des régions.

450. Dès lors, l'étanchéité de l'Union à la forme composée des États membres résulte avant tout du statut contentieux octroyé aux régions par le droit de l'Union européenne, tel qu'interprété par le juge. À l'occasion de diverses saisines, les régions ont conduit le juge de Luxembourg à se prononcer sur un point que les Traités n'abordent pas expressément. À la question de la capacité processuelle des régions dans l'Union européenne, le juge a répondu en optant pour le statut contentieux le plus restrictif prévu par les Traités, celui de requérant ordinaire (Section 1). Assurément, la marge de manœuvre du juge sur ce point s'avérait particulièrement limitée par les dispositions du droit originaire. Il retrouve néanmoins sa marge d'appréciation lorsqu'il apprécie l'établissement des conditions de recevabilité d'un recours. Or, l'interprétation de ces conditions dans le cadre des recours soulevés par des régions autonomes atteste du refus du juge de prendre en considération la répartition interne des compétences et, par là, la forme composée des États étudiés (Section 2).

SECTION 1 : LE STATUT CONTENTIEUX ACTIF DES REGIONS

451. Actrices de l'intégration, les régions étudiées n'ont pas hésité à saisir le juge de l'Union européenne, majoritairement afin d'obtenir l'annulation d'un acte de l'Union. L'affectation des régions par le processus d'intégration les a conduites à agir en défense de leurs compétences, de leurs intérêts propres, mais également d'intérêts plus « généraux » ayant trait à leur territoire. Parmi les régions étudiées, certaines ont essayé d'obtenir du juge un statut contentieux avantageux, à même de leur garantir un accès élargi au prétoire européen. Mais ce fut en vain, le juge ayant choisi d'appréhender les régions comme tout requérant ordinaire. L'octroi de ce statut contentieux ne surprend pas compte tenu de l'absence de dispositions du Traité relatives aux entités régionales. Les États membres n'ayant prévu aucune expression contentieuse de la forme composée, le juge de l'Union a octroyé aux régions un statut contentieux par défaut (§1). Il s'agit, d'ores et déjà, d'une forme d'étanchéité puisque la forme composée et l'autonomie des régions étudiées n'ont trouvé à s'exprimer ni dans le Traité ni

dans la jurisprudence de la Cour sur le terrain contentieux. De plus, le statut de requérant ordinaire apparaît comme un statut réducteur pour les régions étudiées. Il emporte une restriction des intérêts qu'une région autonome peut prétendre représenter à l'occasion d'un recours. Cela résulte directement du fait que les régions étudiées sont assimilées à tout requérant individuel par le juge, plus précisément aux associations et groupements professionnels. Cette analogie conduit à effacer la situation dans laquelle se trouvent les régions étudiées, à savoir leur association à l'exercice des fonctions de l'État membre (§2).

§ 1. L'octroi du statut contentieux de requérant ordinaire aux régions autonomes

452. Certaines régions ont essayé de bénéficier de statuts contentieux plus avantageux que celui réservé à « toute personne physique ou morale » par le Traité. Ces prétentions étaient toutes fondées sur la répartition interne des compétences. Cette dernière constituait, dans l'argumentation des régions, le fondement de leur demande de bénéficier desdits statuts contentieux (A). Mais la Cour de Justice rejeta très rapidement les prétentions régionales, refusant par là de prendre en considération la répartition interne des compétences pour répondre à la question de la qualité à agir (B).

A- Les revendications régionales pour un statut contentieux avantageux

453. Si l'essentiel des raisonnements développés en ce sens a été déployé pour prétendre au bénéfice du statut contentieux des États membres[773] certaines régions ont aussi saisi la Cour sur le terrain du statut contentieux des requérants semi-privilégiés[774]. Certaines régions ont en effet expressément demandé à la Cour d'appliquer, par analogie, sa jurisprudence *Tchernobyl*[775]. Dans cet arrêt, la Cour avait reconnu au Parlement européen le droit d'agir contre les actes juridiques pris en violation des compétences octroyées par les Traités. Cette prétention des régions faisait écho aux propositions de réforme des dispositions du Traité en matière de recours au profit de la reconnaissance d'un droit de recours des régions en défense

[773] Ce statut est également réservé à certaines institutions. Actuellement au Conseil des ministres, au Parlement européen et à la Commission européenne, article 263 TFUE. Notons cependant que les affaires analysées ci-après se situaient, pour la plupart, au temps où le Parlement ne pouvait saisir la Cour que pour défendre ses compétences.
[774] Une demande formulée, entre autres, par les Antilles néerlandaises et la région des Açores. CJCE, 22 novembre 2001, *Antilles néerlandaises/Conseil*, aff. C-452/98, ECLI:EU:C:2001:623, pts. 47-49 ; CJCE, *Região autónoma dos Açores/Conseil*, précité, pt. 28.
[775] CJCE, 4 octobre 1991, *Parlement/Conseil*, aff. C-70/88, ECLI:EU:C:1990:217.

de leurs compétences[776]. Les régions demandaient par là à la Cour de Justice de protéger leurs compétences et donc, au préalable, de reconnaître l'existence de ces dernières. Il était demandé à la Cour de prendre en considération la répartition interne des compétences et d'en tirer les conséquences sur le terrain de la qualité à agir.

454. La prétention à bénéficier du statut de requérant privilégié formulée par certaines des régions étudiées a obtenu un résultat identique. Le raisonnement développé à l'appui de cette demande régionale mérite une étude approfondie pour deux raisons principales. D'abord, parce que les régions ont majoritairement demandé à bénéficier de ce statut, plutôt que de celui de requérant semi-privilégié[777]. Ensuite, car ses implications, concernant la portée de la répartition interne des compétences, sont identiques à celles induites par la demande de bénéficier de la jurisprudence *Tchernobyl*. En se fondant sur cette jurisprudence, les régions requérantes ne demandaient pas au juge de les assimiler à une institution. Ce dernier était plutôt invité à produire un raisonnement similaire à celui développé dans l'arrêt *Tchernobyl*, c'est-à-dire un raisonnement fondé sur la défense des compétences. Ainsi les régions demandaient à ce que la Cour apprécie leur statut contentieux à l'aune d'un droit à la défense de leurs compétences. L'étude de ce raisonnement permet donc d'appréhender dans sa globalité l'argumentation développée par les régions pour bénéficier d'un statut contentieux plus avantageux que celui de requérant ordinaire.

455. La demande de certaines régions à bénéficier du statut contentieux réservé aux États membres a fourni à la Cour de Justice l'opportunité de donner une interprétation de la notion d'État membre dans le cadre des recours contentieux. C'est à l'occasion d'un recours en annulation intenté par la Région wallonne[778] que la Cour le fit pour la première fois. En l'espèce, la Wallonie contestait une décision de la Commission adressée au Royaume de Belgique dans le cadre du Traité CECA[779]. En se fondant sur l'article 33 dudit Traité et l'article 173 du TCE, la région considérait pouvoir bénéficier du statut contentieux de son État membre d'appartenance, dès lors qu'elle avait « succédé aux responsabilités de l'État fédéral pour l'exercice des compétences faisant l'objet de la décision attaquée »[780]. La décision

[776] Sur ce point voir *infra*, p.417.
[777] Ce n'est qu'à l'occasion de deux arrêts qu'une autorité territoriale requérante à demandé à ce que le juge applique l'arrêt Tchernobyl à sa situation.
[778] CJCE, 1er mars 1997, *Région wallonne/Commission*, Ord. C-95/97, ECLI:EU:C:1997:184.
[779] Commission, *Acier CECA- Forges Clabecq*, décision du 18 décembre1996, 92/271/CECA, J.O. n° L 106, 24 avr. 1997, p. 0030-0037.
[780] *Ord. Région wallonne/Commission*, C-95/97, pt. 4.

litigieuse qualifiait d'aides d'État[781] plusieurs interventions financières de la région en faveur d'une entreprise sidérurgique située sur son territoire. La Région wallonne invoquait ainsi la répartition constitutionnelle des compétences afin de justifier une interprétation particulière de la notion d'État membre, susceptible d'intégrer les entités intranationales dotées d'un certain degré d'autonomie.

456. Par son argumentation, la Wallonie demandait à la Cour de faire correspondre la qualité à agir reconnue aux États membres de l'Union européenne, à l'entité interne qui octroya effectivement les fonds qualifiés d'aides d'État. En d'autres termes, l'argumentation wallonne traduisait une demande de parallélisme : l'aide régionale étant qualifiée d'aide d'État, alors la région devait être assimilée à l'État le temps du recours devant le juge de l'Union. Il était demandé à la Cour d'entendre le terme « État membre » de manière contextuelle, c'est-à-dire en fonction de l'autorité dont l'exercice de la compétence est à l'origine de la décision de la Commission. L'assimilation de la région à l'État devait dès lors, d'après la requérante, se poursuivre dans le cadre du recours en annulation au bénéfice de la Région wallonne. Mais la Cour de Justice opposa une fin de non-recevoir à la Région wallonne, considérant que la notion d'État membre de l'article 173 de l'ancien Traité sur la Communauté européenne se limitait aux autorités gouvernementales de chaque État[782]. L'interprétation jurisprudentielle se distingue ainsi du texte en limitant la notion d'État membre aux autorités centrales des États.

457. Avant d'analyser les motifs du refus de la Cour, il convient de remarquer que la Cour fut à plusieurs reprises amenée à réaffirmer son interprétation de la notion d'État membre. En effet, certaines régions étudiées ont persisté à revendiquer le bénéfice du statut contentieux de leur État d'appartenance. En dehors du contentieux des aides d'État, on retrouve d'autres recours à l'appui desquels des régions ont argumenté en faveur d'une prise en compte de la répartition interne des compétences pour déterminer le statut contentieux des régions autonomes. Il en va ainsi du contentieux en matière de fonds européens, similaires en un sens à celui des aides d'État. En effet, lorsque la Commission décide de supprimer une contribution financière octroyée dans le cadre d'un fonds européen, cela apparaît souvent comme le résultat du comportement des autorités publiques de l'État, soit que certaines dépenses n'aient pas été justifiées, soit que la réalisation du programme ne se déroule pas comme convenu. Une attitude

[781] Sur les aides d'État, voir les articles 107 à 109 du TFUE. Par principe, le droit de l'Union européenne interdit tout transfert financier du budget de l'État en direction d'une ou plusieurs entreprises dont la conséquence serait de distordre la concurrence dans le marché unique.
[782] *Ibid*., pt. 6.

à l'origine de la décision de la Commission est donc identifiable. Or, quand il s'agit d'un programme régional, la décision de la Commission de supprimer une contribution financière peut être due au comportement de l'entité régionale en question. C'est en ce sens que les deux contentieux sont similaires, puisque la région à l'origine du recours n'est pas totalement étrangère à l'adoption de l'acte juridique contesté.

458. À la suite du recours wallon, la région *Toscana* a saisi la Cour d'un recours en annulation dirigé contre deux notes de la Commission qui supprimèrent une contribution financière à destination de la Toscane[783]. Cette dernière a maintenu sa saisine alors même qu'elle était informée de l'ordonnance du 21 mars 1997 par laquelle la Cour avait renvoyé la Wallonie devant le Tribunal de l'Union européenne, compétent pour les recours des requérants ordinaires. Ce faisant, la Toscane réitéra la demande d'assimilation à l'État membre pour bénéficier du statut de requérant privilégié. Elle estimait que, compte tenu des compétences législatives octroyées par la Constitution italienne aux régions, ces dernières devaient être considérées comme des États membres dans le cadre desdites compétences[784]. À nouveau, la requérante demandait à la Cour de prendre en considération la répartition interne des compétences pour déterminer la qualité à agir d'une région dotée de compétences législatives.

459. Toujours dans le cadre du contentieux des fonds européens, la région *Sicilia* s'est pourvue en 2006 devant la Cour de Justice[785] contre une ordonnance en irrecevabilité du Tribunal de l'Union européenne. Par ses deuxième et troisième moyens, la requérante reprochait au Tribunal de l'avoir considérée comme « une personne distincte de la République italienne »[786] alors qu'elle aurait dû bénéficier du statut de requérant privilégié compte tenu de sa qualité de composante territoriale de l'État italien[787]. La Sicile rejetait par là son statut de requérant ordinaire et prétendait bénéficier du statut contentieux de l'État italien. Bien que cela ne ressorte pas expressément de l'argumentation de la requérante, il était à nouveau question de déterminer la qualité à agir en fonction de la répartition interne des compétences. La Sicile était en effet l'autorité compétente pour la construction d'une autoroute financée par le Fonds européen de développement régional[788]. C'est bien en tant qu'entité territoriale d'un État

[783] CJCE, 1er octobre 1997, *Regione Toscana/Commission*, ord. C-180/97, ECLI:EU:C:1997:451.
[784] Pt. 3 de l'ordonnance.
[785] CJCE, 2 mai 2006, *Regione Siciliana/Commission*, 2 mai 2006, C-417/04 P, ECLI:EU:C:2006:282.
[786] Pt. 20 de l'arrêt.
[787] *Ibidem*.
[788] Pt. 6.

membre compétente pour la réalisation du projet financé que la Sicile prétendait bénéficier du statut contentieux de la République italienne.

460. Ainsi, qu'il s'agisse du recours de la *Toscana* ou de la *Sicilia*, l'on retrouve une argumentation similaire à celle développée par la Wallonie. Leur argumentation est en effet fondée sur deux éléments. Les régions invoquent d'une part, leur compétence dans le domaine affecté par l'acte juridique contesté et d'autre part, le lien causal qui existe entre l'exercice de leur compétence et l'adoption de l'acte contesté. Or, l'acte juridique litigieux attribuait l'exercice de la compétence régionale à l'État membre, destinataire de l'acte dans ces deux affaires. C'est ce lien entre l'exercice de leur compétence et l'État membre sur le territoire duquel elles se situent, que les régions requérantes ont fondé leur prétention au bénéfice du statut de requérant privilégié.

461. Enfin, toujours dans le sens de la détermination de la qualité à agir d'une région à l'aune de la répartition interne des compétences, il convient de relever un recours intenté par la région *Puglia* devant le Tribunal[789]. En effet, bien qu'elle ait saisi le juge compétent pour les recours individuels en annulation, la région a tout de même demandé à bénéficier du statut de requérant privilégié. Son recours était dirigé contre un règlement de la Commission en matière agricole[790]. L'argumentation de la requérante fait écho aux argumentations précédemment étudiées en ce qu'elle invitait le Tribunal à déduire de la répartition interne des compétences sa qualité à agir. Pour autant, le raisonnement de la région s'en distingue quelque peu, car cette dernière invoque une prétendue délégation de compétence de la République italienne en matière d'exécution des « actes communautaires »[791]. Cette délégation serait issue d'un transfert de domaines de compétences du niveau national au niveau régional durant les années 1990. Ces dispositions permirent également aux régions ordinaires de procéder à l'exécution du droit de l'Union européenne dans leurs domaines de compétence. Or, d'après la requérante, cette délégation de la compétence d'exécution du droit de l'Union européenne emportait pour conséquence la possibilité de contester la légalité des actes communautaires dès lors qu'ils lésaient ses intérêts[792].

[789] TPICE, 23 octobre 1998, *Regione Puglia/Commission*, ord. T-609/97, ECLI:EU:T:1998:249.
[790] Commission des Communautés européennes, *Règlement (CE) fixant, pour la campagne de commercialisation 1996/1997, la production estimée d'huile d'olive ainsi que le montant de l'aide unitaire à la production qui peut être avancée*, 10 octobre 1997, n° 1979/97, JO L278, 11.10.1997, p. 12.
[791] Pt. 13 de l'ordonnance.
[792] Pt. 13.

462. Ainsi, au-delà du lien entre la répartition interne des compétences et de la qualité à agir, l'argumentation de la région *Puglia* est fondée sur la compétence de cette dernière pour exécuter le règlement litigieux. Or, cela revenait à faire correspondre le statut de requérant privilégié à l'autorité qui exerçait, dans le cadre des faits à l'origine du litige, la fonction de mise en œuvre de l'État membre. Par conséquent, l'autorité compétente pour l'exécution devait aussi bénéficier du statut contentieux de l'État membre.

463. L'analyse est loin d'être inintéressante ; chargée d'exécuter un règlement européen, la région requérante se trouve dans une situation autre que « toute personne physique ou morale » qui n'a pas cette charge. Elle demandait en ce sens de faire l'objet d'un traitement autre que celui réservé aux requérants ordinaires. Contrairement aux affaires précitées, la requérante ne pouvait pas en l'espèce invoquer un quelconque lien causal entre son comportement et l'adoption de l'acte contesté, car ce lien n'existait pas. Un autre lien était néanmoins soulevé, entre le règlement litigieux et l'exercice à venir de la compétence de la requérante pour procéder à son exécution. Cette référence à l'exercice de la fonction de mise en œuvre propre à l'État membre pour justifier un statut contentieux avantageux n'est pas dénuée de pertinence. Au contraire, leur association à l'exercice de cette fonction peut justifier une évolution du statut contentieux actif des régions[793].

464. Le juge de l'Union européenne n'a accueilli aucune de ces argumentations et n'a cessé de réaffirmer le raisonnement exposé dans l'ordonnance *Région wallonne/Commission*. La Cour opposa en effet une fin de non-recevoir à la requérante, considérant que la notion d'État membre de l'article 173 TCE se limitait aux autorités gouvernementales de chaque État[794]. Pour rejeter la prétention wallonne puis de la région *Puglia*, la Cour s'est appuyée sur une argumentation assez succincte, répondant notamment au moyen de deux ordonnances successives. Ce n'est qu'avec le pourvoi soulevé par la Sicile qu'elle a quelque peu précisé son raisonnement, sans réel apport sur le fond. L'analyse de ces affaires rend compte du refus, de la Cour, de prendre en considération la répartition interne des compétences entre le niveau national et régional.

[793] Pour une réflexion sur ce point voir *infra*, p. 416.
[794] *Ibid*., pt. 6.

B- Le caractère inopérant de la répartition interne des compétences pour déterminer la qualité à agir des régions

465. Ce n'est que tardivement que la Cour a clairement exprimé le refus de prendre en considération la répartition interne des compétences, fut-elle organisée par la Constitution, pour déterminer la qualité à agir d'une entité intraterritoriale. Néanmoins, ce refus s'inscrit dans l'argumentation développée par la Cour dès l'ordonnance *Région wallonne/Commission*. En effet, le recours maladroit de la Cour au principe de l'équilibre institutionnel (1), conjugué au refus de s'immiscer dans la structure institutionnelle des États membres (2) traduit ce rejet de la prise en compte de la répartition interne des compétences.

1) Le recours maladroit au principe de l'équilibre institutionnel

466. La Cour a principalement fondé son interprétation sur la garantie de l'équilibre institutionnel des Traités, et notamment l'impossibilité d'une divergence numéraire entre le nombre d'États membres et le nombre de requérants privilégiés[795]. Elle a également mobilisé ce principe pour refuser l'application par analogie de la jurisprudence *Tchernobyl* aux régions[796]. Il constitue donc le fondement principal du refus de la Cour de prendre en considération la répartition interne des compétences. Or, son utilisation concernant le statut contentieux des régions a soulevé certaines critiques[797] et mérite effectivement quelques remarques. En effet, si l'on peut concevoir les raisons du refus de la Cour, son argumentation au moyen du principe de l'équilibre institutionnel apparaît en définitive peu convaincante. Le champ d'application de ce principe porte plutôt sur le processus décisionnel européen et concerne, par conséquent, les institutions qui y prennent part[798]. Cela se retrouve clairement dans les conclusions de l'avocat général sous l'affaire *Antilles Néerlandaises/Conseil*[799] lorsqu'il affirme que la requérante n'est pas une institution « de la Communauté qui participe à l'élaboration des actes communautaires destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers. Elles [les Antilles néerlandaises] ne peuvent donc pas se prévaloir de l'arrêt *Parlement/Conseil* »[800]. Dans la même affaire, à l'occasion du recours de la région des Açores,

[795] *Ibid*., pt. 6.
[796] CJCE, aff. C-444/08 P, précitée, pt. 32.
[797] Sur ce point, voir F. LE BOT, *Le principe de l'équilibre institutionnel en droit de l'Union européenne*, Thèse dact., Université Paris 2 - Panthéon Assas, 2012, 597 p., pp.118-131.
[798] *Ibid*., *passim*.
[799] C-452/98, précitée, conclusions de P. LEGER présentées le 13 mars 2001,
[800] Pt. 82 des conclusions.

la Cour a réitéré son refus d'appliquer par analogie la jurisprudence *Tchernobyl* au motif que « le raisonnement de la Cour, qui se fonde sur la notion d'équilibre institutionnel communautaire, ne peut être transposé à une entité régionale »[801]. Le principe de l'équilibre institutionnel ne jouerait donc qu'entre institutions participant à l'élaboration d'actes juridiques voués à produire leurs effets vis-à-vis des tiers. Par conséquent, il est tout à fait logique d'exclure les autorités régionales, jusqu'ici le raisonnement de la Cour reste cohérent.

467. Néanmoins, la maladresse intervient lorsqu'elle fonde le refus d'étendre la notion d'État membre aux autorités régionales sur ce même principe. Ce raisonnement revient en effet à inclure les États membres dans son champ d'application alors qu'ils ne sont pas des institutions de l'Union européenne. De plus, le recours en annulation peut difficilement s'intégrer dans la procédure décisionnelle d'adoption des actes juridiques. Si les États membres jouent un rôle important en la matière, c'est à travers le Conseil de l'Union européenne, organe doté d'une personnalité juridique et de compétences propres. Fabien LE BOT critique en ce sens l'emploi du principe par la Cour pour refuser aux collectivités territoriales le statut de requérant privilégié[802]. Il considère que le recours en annulation ne participe pas, en tant que tel, au processus décisionnel européen et ne met dès lors pas en cause l'équilibre institutionnel[803]. À première vue, ouvrir le prétoire de la Cour aux régions ne semble pas remettre en cause le principe d'équilibre institutionnel. Ce dernier irrigue plutôt les rapports entretenus entre les institutions européennes dans le cadre de la procédure d'élaboration du droit de l'Union. Tout au plus, l'extension de la notion d'État membre aux autorités régionales est susceptible de perturber le système juridictionnel de l'Union européenne. L'équilibre institutionnel constitue dès lors un fondement peu convaincant, car maladroit. D'autant plus que la Cour pouvait tout à fait rejeter l'application de la jurisprudence *Tchernobyl* au motif que les compétences des régions ne sont pas des compétences attribuées par les Traités. En ce sens que le statut de requérant semi-privilégié ne jouerait que pour protéger des compétences octroyées par le droit originaire, et non par les droits internes[804].

[801] Ord. C—444/08 P, précitée, pt. 32.
[802] *Ibid*., p. 119
[803] *Ibid*., pp. 123-124.
[804] Ainsi B. MARTIN BAUMEISTER exclut l'hypothèse d'une extension de l'actuel art. 263, al. 3, du TFUE au motif que le juge de l'Union ne serait pas compétent pour sauvegarder des compétences non octroyées par les Traités, « Recent Developments in Community Case Law Concerning the Standing of European Regions Before European Courts », *REAF*, n°14, 2011, pp. 233-263, p. 260. Notons également que le TFUE liste exhaustivement les bénéficiaires de ce statut, à savoir la Cour des Comptes, la Banque centrale européenne et le Comité des régions.

468. En revanche, il est possible d'entendre le raisonnement de la Cour comme révélateur du rôle des États membres au sein de l'ordre juridique européen. Acteur de l'élaboration du droit de l'Union européenne, l'État membre et les institutions qui œuvrent à cette fonction bénéficient d'un statut contentieux similaire[805]. Sans aucun doute, ce statut permet aux États avant tout de défendre leur intérêt propre, par exemple en leur permettant de demander l'annulation d'un acte contre l'adoption duquel ils s'étaient opposés dans le cadre des négociations[806]. Mais il leur permet également d'agir dans le seul intérêt de la légalité[807], en tant « qu'opérateurs constitutionnels »[808] de l'ordre juridique de l'Union européenne. Dans ce sens, Piet VAN NUFFEL considère que le statut de requérant privilégié des États membres traduit la responsabilité qu'ils ont choisi de s'attribuer, celle de s'assurer que l'Union européenne ne dépasse pas le cadre de ses compétences[809]. Leur statut contentieux peut s'analyser comme une illustration du rôle joué par les États membres au sein de l'ordre juridique de l'Union européenne, à la fois acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre du droit qu'elle produit.

469. Le principe de l'équilibre institutionnel par la Cour de Justice semble plutôt être employé pour refuser de prendre en considération la répartition constitutionnelle des compétences pour déterminer la qualité à agir d'une entité régionale. En effet, la Cour conjugue le principe de l'équilibre institutionnel à l'impossibilité qui est la sienne de s'immiscer dans la structure institutionnelle des États membres.

2) Le refus de s'immiscer dans la structure institutionnelle.

470. L'argumentation de la Région wallonne, et d'autres régions par la suite invitait à déduire de la répartition constitutionnelle des compétences une répartition, parallèle, du *locus*

[805] Le statut contentieux de l'État membre présente certaines particularités encore aujourd'hui, voir en ce sens, S. GERVASONI, « Le statut contentieux de l'État membre », *in* L. POTVIN-SOLIS (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, *op. Cit*., pp. 491-507.

[806] La Cour considère en effet que la position tenue par l'État dans les négociations au sein du Conseil n'a aucune portée sur son recours en annulations contre l'acte qui était à l'objet des négociations. Ainsi, peu importe que l'État ait voté pour l'adoption d'un acte qu'il conteste par la suite. Cela ressort également du fait que les États membres n'ont à démontrer aucun intérêt à agir contre un acte juridique de l'Union européenne. Voir en ce sens, P. VAN NUFFEL, « What's in a member State-Central and Decentralized authorities before the Community Courts », *Common Market Law Review*, n° 38, pp. 871-901, 2001, p. 875.

[807] Pour NOREEN BURROWS les requérants privilégiés peuvent agir dans le seul intérêt de la légalité des actes juridiques de l'Union européenne, « Nemo Me Impune Lacessit: The Scottish Right of Access to the European Courts », *European Public Law*, Vol. 8, n° 1, 2002, pp. 45-68, p.48. Dans le même sens, P. VAN NUFFEL, « What's in a member State—Central and Decentralized authorities before the Community Courts », précité, p.874.

[808] Terme employé par le Professeur J. RIDEAU pour qualifier le rôle reconnu aux États membres à travers le statut de requérant privilégié, « Le statut des collectivités infraétatiques devant les juridictions communautaires », précité, pp. 405-431, p.425.

[809] « What's in a Member State—Central and Decentralized authorities before the Community Courts », p.875.

standi de l'État membre[810]. Ces raisonnements auraient impliqué pour la Cour de constater, voire de confirmer, la compétence invoquée par la région en analysant les dispositions nationales en la matière. L'argumentation de la *Puglia* allait encore plus loin en invitant la Cour à déduire de la répartition interne des compétences une délégation du *locus standi* de l'État italien au profit de la région. Lorsque les requérantes invoquent la mise en cause d'une compétence qui leur est octroyée par la Constitution, elles posent à la Cour la question de la prise en considération de la répartition interne des compétences. C'est pourquoi, dès l'ordonnance *Région wallonne/Commission,* la Cour a expressément affirmé qu'il n'appartenait pas « aux institutions communautaires de se prononcer sur la répartition des compétences par les règles institutionnelles de chaque État membre »[811]. L'avocat général Philippe LEGERest allé dans le même sens à l'occasion de l'arrêt *Antilles Néerlandaises/Conseil* en affirmant que « la répartition des compétences prévues par les règles institutionnelles nationales échappe à (…) [la] compétence » de la Cour[812]. L'argument principal constituait donc en l'interdiction faite à la Cour, et aux institutions européennes en général, de s'immiscer dans la structure institutionnelle et procédurale des États membres.

471. À l'appui de son raisonnement, la Cour a également soulevé la responsabilité exclusive de l'État dans le cadre d'une procédure en manquement, quelle que soit l'autorité interne à l'origine du manquement. Est-ce à dire que la conception élargie de l'État membre dans le cadre de cette dernière procédure justifierait l'interprétation restrictive de la même notion dans le cadre du recours en annulation ? Cela peut apparaître contradictoire, l'affirmation contraire est tout à fait envisageable. Puisque le comportement d'une région est attribué à l'État membre, alors la région devrait pouvoir bénéficier du statut contentieux de l'État dès lors qu'elle est l'autorité compétente en interne. À notre avis, le raisonnement de la Cour doit plutôt s'entendre comme réservant la représentation de l'État aux autorités gouvernementales centrales. Ces dernières sont les seules à même de représenter l'État membre dans le cadre d'une procédure en manquement. Par conséquent, elles sont les seules désignées par les termes « État membre » dans le cadre du recours en annulation. Analysé sous cet angle, le raisonnement de la Cour apparaît plus cohérent.

---

[810] B. MARTÌN BAUMEISTER, « Recent developments in Community Case-law concerning the standing of European regions before European courts », *REAF*, n° 14, oct. 2011, pp. 233-263, p. 239.
[811] Ord. C-95/97, précitée, pt. 7.
[812] Conclusions rendues sur deux affaires introduites, d'une part, par les Pays-Bas et, d'autre part, par les Antilles néerlandaises dirigés contre un règlement du Conseil. CJCE, 22 novembre 2001, *Royaume des Pays-Bas/Conseil de l'Union européenne,* aff. C-301/97, ECLI:EU :C:2001:621 et CJCE, 22 novembre 2001, *Nederlandse Antillen/ Conseil de l'Union européenne,* aff. C-452/98, ECLI:EU:C:2001:623.

472. Il a pu néanmoins être reproché une certaine imprécision à la Cour de Justice lorsqu'elle a employé les termes « d'autorités gouvernementales » pour limiter la notion d'État membre aux seules autorités centrales[813]. Piet VAN NUFFEL considère que ces termes n'excluent pas expressément les autres niveaux de gouvernement pouvant exister dans un État membre, surtout lorsqu'existent sur son territoire des entités dotées de compétences législatives et d'une autonomie garantie par la Constitution[814]. Mais cette critique est d'une portée limitée, car ces termes peuvent légitimement renvoyer à l'approche classique de l'État par le droit international. Selon cette approche, il ne saurait y avoir plusieurs autorités gouvernementales dans un État, mais éventuellement plusieurs autorités exécutives, qu'elles soient régionales, locales et nationales. Le monopole de la représentation de l'État par les autorités gouvernementales s'explique pour deux raisons principales, l'une tenant à l'ordre juridique international et la seconde à la souveraineté des États membres. Dans la perspective d'assurer l'application du droit international public, il s'avère nécessaire d'identifier des autorités responsables des violations des obligations internationales de l'État. Limiter ces autorités aux seules autorités gouvernementales permet de simplifier l'opération d'imputation de telles violations. Du point de la souveraineté des États, cela permet en outre d'empêcher une immixtion des autres États et des institutions internationales dans la structure interne de chaque État.

473. Dès lors, les termes employés par la Cour ne permettent pas, d'après nous, d'envisager même théoriquement la possibilité pour les régions étudiées de bénéficier du statut de requérant privilégié. Tout au plus, l'absence de référence au niveau de pouvoir desdites autorités conduit à l'hypothèse d'une délégation expresse du *locus standi* de l'État à une collectivité territoriale présente sur son territoire. En effet, la Cour s'est exclusivement prononcée sur la possibilité de déduire de la répartition constitutionnelle des compétences un transfert, ou une délégation, du statut contentieux de l'État membre. Mais dans l'hypothèse où les autorités gouvernementales auraient délégué, pour un litige en particulier, le droit de représenter l'État tout entier à une collectivité territoriale, l'on voit mal la Cour de Justice s'y opposer[815]. En pratique, cela prendrait la forme d'une délégation des droits de représentation

---

[813] P. VAN NUFFEL, « What's in a Member State—Central and Decentralized authorities before Community Courts », précité, p. 880 ; K. LAENERTS, N. CAMBIEN, « Regions and the European Court: Giving Shape to the Regional Dimension of the Member States », vol. 35, n°5, *European Law Review*, 2010, pp. 609–635, p. 618.
[814] *Ibidem.*
[815] C'est du moins l'avis de K. LAENERTS et N. CAMBIEN, *ibidem*. À l'inverse, B. MARTIN BAUMESTEIR considère que par sa jurisprudence la Cour refuse de reconnaître tout transfert de locus standi, même expressément autorisé par les autorités centrales, « Recent developments in Community Case Law Concerning the Standing of European Regions Before the European Courts », *REAF*, n° 14, oct. 2011, pp. 233-263, p.241. Nous ne sommes pas d'accord avec ce dernier, car il confond les jurisprudences susmentionnées avec un cas de délégation expresse du droit de

de l'État des autorités gouvernementales centrales aux autorités fédérées, identique à la situation actuelle au sein du Conseil des ministres. Or, une révision des traités ne s'avère pas nécessaire en ce qui concerne la représentation de l'État membre devant la Cour. Le droit originaire n'encadre pas les personnes susceptibles de représenter l'État membre devant le prétoire de la Cour. Dès lors, la Belgique pourrait par exemple déléguer ses droits de représentation à une autorité fédérée, conformément aux règles établies per son ordre juridique interne sans que la Cour de Justice ne puisse s'y opposer.

474. La référence aux « autorités gouvernementales » pour définir l'État membre au sens des dispositions sur le recours en annulation reflète tout de même, quoiqu'implicitement, la démarche de la Cour. En limitant le bénéfice du statut de requérant privilégié aux autorités gouvernementales, la Cour fait fi de la répartition interne des compétences. Elle refuse de prendre en considération l'étendue de la compétence invoquée par la région, fût-elle exclusive de toute compétence des autorités gouvernementales. En ce sens, les Antilles néerlandaises avaient revendiqué le statut de requérant privilégié en se fondant sur l'étendue des compétences détenues en vertu de la répartition constitutionnelle interne[816]. L'on retrouve l'argument de l'étendue de la compétence, ou de sa nature législative, dans toutes les argumentations régionales étudiées. Cela se perçoit clairement dans l'argumentation développée par la région *Puglia* puisqu'elle a soulevé son rôle dans la mise en œuvre du droit de l'Union européenne pour justifier d'un statut contentieux privilégié. La répartition interne des compétences jouait donc son rôle, mais c'est avant tout l'étendue des compétences et de l'autonomie dont jouissent les régions dont il était question dans ces affaires. La Cour était donc invitée à constater l'existence de la compétence invoquée par les régions et son étendue, c'est-à-dire sur le degré de l'autonomie d'une région. Cela aurait emporté pour conséquence une immixtion importante dans le système institutionnel de chaque État membre. En fonction de l'organisation constitutionnelle de l'État dont elle relève, une région aurait ainsi bénéficié du statut de requérant privilégié alors qu'une autre aurait dû agir sur le terrain du recours individuel.

475. En refusant de prendre en considération la répartition interne des compétences, la Cour rejette également tout lien entre la qualité à agir des entités intraétatiques et cette répartition. Elle a clairement affirmé ce rejet à l'occasion d'un pourvoi de la région des

représenter l'État membre, à l'image de ce qui se fait aujourd'hui pour la représentation de certains États membres par des régions au sein du Conseil de l'Union européenne.

[816] Conclusions de l'avocat général P. LEGER, C-301/97 et C-452/98, précitées, pt. 60.

Açores[817], la Cour ayant considéré que « des règles constitutionnelles nationales attributives de compétence ne sauraient déterminer la qualité pour agir des entités régionales »[818]. Par là, la Cour oppose parallèlement une fin de non-recevoir à l'argument selon lequel l'autonomie étendue de certaines régions justifierait l'octroi d'un statut contentieux distinct de celui des requérants ordinaires. Elle affirme ainsi son indifférence à l'égard des statuts internes des régions pourtant distincts d'un État membre à l'autre, et plus particulièrement d'un État membre composé à un État membre unitaire.

476. Au moyen d'une interprétation restrictive des termes « États membres » concernant les dispositions en matière contentieuses, la Cour semble vouloir assurer un traitement égal de tous les États membres de l'Union européenne[819]. Néanmoins, elle fait par là même obstacle à la reconnaissance contentieuse du rôle joué par les entités intraétatiques et, notamment, par les régions étudiées.

477. Ces dernières sont en effet associées à l'exercice des fonctions de l'État membre, elles participent à la production, à l'effectivité et à la garantie du droit de l'Union européenne. Comme le souligne Noreen BURROWS, les régions étudiées sont dans une situation particulière parce qu'elles peuvent choisir les modalités de mise en œuvre du droit de l'Union européenne[820]. Leur marge de manœuvre, qui résulte directement de leur autonomie constitutionnelle, en fait des actrices importantes du processus d'intégration. Il n'est cependant pas difficile de comprendre le refus de la Cour de reconnaître des statuts contentieux distincts aux entités intraétatiques en fonction de la répartition interne des compétences. Cela l'aurait conduite, d'une part, à revoir profondément sa jurisprudence en matière d'égalité des États membres[821] et, d'autre part, à procéder à une lecture particulièrement dynamique des dispositions du Traité relatives aux recours devant le juge de l'Union européenne. Si cela lui était théoriquement possible, les implications pratiques d'une interprétation renouvelée des statuts contentieux apparaissaient sans doute trop conséquentes. En ce sens, le Tribunal a clairement affirmé qu'il revenait aux États membres de faire évoluer, s'ils l'estimaient

[817] CJUE, 26 novembre 2009 *Região autónoma dos Açores/Conseil*, ord. C-444/08 P, ECLI:EU:C:2009:733.
[818] *Ibid*, pt.63. À l'appui de cette affirmation, la Cour renvoie en l'espèce aux affaires précitées en matière de fonds européens.
[819] F. LE BOT, Le principe d'équilibre institutionnel en droit de l'Union européenne, précité, pp. 125-126.
[820] N. BURROWS, « Nemo Me Impune Lacessit : The Scottish Right of Access to the European Courts », précité, p. 51.
[821] Ce qui est tout à fait envisageable, voir en ce sens, *infra* p. 416 et s.

nécessaire, les dispositions en la matière[822]. Enfin, il est également possible d'y voir une finalité supplémentaire, à savoir d'éviter l'engorgement du prétoire de la Cour[823].

478. Les Traités n'ayant pas mis en place de statut contentieux pour les autorités régionales, ou plus largement pour les entités intraétatiques, le raisonnement de la Cour a résulté en l'octroi du statut de requérant ordinaire aux régions[824]. Les régions sont depuis identifiées par le juge de l'Union européenne comme des requérants ordinaires[825]. L'octroi de ce statut s'avère paradoxal en ce qu'il témoigne à la fois d'une certaine ouverture à l'égard des recours régionaux ainsi que d'une approche restrictive de leur accès au juge de l'Union européenne. Le statut contentieux des régions résulte du maintien d'une conception restrictive de l'État par la Cour de Justice dans le cadre des recours mis en place par les traités. En refusant de s'éloigner du cadre posé par le droit international public sur ce point, la Cour participe au maintien de cette cécité régionale. Bien que les justifications et les finalités du raisonnement de la Cour puissent apparaître comme « logiques », il en résulte tout de même une étanchéité certaine des ordres juridiques. En effet, l'octroi du statut de requérant ordinaire aux régions étudiées emporte une restriction importante de leur accès au juge de l'Union européenne. Leur rôle dans le processus d'intégration européenne est sans portée sur leur statut contentieux, les régions étant appréhendées à l'image de toute personne morale.

§ 2. L'octroi d'un statut contentieux restrictif

479. Le statut de requérant ordinaire apparaît comme un statut restrictif pour les régions étudiées. Leurs recours sont abordés d'une manière identique à toute autre personne physique ou morale, qui ne jouit cependant pas de compétences ou d'une autonomie similaire. Bien que cette approche soit cohérente, il en résulte une limitation conséquente des intérêts susceptibles d'être représentés et défendus par les régions étudiés à l'occasion de leurs recours (A). La jurisprudence actuelle aborde les régions à l'image des associations et des groupements professionnels, empêchant ainsi qu'elles fassent valoir le statut qui leur est octroyé par leurs ordres juridiques internes respectifs devant le juge de l'Union européenne (B).

---

[822] Trib. UE, 1er juillet 2018, *Região autónoma dos Açores/Conseil*, 1er juillet 2018, T-37/04, ECLI:EU:T:2008:236.pt. 92.
[823] F. LE BOT, *Le principe de l'équilibre institutionnel en droit de l'Union européenne*, précité, p.125.
[824] L'ordonnance *Région wallonne/Commission*, C-95/97, précitée, constitue en ce sens le premier renvoi au Tribunal d'un recours régional.
[825] Ord. C-95/97, pt. 11.

A- L'interprétation réductrice de l'intérêt défendu par les autorités régionales

480. La question de la nature de l'intérêt qu'une région peut représenter devant le juge de l'Union européenne est une question légitime. Chaque région étudiée est dotée de la personnalité juridique et est en ce sens susceptible d'agir dans son intérêt propre. Mais, dotées d'une assemblée élue démocratiquement, d'une autonomie constitutionnelle et des compétences propres, les régions étudiées agissent également dans l'intérêt de leur électorat et, plus largement, des personnes physiques ou morales présentes sur leur territoire. La répartition verticale des compétences législatives entre les autorités nationales et régionales étudiées conduit à envisager une pluralité des intérêts généraux. Le niveau national agirait alors en défense de l'intérêt général national, les autorités régionales quant à elle exerceraient leurs compétences au nom d'un intérêt général régional, limité à leur territoire. Bien que le choix de la forme composée ou fédérale d'un État obéisse à plusieurs facteurs historiques et propres à chacun, la question des échelons d'intérêt général n'y est pas totalement étrangère.

481. L'octroi du statut de requérant ordinaire aux régions étudiées, et plus généralement à toute autorité publique autre que les autorités nationales, a entraîné une réduction importante de l'intérêt susceptible d'être défendu par ces dernières. Les régions sont autorisées à ne défendre que leur intérêt propre puisqu'elles sont appréhendées comme toutes les personnes morales, et non en tant que collectivité publique garante d'un intérêt général. À plusieurs reprises, certaines autorités régionales ont essayé d'invoquer l'intérêt socio-économique qui était le leur pour demander l'annulation d'un acte juridique de l'Union européenne. Le Tribunal, soutenu par la Cour de Justice[826], a toujours refusé qu'un « tel intérêt général »[827] permette à lui seul de considérer qu'une région est affectée par un acte. Dès lors, une région qui invoque exclusivement l'intérêt économique de son territoire pour justifier de sa qualité pour agir se voit opposer une fin de non-recevoir[828]. Or, lorsqu'elles agissent à l'encontre d'un acte de portée

[826] Elle confirmera en effet cette jurisprudence par la suite, voir par exemple CJUE, *Açores* C-444/08 P, précitée, pts. 30-32. La Cour répond cela dit à la question de l'intérêt représenté par une entité régionale de manière détournée en refusant simplement de l'assimiler à un État membre, sans se référer à sa jurisprudence relative à l'intérêt que peut prétendre défendre une région.
[827] Jurisprudence posée avec l'ord. TPICE, 16 juin 1998 *Comunidad autonoma de Cantabria/Conseil*, T-238/97, ECLI:EU:T:1998:126, pt. 49.
[828] TPICE, 23 octobre 1998, *RegionPuglia/Commission*, T-609/97, ECLI:EU:T:1998:249, pt. 21.

générale, les régions ont tendance à invoquer un intérêt à agir[829] de type socio-économique, ce qui explique le nombre important de rejets pour irrecevabilité[830].

482. Le raisonnement du juge résulte directement du fait que les régions agissent sur le fondement du recours offert aux requérants individuels. En ce sens, le Tribunal a rejeté le moyen tenant aux compétences législatives dont serait dotée une région pour justifier d'un intérêt à agir. Il a considéré que seul l'État, c'est-à-dire les autorités nationales, était susceptible « d'assurer la représentation d'un éventuel intérêt fondé sur la défense de la législation nationale »[831]. À l'appui de son appréciation, le Tribunal a affirmé que la région n'exerçait pas ses compétences législatives dans son intérêt propre[832]. Dès lors, l'affectation des compétences d'une région n'est pas à même d'affecter la région en tant que personne morale puisque ces compétences sont exercées dans l'intérêt de tiers, à savoir les personnes physiques et morales situées sur son territoire. Le Tribunal distingue donc la « région-entité publique » de la « région entité propre », reconnaissant seulement à cette dernière la capacité à agir en annulation devant lui. Cette approche restreint de manière conséquente la portée de l'accès des régions au juge de l'Union européenne, bien qu'elle s'avère cohérente. En effet, il n'est pas faux d'affirmer que les autorités régionales démocratiquement élues exercent leurs compétences dans l'intérêt général des électeurs, et non dans leur intérêt propre[833]. Par sa jurisprudence, le Tribunal refuse de reconnaître toute représentation, par la région, des intérêts des administrés-citoyens situés sur son territoire, sur le fondement d'un mandat général[834]. Il précisera son raisonnement par la suite en affirmant qu'il revient à l'État de défendre l'intérêt général devant lui, peu importe la forme de l'État[835]. Le Tribunal rejette par là toute portée au système institutionnel des États membres en refusant expressément d'adapter son analyse aux États membres composés, à l'image des États qui font l'objet de notre étude. Si à l'occasion du pourvoi dirigé contre l'arrêt du Tribunal, la Cour ne se prononce pas expressément sur ce point, elle valide son raisonnement et refuse de prendre en considération la répartition interne des compétences[836]. Par son arrêt, la

[829] Sur une définition de l'intérêt à agir, S. LEADER, *in* A -J ARNAUD, *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, *op. Cit*., pp. 309-312, p. 310.
[830] B. MARTÌN BAUMEISTER, « Recent Developments in Community Case-Law Concerning the Standing of European Regions Before the European Courts », *REAF*, n° 14, oct. 2011, pp. 233-263, p. 242.
[831] TPICE, 12 mars 2007, *Regione autonoma Friuli Venezia Giulia/Commission*, T-417/04, ECLI:EU:T:2007:82, pt. 62.
[832] *Ibid*., pt. 63.
[833] Quoiqu'il soit également possible d'affirmer qu'il est dans leur intérêt propre d'agir en défense de l'intérêt général dont elles sont investies par la répartition verticale des compétences.
[834] N. LEVRAT, *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, Cité européenne (coll.), P.I.E. — Peter Lang, 2005, 304 p., p. 154.
[835] TPICE, 1er juillet 2008, *Região autònoma dos Açores/Conseil*, T-37/04, EU:ECLI:T:2008:236, pt. 53.
[836] CJUE, 26 novembre 2009, *Região autònoma dos Açores/Conseil*, C-444/08 P, ECLI:EU:C:2009:733.

Cour de Justice confirme le raisonnement du Tribunal sur l'intérêt susceptible d'être défendu par une région autonome.

483. Le juge de l'Union européenne a opéré un arbitrage sur la question de savoir quels intérêts peuvent être défendus devant elle, et par quelles autorités émanant des États membres. La Cour a ainsi refusé de lier son interprétation de l'intérêt à agir à la forme de l'État membre en limitant la défense de l'intérêt général aux autorités centrales. D'après Fabien LE BOT, le juge, au moyen du principe d'équilibre institutionnel, opère une répartition « des prérogatives contentieuses octroyées par le droit de l'Union européenne »[837]. En ce sens, la jurisprudence préserverait les prérogatives des autorités nationales exécutives face aux revendications régionales[838]. Bien que cette analyse ne soit pas dénuée d'intérêt, notre avis est que le juge de l'Union se limite à effectuer une opération de déduction à partir des dispositions du Traité en matière contentieuse. Le droit originaire n'a pas prévu de statut propre aux régions des États membres dotées d'une autonomie constitutionnelle.

484. Les États parties ne semblent pas avoir souhaité octroyer un droit de recours aux régions étudiées, mis à part la Belgique,[839] mais sans résultat. Par conséquent, il s'avérait difficile, pour le juge, de se prononcer à l'encontre de l'intention des parties au Traité. Il faut plutôt inverser le raisonnement : le rejet d'une représentation d'un quelconque intérêt général par une région autonome résulte du statut de requérant ordinaire qui lui a été octroyé. Le juge se limite à appliquer ledit statut à l'aune d'une interprétation constante de l'intérêt à agir du requérant ordinaire. Or, puisque le Traité n'aborde pas expressément la question régionale, le juge l'a réglée en s'appuyant sur sa jurisprudence relative aux recours intentés par des associations, assimilant les régions autonomes, et toute entité publique au demeurant, à cette figure juridique.

---

[837] F. LE BOT, *Le principe de l'équilibre institutionnel en droit de l'Union européenne*, précité, p.122.
[838] *Ibid*., p. 123.
[839] Lors de la conférence intergouvernementale de Nice, la délégation belge avait proposé que les régions dotées d'une autonomie constitutionnelle puissent attaquer tout acte juridique de l'Union européenne dès lors qu'il affecte leurs compétences. Sur ce point, N. BURROWS, « Nemo me Impune Lacessit : the Scottish Right of Access to the European Courts », *European Public Law*, vol. 8, n° 1, 2002, pp. 45-68, p. 66. La proposition n'a pas été soutenue par les autres États membres, elle n'a pas non plus fait l'objet de débats plus approfondis, B. MARTIN BAUMEISTER, « Recent developments in Community Case-Law Concerning the Standing of European Regions Before the European Courts », *REAF*, n° 14, oct. 2011, pp. 233-263, p. 249.

B- L'assimilation des régions autonomes aux associations et groupements professionnels

485. Le Tribunal s'est expressément référé à la jurisprudence relative au recours des associations lorsqu'il a eu à se prononcer sur la recevabilité de recours intentés par des régions autonomes[840]. Une brève analyse de celle-ci permet d'attester l'analogie ainsi opérée par le juge. Il résulte de ce raisonnement le refus du juge de prendre en considération le rôle joué par les régions autonomes dans le processus décisionnel et la mise en œuvre du droit de l'Union européenne. Ce rôle n'apparaît pas dans le statut contentieux octroyé aux régions tel qu'interprété par le juge.

486. Aux termes de la jurisprudence actuelle, une association pourra saisir le juge de l'Union européenne en défense d'un intérêt qui lui est propre et qui ne saurait se confondre avec l'intérêt de ses membres[841]. Le juge a d'ailleurs recours à la notion « d'intérêts généraux [*sic*] » pour désigner les intérêts des membres d'une association, dont l'affectation ne conduit pas à l'affectation individuelle d'une association qu'ils auraient instituée[842]. De la même manière que pour les régions, les associations (et les groupements professionnels) sont appréhendées par le juge en tant qu'entité agissant dans son intérêt propre et non pas dans l'intérêt de ses membres. Or, cela revient partiellement à nier toute portée à l'une des finalités de l'institution d'une association ou d'un groupe professionnel, à savoir la représentation des intérêts de ses membres[843]. Et si la Cour a par la suite reconnu la possibilité, pour une association, d'agir en représentation des intérêts de ses membres, elle a néanmoins maintenu une approche restrictive. Un tel recours n'est recevable que si les membres de l'association sont parallèlement individuellement recevables en défense de ces mêmes intérêts[844]. Ainsi, la recevabilité d'un recours d'une association intenté en défense des intérêts de ses membres est analysée au regard des membres eux-mêmes, et non de l'association. Si les membres sont individuellement concernés par l'acte contesté, alors l'association l'est également. Cette solution est

[840] Dans son ordonnance *Comunidad Autónoma de Cantabria* par exemple, précitée, pt. 48.
[841] Il s'agit d'une jurisprudence constante affirmée très tôt par la Cour, CJCE, 14 décembre 1962, *Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes e. a./Conseil*, aff. Jointes C-19/62 à C-22/62, ECLI:EU:C:1962:48.
[842] *Ibidem*.
[843] Notons que sur ce point la jurisprudence de la Cour de Justice n'est pas plus restrictive que celle du Conseil d'État français, voir notamment, O. RENAUDIE (dir.), *L'intérêt à agir devant le juge administratif*, Berger-Levrault, 2016, 173 p. ; J. RAYMOND, « En matière de défense de l'environnement, la qualité pour agir des associations et le recours pour excès de pouvoir », *Revue juridique de l'Environnement*, n°4, 1991, pp. 453-463.
[844] CJCE, 2 avril 1998, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e. a./Commission*, C-321/95 P, ECLI:EU:C:1998:153.

manifestement restrictive[845] puisqu'elle nie le rôle de l'association dans la représentation des intérêts de ses membres. Indubitablement, cette jurisprudence permet à la Cour d'éviter tout contournement du système des Traités par les requérants individuels et, de ce fait, limite le risque d'engorgement de son prétoire. Dans l'hypothèse inverse, il aurait été possible pour des requérants ordinaires qui ne sont pas directement affectés par un acte de l'Union européenne de se réunir en association afin d'agir en annulation de ce dernier.

487. L'analogie avec la jurisprudence relative à la recevabilité des recours régionaux n'apparaît pas difficile à effectuer. D'ailleurs, dans son ordonnance *Comunidad Autónoma de Cantabria*, le Tribunal a explicitement fait application de cette jurisprudence à l'égard du recours d'une région espagnole[846]. Le Tribunal a confirmé cette application par analogie dans son arrêt *Açores* où il fait à nouveau application de la jurisprudence en la matière pour rejeter toute représentation, par la région, de l'intérêt général des entreprises situées sur son territoire[847].

488. L'assimilation des régions aux associations rend compte de la portée restrictive du statut contentieux octroyé aux requérants individuels lorsqu'il est appliqué aux régions étudiées. Elle conduit à situer sur le même plan deux constructions juridiques pourtant aisément différenciables et différenciées. Bien qu'il ne s'agisse pas de hiérarchiser les régions et les associations, il est manifeste que les régions étudiées jouent un rôle dans le processus d'intégration que les associations ne jouent pas. Leur présence au sein du Conseil de l'Union européenne et leur rôle dans la mise en œuvre en fait des acteurs institutionnels de l'intégration européenne. Sans compter le rôle qui leur a été dévolu par les constitutions nationales de chaque État membre étudié, qui se distingue logiquement du rôle donné à une association par ses membres. L'assimilation actuelle des régions aux associations et aux groupements professionnels emporte pour résultat de nier toute particularité à l'échelon régional et, *a fortiori*, aux régions autonomes. Cela ne permet ni de décrire ni de comprendre la place qui leur est octroyée dans leur ordre juridique interne. Or, si cela semble relever *a priori* d'enjeux purement nationaux, les fonctions qu'elles exercent aujourd'hui dans le cadre de l'intégration européenne conduisent à affirmer le contraire[848].

---

[845] J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, « Droit au juge, accès à la justice européenne », *Pouvoirs*, vol. 96, n°1, 2001, pp. 123-141, p. 137.
[846] T-238/97, précité, pts 48 et 49.
[847] T-37/04, précité, pt. 53.
[848] Voir en ce sens nos développements *infra*, p.391.

489. Le statut de requérant ordinaire des régions autonomes restreint automatiquement leur accès au juge de l'Union européenne. Ce dernier disposait d'une marge de manœuvre limitée sur ce point par les dispositions du traité et l'intention des États parties. L'accès restreint des régions au juge résulte d'abord de l'absence de prise en compte de la forme composée par le Traité. Néanmoins, l'assimilation de ces dernières aux associations relève quant à elle de la seule interprétation du juge. Ce dernier n'est donc pas totalement étranger au caractère restrictif de l'accès des régions à son prétoire. Son interprétation des conditions de recevabilité des recours individuels joue un rôle substantiel dans le maintien de points d'étanchéité de l'ordre juridique de l'Union européenne à la forme composée des États membres étudiés. La jurisprudence actuelle relative aux conditions d'affectation directe et individuelle, propres aux recours des requérants ordinaires, en atteste. Le caractère restrictif du statut de requérant ordinaire pour les régions autonomes se conjugue également au refus du juge d'adapter son interprétation à leur situation.

SECTION 2 : LE MAINTIEN D'UNE INTERPRETATION RESTRICTIVE DES CONDITIONS DE RECEVABILITE DES RECOURS DES REGIONS

490. Le statut contentieux des requérants individuels se caractérise par une double condition de recevabilité, dès lors que le requérant n'agit pas à l'encontre d'une décision dont il est le destinataire. Ces conditions restreignent l'intérêt à agir des personnes physiques ou morales qui souhaitent saisir la Cour de Justice. Ces dernières doivent être directement et individuellement affectées par l'acte contesté. Autrement dit, elles doivent démontrer qu'elles ont un intérêt direct et individuel à obtenir l'annulation de l'acte litigieux. La condition d'affectation individuelle est entendue comme le fait, pour le requérant, d'être atteint en raison de certaines particularités qui lui sont propres, de sorte à être placé dans une situation distincte par rapport à toute autre personne, similaire à celle du destinataire de l'acte contesté[849]. La condition d'affectation directe est établie lorsque les effets sur la situation du requérant résultent directement de l'acte contesté, dont l'exécution est automatique ou ne laisse aucune marge de manœuvre à ses destinataires. La Cour a considéré que si la marge de manœuvre des destinataires n'était que purement théorique, la condition était également établie. Les régions

[849] CJCE, 15 juillet 1963, *Plaumann/Commission*, aff. C-25/62, ECLI:EU:C:1963:17.

étudiées, ainsi que d'autres régions et territoires dotés d'une certaine autonomie, ont essayé d'obtenir du juge une interprétation de ces conditions adaptée à leur situation.

491. À l'appui de leur demande, les requérants ont invoqué leur autonomie, leurs compétences dans le domaine faisant l'objet de l'acte contesté et, enfin, la répartition interne des compétences. Aux moyens fondés sur leur situation en vertu de leur ordre juridique interne, certaines régions ajoutèrent des moyens tirés du droit de l'Union lui-même. En effet, les dispositions de droit originaire prévoient parfois une protection particulière de certains territoires, compte tenu par exemple de leur situation géographique. Mais la Cour et le Tribunal opposèrent une fin de non-recevoir aux régions. Ils refusèrent ainsi d'adapter l'interprétation de la condition d'affectation individuelle (§1) et d'assouplir celle de l'affectation directe (§2). Bien que ce refus assure une certaine cohérence de la jurisprudence de la Cour, il renforce néanmoins de l'étanchéité de l'ordre juridique de l'Union européenne à la forme composée des États membres étudiés.

§ 1. Le refus d'adapter l'interprétation de la condition d'affectation individuelle

492. Dans un premier temps, le juge a refusé d'assouplir son interprétation sans se référer explicitement à la répartition interne des compétences. Au lieu de cela, il a rejeté le moyen relatif à la protection organisée par le droit de l'Union européenne lui-même de certaines régions ou territoires. Le seul fait que le Traité les identifie n'a pas pour conséquence de les individualiser (A). Par la suite, la Cour rejettera explicitement toute prise en compte de la répartition interne des compétences dans son appréciation de la qualité à agir. Elle en profitera pour réaffirmer le rejet de toute individualisation par les dispositions du Traité (B).

A- Le refus d'individualiser une entité autonome identifiée par le droit originaire

493. L'arrêt de la Cour de Justice *Nederlandse Antillen/Conseil*[850] est une illustration du refus exprimé par le juge de l'Union européenne concernant un éventuel assouplissement de l'appréciation de l'affectation individuelle d'une entité publique autonome. Il est depuis constamment employé par la Cour et le Tribunal, pour maintenir l'interprétation classique de cette condition. La Cour avait par le passé exclu de son appréciation les arguments tenant à

[850] CJCE, 22 novembre 2001, *Nederlandse Antillen/Conseil*, C-452/98, ECLI:EU:C:2001:623.

l'affectation d'un intérêt socio-économique des régions[851], refusant déjà d'adapter sa jurisprudence à la situation des régions étudiées. La jurisprudence *Nederlandse Antillen* a confirmé cette orientation en maintenant la cécité européenne à l'autonomie régionale.

494. Afin d'en saisir la portée, il convient de se pencher au préalable sur un arrêt du même nom du Tribunal[852] qui a précédé d'un an le prononcé de la Cour de Justice. En l'espèce, le gouvernement des Antilles néerlandaises avait saisi le Tribunal de deux recours en annulation contre deux règlements de la Commission[853] concernant l'importation de riz en provenance des PTOM, dont le requérant. Après avoir rappelé la jurisprudence concernant les bénéficiaires du statut de requérant privilégié[854], le Tribunal a déclaré le recours recevable[855]. Son raisonnement procède d'une appréciation assez classique de la condition d'affectation directe[856] et de l'intérêt à agir du requérant. En revanche, son interprétation de la condition d'affectation individuelle, établie en l'espèce, mérite d'être remarquée. Elle relève d'une véritable innovation jurisprudentielle que le Tribunal a fondée, peut-être à tort[857], sur plusieurs arrêts de la Cour de Justice.

495. Le cadre juridique de l'adoption des règlements litigieux était la « décision PTOM »[858] adoptée par le Conseil des ministres en application de l'ancien article 160 du Traité sur la Communauté européenne. Ayant pour objet de réglementer l'association des PTOM à la Communauté, la décision permettait à la Commission d'adopter des mesures de sauvegarde sous certaines conditions. De ces conditions, le Tribunal en a déduit une obligation, pour la

---

[851] Voir en ce sens *supra*, p. 241.
[852] TPICE, 10 février 2000, *Gouvernement des Antilles néerlandaises/Commission*, aff. Jointes T-32/98 et T-41/98, ECLI:EU:T:2000:36.
[853] Respectivement contre l'acte, Commission des Communautés européennes, *Règlement (CE) instaurant des mesures spécifiques à l'importation de riz originaire des pays et territoires d'outre-mer*, 27 novembre 1997, n°2352/97, JO L326, 28.11.1997, p. 21, et l'acte, Commission des Communautés européennes, *Règlement (CE) relatif à la délivrance de certificats d'importation de riz relevant du code NC 1006 originaire des pays et territoires d'outre-mer, dans le cadre des mesures spécifiques instaurées par le règlement (CE) n°2352/97*, 12 décembre 1997, n°2494/97, JO L343, 13.12.1997, p. 17.
[854] Le requérant avait en effet saisi le Tribunal à la fois sur le fondement de l'ancien article 173, al. 2 concernant les recours intentés par un État membre, la Commission ou le Conseil (actuel art. 263, al. 2) et l'al. 4 (actuel al. 4 du même article) relatif au recours individuel.
[855] Pt. 29 de l'arrêt.
[856] Le Tribunal a considéré que le règlement litigieux constituait une réglementation complète ne laissant aucune marge d'appréciation à l'État membre destinataire (les Pays-Bas), pt.60 de l'arrêt, appliquant ainsi une jurisprudence constante sur ce point, voir en ce sens *infra* p. 258. Il en va de même pour l'intérêt à agir du requérant, mis en cause par la Commission, mais constaté par le Tribunal, pts. 58-59.
[857] L'avocat général P. LEGER lui reprochera son analyse dans ses conclusions présentées le 13 mars 2001 (pt. 103) à l'occasion d'un recours joint du gouvernement des Antilles néerlandaises et des Pays Bas, CJCE, *Nederlanse Antillen/Conseil*, 22 novembre 2001, C-452/98, ECLI:EU:C:2001:623.
[858] Conseil, *Décision relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté économique européenn*e, 25 juillet 1991, 91/482/CEE, JO L263, 19.09.1991, p. 1.

Commission, « de prendre en considération les répercussions négatives que sa décision risqu [ait] sur l'économie du pays ou du territoire d'outre-mer concerné (…) »[859]. L'applicabilité de la décision au requérant découlait quant à elle du fait qu'il était nommément cité par le Traité parmi les territoires et pays concernés par les dispositions du Traité au fondement de la décision PTOM[860]. De ce fait, le Tribunal a considéré que le requérant « bénéficiait ainsi d'une protection spécifique au titre du droit communautaire »[861] et, par conséquent, que le règlement litigieux l'atteignait au sens de la jurisprudence *Plaumann*[862]. Il déduisit donc de l'obligation de prise en compte à la charge de la Commission l'affectation individuelle du requérant. Ainsi, la condition était établie du seul fait que le droit de l'Union européenne, en l'espèce le Traité, mettait en place une protection, autrement dit des garanties, à l'égard d'une catégorie particulière à laquelle le requérant appartenait. Il s'est appuyé en ce sens sur l'arrêt *Piraiki-Patraiki*[863] de la Cour de Justice, laquelle avait effectivement pris en compte une obligation à charge de la Commission formulée dans l'accord d'adhésion de la Grèce.

496. Par son raisonnement, le Tribunal laissait croire qu'il reconnaissait la possibilité aux régions et autres entités publiques d'agir en défense des droits et garanties octroyées par le droit de l'Union européenne[864]. Il aurait été possible d'en déduire le principe suivant lequel, dès lors que le droit de l'Union octroie une protection à une entité territoriale, expressément identifiée au sein d'une liste, cette dernière est automatiquement concernée individuellement par l'acte contesté. Mais la Cour de Justice a eu l'occasion de se prononcer sur des faits similaires, rejetant la déduction du Tribunal. Elle réaffirmera son rejet à l'occasion du pourvoi soulevé contre l'arrêt étudié, de sorte à clore définitivement le sujet.

497. Saisie d'un recours des Pays-Bas en annulation contre le même règlement du Conseil en matière d'importation de riz des PTOM, la Cour a aussi eu à se prononcer sur un recours du gouvernement des Antilles néerlandaises. Ce dernier était dirigé contre le même règlement, mais devant le Tribunal, lequel s'est dessaisi[865]. Un an après l'arrêt du Tribunal et avant de se prononcer sur le pourvoi de la Commission, la Cour a opté pour le maintien d'une interprétation restrictive de la condition d'affectation individuelle en rejetant l'analyse du Tribunal, allant dans le sens des conclusions de l'avocat général Philippe LEGER. Elle a en effet

[859] Pt. 54 de l'arrêt T-41/98, précité.
[860] *Ibid*., pt. 55.
[861] *Ibid*., pt. 56.
[862] CJCE, 15 juillet 1963, *Plaumann/Commission*, aff. C-25/62, ECLI:EU:C:1963:17.
[863] CJCE, 17 janvier 1985, *Piraiki-Patraiki e. a./Commission*, C-11/82, ECLI:EU:C:1985:18, pts. 19 et s.
[864] En ce sens, A. THIES, « The *locus standi* of the Regions Before EU Courts », précité, p. 38.
[865] CJCE, *Nederlandse Antillen/Conseil*, C-452/98, précité.

considéré que l'existence d'une obligation de prise en considération de certains territoires dans le chef du Conseil ne saurait, à elle seule, placer le requérant dans une situation de fait qui le distinguerait parmi les autres[866]. Cette obligation ne serait qu'un indice utile, mais non suffisant à l'appréciation de l'établissement de l'affectation individuelle[867]. Le requérant n'est donc pas exonéré de la charge de la preuve de son affectation individuelle[868]. Cette position a été réaffirmée à l'occasion du pourvoi dirigé contre l'arrêt *Nederlandse Antillen/Commission* du Tribunal[869]. La Cour a donc refusé de reconnaître une portée étendue aux dispositions de droit de l'Union européenne mettant en place des garanties pour le requérant. Elle a, tout au plus, affirmé que l'existence d'une obligation de prise en compte de la situation de certains particuliers dans le chef du Conseil ou de la Commission « peut-être de nature à individualiser ces derniers »[870]. Placée sous le régime de la probabilité, la possibilité d'agir en défense d'une protection octroyée par le droit de l'Union européenne pour les requérants ordinaires n'est plus que d'une portée très limitée, purement contextuelle. La Cour sauvegarde alors sa marge de manœuvre puisqu'elle pourra décider au cas par cas de l'établissement de l'affectation individuelle dans l'hypothèse où une obligation de prise en compte de certains particuliers pèse sur une institution européenne dans le processus décisionnel.

498. Le maintien d'une interprétation restrictive de la condition d'affectation individuelle est confirmé par l'exigence, dans les deux arrêts, que les Antilles néerlandaises démontrent qu'elles étaient placées dans une situation de fait qui les distinguait des autres PTOM. Alors que le requérant fondait son argumentation sur son appartenance à la catégorie des PTOM expressément identifiée par le Traité, la Cour refuse d'examiner l'affectation individuelle au niveau de cette catégorie. Si cela correspond à une jurisprudence constante[871], cette solution n'en est pas moins fortement restrictive pour le requérant en l'espèce. En effet, le Traité disposait de l'obligation de prise en compte pour tous les PTOM et le règlement litigieux ne se limitait pas aux Antilles néerlandaises. L'intérêt socio-économique n'entrant pas en jeu dans l'appréciation de la Cour, il restait peu d'éléments en faveur de l'établissement de l'affectation individuelle.

---

[866] *Ibid*., pt. 70.
[867] En ce sens les conclusions de l'avocat général, pt. 98.
[868] Pt. 72 de l'arrêt, affectation d'ailleurs non établie en l'espèce, pt.75.
[869] CJCE, 10 avril 2003, *Nederlandse Antillen/Commission*, C-142/00 P, ECLI:EU:C:2003:217, pts. 72-74.
[870] *Ibid*., pt. 72.
[871] Le requérant ordinaire doit ainsi démontrer qu'il est placé dans une situation distincte de tout autre requérant ordinaire. Dès lors, il ne saurait être considéré comme affecté par un acte juridique de l'Union européenne que parce qu'il appartient à une catégorie concernée par ledit acte. Voir sur ce point, CJCE, 15 juillet 1963, *Plaumann/Commission*, C-25/62, ECLI:EU:C:1963:17.

499. La jurisprudence *Nederlandse Antillen* illustre le refus de la Cour de Justice de se pencher sur la situation d'une entité régionale autonome. Ceci au point de limiter la portée qui aurait pu être reconnue à des dispositions de droit de l'Union européenne dont l'effet était d'octroyer certaines garanties au requérant. Il s'agit encore aujourd'hui d'une jurisprudence constante à laquelle s'est ajouté le refus exprès de la Cour de prendre en considération la répartition interne des compétences pour apprécier l'affectation individuelle d'une région. Par là, la Cour maintient des limites importantes à leur possibilité de saisir le juge de l'Union. Bien que ces limites résultent avant tout du statut de requérant ordinaire tel que défini par les Traités, le refus de la Cour d'adapter son appréciation à la situation des régions étudiées emporte pour conséquence de pérenniser ces limites.

B- Le rejet explicite de la répartition interne des compétences comme outil d'interprétation du juge

500. À l'occasion de recours en annulation dirigés contre des actes de portée générale, certaines régions n'ont pas hésité à invoquer la répartition interne des compétences pour justifier de l'établissement de leur affectation individuelle. Deux affaires intéressent particulièrement notre analyse en ce qu'elles ont amené le Tribunal (1), puis la Cour (2), à rejeter expressément toute prise en compte des règles internes de répartition des compétences dans le cadre de l'appréciation de la justification de leur affectation individuelle.

1) Le rejet par leTribunal

501. C'est d'abord à l'occasion d'un recours de la *Regione autonoma Friuli Venezia Giulia* que la question a été posée au juge de l'Union européenne, en l'espèce au Tribunal[872]. La requérante demandait l'annulation d'une note explicative annexée à un règlement de la Commission pris en exécution de dispositions de droit dérivé de l'Union européenne dans le domaine vitivinicole[873]. La note contestée limitait dans le temps l'utilisation d'une appellation d'un vin produit par et sur le territoire de la requérante. Elle agissait donc en tant que

[872] TPICE, 12 mars 2007, *Regione autonome Friuli Venezia Giulia/Commission*, ord. T-417/04, ECLI:EU:T:2007:82.
[873] La note se trouvait à l'annexe I du *Règlement (CE) modifiant le règlement (CE) n° 753/2002 fixant certaines modalités d'application du règlement (CE) n° 1493/1999 du Conseil en ce qui concerne la désignation, la dénomination, la présentation et la protection de certains produits vitivinicoles*, 9 août 2004, n° 1429/2004, JO L 263 p. 11.

propriétaire et productrice de vin et en tant que collectivité territoriale représentante des intérêts des producteurs dudit vin situés sur son territoire. La Commission ayant contesté la recevabilité de son recours, la requérante a dû justifier son intérêt à agir.

502. En ce qui concerne la condition d'affectation individuelle, l'argumentation de la requérante présente un intérêt manifeste pour notre étude en ce qu'elle opère une jonction entre la répartition interne des compétences et l'ordre juridique de l'Union européenne[874]. En effet, la requérante estimait être individuellement concernée en tant qu'autorité autonome détenant une compétence législative exclusive en matière agricole[875]. La répartition interne des compétences lui permettait dès lors de modifier la réglementation nationale en la matière[876]. À sa compétence législative s'ajoutait une compétence consultative concernant l'inscription des vins au registre national des cépages[877]. Or, compte tenu de sa compétence, la requérante considérait que des dispositions de droit dérivé de l'Union européenne en matière vitivinicole[878] lui avaient attribué « la compétence pour désigner les cépages à cultiver sur [son] territoire »[879]. Cette attribution résultait du renvoi, par les dispositions invoquées par la requérante, aux États membres pour désigner les cépages à cultiver. *La Regione autonoma Friuli Venezia Giulia* prétendant être elle-même compétente sur ce domaine, elle s'estimait être concernée par le renvoi opéré par le droit dérivé de l'Union européenne. C'est en ce sens que son argumentation opérait une jonction entre la répartition interne des compétences et l'ordre juridique de l'Union européenne. Le renvoi aux États membres par un règlement du Conseil devait se lire, pour la requérante, au regard de la répartition interne des compétences. Compte tenu de cette répartition, les autorités compétentes en interne pour exécuter le règlement devaient être considérées comme individuellement concernées par ledit règlement.

503. Son raisonnement appelait le Tribunal à se défaire d'une approche formaliste qui aurait commandé d'entendre par « États membres » les seules autorités nationales sans s'intéresser aux autorités qui, effectivement, étaient amenées à exécuter un acte juridique de

[874] Il convient de préciser qu'une seule partie de son argumentation est ici étudiée. La requérante s'appuyait également sur sa qualité de productrice du vin en question, argument rejeté par le Tribunal en ce que la seule qualité de producteur ne permettait pas de l'individualiser par rapport aux autres producteurs, pts. 54-57. Dans le même sens, la requérante invoquait l'intérêt qui était le sien de protéger les intérêts économiques des producteurs situés sur son territoire, argument également rejeté au pt. 61.
[875] Pt. 39 de l'arrêt.
[876] *Ibidem*.
[877] *Ibidem*.
[878] Conseil, *Règlement (CE) concernant les règles générales relatives au classement des variétés de vigne*, 24 juillet 1989, n° 2389/89, JO L 232 p.1
[879] Pt. 39 de l'arrêt.

l'Union européenne dans l'ordre juridique interne. Cela l'aurait également conduit à se pencher sur la répartition interne des compétences et à identifier les autorités compétentes, au sens du droit national. Bien que la requérante fondait sa compétence pour désigner les cépages à cultiver sur un règlement du Conseil, c'est parce qu'elle était compétente en vertu du droit national qu'elle était amenée à exécuter ledit règlement. Son argumentation revenait implicitement à demander au Tribunal de prendre en considération la répartition des compétences pour établir l'affectation individuelle de la requérante. La requérante se fondait sur l'appréciation de la notion d'État membre au regard des autorités qui exercent la fonction de mise en œuvre dans l'ordre juridique interne.

504. Le juge a rejeté l'argumentation de la requérante ; il a considéré en ce sens que la répartition interne des compétences relevait du seul droit constitutionnel de chaque État et était indifférente « du point de vue de l'appréciation de l'éventuelle affectation des intérêts des collectivités territoriales par une mesure de droit communautaire »[880]. À l'appui de son refus, on retrouve son argumentation étudiée précédemment selon laquelle la défense de la législation nationale revient à l'État membre, soit aux autorités nationales[881]. Cette affirmation résulte du fait que seules les autorités nationales peuvent agir en défense de l'intérêt général au sens de la jurisprudence de la Cour de Justice[882]. De fait, le Tribunal refuse de lier l'appréciation de l'affectation individuelle à la répartition interne des compétences, rejetant donc toute portée au rôle octroyé par la constitution italienne aux régions. Ce refus n'est pas sans conséquence compte tenu de la place des régions italiennes, et des régions étudiées, dans l'exercice de la fonction de mise en œuvre du droit de l'Union européenne.

505. A priori catégorique, le raisonnement du Tribunal apparaît en seconde lecture plus nuancé. En effet, le juge exclut toute portée à la répartition interne des compétences dès lors que l'acte contesté n'affecte pas l'étendue d'une compétence régionale[883]. Cette affirmation fait écho à sa jurisprudence plus favorable aux recours régionaux en matière d'aides d'État. La région étant souvent reconnue comme compétente en ce qu'elle a adopté un acte constitutif d'une aide l'État[884]. Le raisonnement du Tribunal se fonde sur le fait qu'une collectivité

[880] Pt. 62 de l'arrêt.
[881] *Ibidem*. Voir en ce sens *supra*, p.241 et s.
[882] Voir également *supra*, p. 241 et s.
[883] Pt. 63 de l'arrêt.
[884] Voir en ce sens *infra*, p.283.

territoriale n'exercerait pas ses compétences dans son intérêt individuel, mais dans un intérêt général pour la défense duquel le droit de l'Union européenne ne l'habilite pas[885].

506. Cette référence à l'affectation de l'étendue des compétences d'une collectivité territoriale résonne mal avec l'affirmation péremptoire de l'absence de portée de la répartition interne des compétences. Cela signifie-t-il que si la région requérante avait apporté la preuve de l'affectation de l'étendue de ses compétences par le règlement contesté, elle aurait été considérée comme individuellement concernée ? Ou bien est-il nécessaire, à l'image du contentieux des aides d'État[886], que l'acte contesté mentionne explicitement l'acte régional contraire ? De plus, une telle preuve ne nécessite-t-elle pas du juge qu'il s'interroge sur la répartition interne des compétences ? En ce sens, la Commission européenne n'a pas hésité à y procéder en l'espèce en soulevant l'absence de compétence de la région requérante, estimant que les autorités nationales étaient les seules compétentes en matière vitivinicole[887].

507. D'ailleurs, et quoiqu'à titre surabondant, le Tribunal a emprunté cette voie en l'espèce lorsqu'il affirme ne pas être convaincu par « les affirmations de la requérante quant à la répartition des compétences dans l'ordre constitutionnel italien »[888]. À l'appui de cette affirmation, le Tribunal a mentionné l'origine nationale d'un acte interne concernant la dénomination du vin produit sur le territoire de la région. Il a également relevé une référence effectuée par la Commission à un arrêt de la Cour constitutionnelle italienne[889]. La Commission s'est fondée sur cet arrêt pour affirmer l'absence de compétence régionale dans le domaine de l'appellation des vins. Or, le refus de principe de prendre en considération la répartition interne des compétences permettait au Tribunal de conclure automatiquement à l'absence d'affectation individuelle de la requérante. S'il prend le soin de préciser la nature surabondante de ses remarques, il en résulte tout de même une appréciation de l'existence de la compétence régionale à partir des preuves apportées par la requérante. Dès lors, son raisonnement n'en apparaît pas contradictoire, mais plutôt contextuel. Le Tribunal rejette par principe la prise en compte de la répartition interne des compétences tout en se ménageant une marge de manœuvre sur l'examen de l'affectation d'une compétence régionale[890].

---

[885] Voir en ce sens *supra*, p.241.
[886] Voir en ce sens *infra*, p.283.
[887] Pt. 30 de l'arrêt.
[888] Pt. 64 de l'arrêt.
[889] *Ibidem*.
[890] Pt. 63 de l'arrêt T-37/04, précité.

508. En l'absence d'un pourvoi devant la Cour, il a fallu attendre une autre affaire impliquant cette fois la région des Açores[891] afin que cette dernière rejette, elle aussi, expressément la prise en compte de la répartition interne des compétences. Mais de la même manière que pour l'affaire *Regione autonoma Friuli Venezia Giulia*, la Cour semble se réserver une marge d'appréciation sur cette question.

2) Le rejet par la Cour

509. La région *Açores* a saisi le Tribunal de l'Union européenne d'un recours en annulation du règlement n° 1954/2003 du Conseil portant sur le domaine de la pêche[892]. Pour justifier de la recevabilité de son recours, la requérante s'appuyait sur plusieurs moyens. Elle invoquait, d'une part, la protection spécifique que lui octroyait le droit de l'Union européenne[893] et, d'autre part, l'affectation de ses compétences dans le domaine de la pêche. En ce sens, cette affaire a été l'occasion pour la Cour de réaffirmer sa jurisprudence *Nederlandse Antillen*[894] et de reprendre à son compte le raisonnement du Tribunal dans l'affaire n° T-177/04, précédemment, étudiée.

510. La requérante avait joint à son recours au fond une demande de suspension de l'exécution du règlement contesté au juge des référés[895]. Le juge a considéré qu'il ne pouvait être écarté *prima facie* que la requérante soit individuellement concernée[896]. Il a en ce sens soulevé l'affectation des compétences de la région par le règlement du Conseil, dont l'étendue était d'après lui considérable[897]. Bien qu'il s'agisse d'une ordonnance en référé, il en résulte que le juge n'a pas refusé de prendre en considération l'effectivité de la prétendue affectation de la compétence de la requérante. Mais il s'agit surtout de relever que le juge n'a pas rejeté, préalablement à son appréciation, la prise en considération de la répartition interne des

[891] Cette affaire a donné lieu à trois jugements distincts. D'abord une procédure en référé, TPICE, 7 juillet 2004, *Região autónoma dos Açores/Conseil*, ord. T-37/04 R, ECLI:EU:T:2004:215 ; ensuite, TPICE, 1er juillet 2008, *Região autónoma dos Açores/Conseil*, T-37/04, EU:ECLI:T:2008:236 ; enfin, CJUE, 26 novembre 2009, *Região autónoma dos Açores/Conseil*, C-444/08 P, EU:ECLI:C:2009:733.
[892] *Règlement (CE) concernant la gestion de l'effort de pêche concernant certaines zones et ressources de pêche communautaire modifiant le règlement (CEE) n° 2847/93 et abrogeant les règlements (CE) n° 685/95 et (CE) n° 2027/95*, 4 novembre 2003, n° 1954/2003, JO L 289, 07.11.2003, p.1.
[893] La requérante se référait à l'ancien article 299 du Traité CE §1 qui prévoyait que le Conseil adopte des mesures spécifiques pour les régions ultrapériphériques concernant les modalités d'application du Traité CE.
[894] La Cour s'est limitée à réaffirmer sa jurisprudence sur ce point, pt. 40 de l'arrêt, C-444/08 P, un rappel que le Tribunal avait également effectué au pt. 55 de son arrêt, T-37/04.
[895] T-37/04 R, précité.
[896] *Ibid*., pt. 121.
[897] *Ibid*., pt. 122.

compétences pour apprécier la qualité à agir de la requérante. Cependant, la portée de cette ordonnance reste fortement limitée puisque le tribunal, puis la Cour ont tous deux considéré le recours comme irrecevable au motif que la requérante n'était pas individuellement concernée par le règlement litigieux.

511. La région des *Açores* avait eu recours à une argumentation similaire à celle du Friuli Venezia Giulia en considérant qu'elle tirait des compétences de la réglementation européenne en matière de pêche, compte tenu de la répartition interne des compétences. À nouveau, la requérante opérait une jonction entre la répartition interne et le règlement contesté à destination des États membres. La région étant compétente en matière de pêche pour ses eaux territoriales, en s'adressant à l'État membre le règlement litigieux s'adressait également à elle.

512. Confirmant la position du Tribunal, la Cour rejeta elle aussi cette approche, considérant que le règlement litigieux ne s'adressait qu'aux autorités centrales des États membres. Elle en déduisit que les compétences invoquées par la requérante découlaient exclusivement du droit interne. Or, « des règles constitutionnelles nationales attributives de compétence ne sauraient déterminer la qualité pour agir des entités régionales »[898]. Si la Cour s'est appuyée en ce sens sur des arrêts précédents, c'est la première fois qu'elle se réfère à la nature constitutionnelle des règles de répartition des compétences invoquées par une région. La Cour oppose une fin de non-recevoir à l'établissement d'un lien entre la répartition interne des compétences et l'appréciation de la condition d'affectation individuelle.

513. La répartition interne des compétences étant inopérante, la Cour a rejeté le moyen soulevé par la requérante en lien avec sa compétence en matière de pêche. Cette dernière soulevait l'impossibilité qui était la sienne de réglementer la pêche dans ses eaux territoriales à l'égard des navires battant un pavillon autre que le pavillon portugais. La réglementation litigieuse ouvrait en effet la pêche dans les eaux de la requérante aux navires battant pavillon des autres États membres et limitait le droit de réglementation des États aux seuls navires de leur nationalité. Il en résultait donc directement l'impossibilité pour la requérante de réglementer l'activité des navires d'une nationalité autre que la nationalité portugaise. Mais la Cour considéra ce moyen comme constitutif d'une situation de fait insusceptible d'individualiser, par elle-même, un requérant.

[898] C-444/08 P, précité, pt. 63.

514. Bien que la répartition interne des compétences soit dépourvue de toute portée à l'égard de l'appréciation de la Cour, cette dernière a maintenu une certaine marge d'appréciation. En effet, malgré le caractère inopérant de la répartition interne des compétences, la Cour prend le soin de relever l'absence de compétence de la requérante quant à la réglementation de la pêche sur ses côtes. Cette précision du juge interroge quant à la portée de la répartition interne des compétences dans son appréciation de la qualité à agir. Il semble que la Cour se réserve la possibilité de prendre en considération des compétences régionales au cas par cas pour apprécier la qualité à agir d'une région.

515. Cette démarche relève indéniablement de l'appréciation des règles internes de répartition des compétences par le juge de l'Union européenne. Or, la Cour a repris à son compte l'appréciation du Tribunal en constatant que la requérante ne faisait état « d'aucun acte législatif concret relevant de sa compétence propre dont la validité [aurait été] remise en cause par les dispositions litigieuses »[899]. Est-ce à dire que si la requérante avait apporté une preuve en ce sens, la Cour aurait modifié l'appréciation de son affectation individuelle ? La Cour se garde de l'affirmer, maintenant par là une marge de discrétion qui n'est pas sans conséquence sur la sécurité juridique des entités régionales.

516. Ainsi, les compétences octroyées par les constitutions aux régions étudiées importent peu dans l'appréciation de leur affectation individuelle par le juge de l'Union européenne. Si ce dernier semble se réserver la possibilité d'appréhender au cas par cas les compétences des régions, il reste que la seule affectation d'un domaine de compétence régionale par un acte juridique de l'Union européenne est sans portée. La marge de manœuvre maintenue par le juge de l'Union européenne portera ses fruits pour l'examen de la recevabilité des recours régionaux dans le contentieux des aides d'État, dans le cadre duquel l'affectation individuelle semble plus facile à établir[900]. Mais le refus de principe apparaît comme une limite considérable à la garantie d'un équilibre des rapports entre l'ordre juridique de l'Union européenne et les États membres composés.

517. L'étanchéité qui résulte de l'appréciation de la condition d'affectation individuelle se retrouve également dans l'établissement de l'affectation directe, seconde condition apposée par le droit de l'Union à la recevabilité du recours individuel. Le juge a en effet refusé d'assouplir son interprétation à l'aune de la situation des régions autonomes.

[899] Pt. 65 de l'arrêt C-444/08 P, précité.
[900] Voir en ce sens *infra*, p.283 et s.

§ 2. Le refus d'assouplir l'interprétation de la condition d'affectation directe : l'exemple du contentieux des fonds structurels

518. Si la condition d'affectation individuelle a pu être décrite comme la plus restrictive des deux conditions de recevabilité des recours des requérants ordinaires contre les actes dont ils ne sont pas destinataires, il en est allé autrement dans le cadre du contentieux des fonds structurels. Certains fonds européens sont octroyés sur concours aux États membres à la suite de la présentation d'un projet. À cette occasion, il arrive que l'État membre désigne une région sur son territoire comme autorité responsable du projet, de sa réalisation, ou encore bénéficiaire du concours. Cette désignation s'opère parfois à l'aune de la seule répartition interne des compétences. Elle est ensuite reproduite dans la décision d'octroi du concours financier édictée par la Commission. Cette dernière contrôle la réalisation du projet, si elle constate des irrégularités elle peut émettre une décision de clôture du concours. Une telle décision a pour effet de mettre fin au versement des montants prévus initialement, de recalculer l'intégralité de ces montants (souvent à la baisse), voire de supprimer l'intégralité du concours. Dans cette hypothèse, l'État est tenu par une obligation de restitution des sommes déjà versées.

519. Les décisions étant adressées aux États membres, la question de l'affectation des régions requérantes s'est nécessairement posée devant le juge, cette fois sur le terrain de l'affectation directe. Divers arrêts rendus par des chambres distinctes du Tribunal ont conduit à une certaine confusion jurisprudentielle, malgré le fait que la Cour s'était parallèlement prononcée sur la question (A). Cette confusion illustre une tentative d'assouplissement de l'interprétation du Tribunal, à laquelle la Cour a opposé une fin de non-recevoir. Elle a récemment eu l'occasion de réaffirmer le maintien de l'interprétation classique de la condition d'affectation directe (B).

A- La confusion jurisprudentielle sur l'assouplissement de l'interprétation de la condition d'affectation directe

520. Le Tribunal a entretenu une certaine confusion sur la question de l'affectation directe des régions dans le cadre du contentieux des fonds structurels. Difficile de savoir si cela relève de la tentative d'assouplissement ou d'une erreur d'interprétation de la jurisprudence de la Cour. Une première contradiction a eu lieu à la suite de deux recours de la *Regione Sicilia*(1),

puis le Tribunal a persévéré dans la controverse alors même que la Cour s'était prononcée sur ce point (2).

1) La controverse du Tribunal sur la condition d'affectation directe

521. Le raisonnement développé par le Tribunal à l'occasion de deux recours successifs de la Sicile mérite d'être analysé. Ce dernier reflète en effet une opposition frontale entre deux interprétations de la situation des régions dans le cadre des fonds structurels. Un premier arrêt atteste du maintien d'une interprétation classique de la condition par le Tribunal (a), mais il sera suivi par un assouplissement paradoxal de cette même interprétation (b).

a. Le maintien de l'interprétation classique de la condition d'affectation directe

522. Une première saisine de la région a donné lieu à une ordonnance en irrecevabilité du Tribunal[901], au motif que la requérante n'était pas directement affectée par la décision de la Commission[902]. Cette dernière avait en effet revu le montant alloué au nom du Fonds européen de développement régional et décidé de la récupération d'une somme donnée[903]. Si elle ne remettait pas en cause l'affectation individuelle de la région, elle contestait son affectation directe. Conformément à une jurisprudence constante, la condition d'affectation directe est établie lorsque la décision litigieuse produit directement des effets sur la situation juridique du requérant et ne laisse aucun pouvoir d'appréciation à ses destinataires[904]. Il est à noter que l'absence de marge d'appréciation des destinataires est également établie si celle-ci est purement théorique, c'est-à-dire lorsque « leur [les destinataires] volonté de tirer des conséquences conformes à celle-ci ne fait aucun doute »[905]. Appliquée aux faits d'espèce, la condition d'affectation directe n'aurait été établie que si la requérante avait été privée des montants issus de la réévaluation de la Commission et aurait été tenue de restituer les montants déjà perçus déclarés inéligibles, « sans que la République italienne ait disposé d'un pouvoir d'appréciation à cet égard »[906]. Tout l'enjeu était donc de savoir si une décision nationale devait

[901] TPICE, 8 juillet 2004, *Regione Sicilia/Commission*, ord. T-341/02, ECLI:EU:T:2004:228.
[902] Pt. 80.
[903] Commission des Communautés européennes, *Décision portant clôture du concours financier du Fonds européen de développement régional (FEDER) concernant le grand projet « Autoroute Messine-Palerme » (FEDER n° 93.05.03 .001 — Arinco n° 93.IT. 16.009)*, 5 septembre 2002, n°810439.
[904] CJCE, 2 mai 2006, *Regione Sicilia/Commission*, ord. C-417/04 P, ECLI:EU:C:2006:282, pt. 28.
[905] Ord. T-341/02, précitée, pt. 53.
[906] *Ibid.*, pt. 57.

s'interposer entre la décision litigieuse et la requérante pour que cette dernière en subisse les effets. Il s'agit en définitive de la question de l'existence d'un lien de causalité plaçant la requérante dans une relation directe avec la décision contestée. Notons que la requérante était désignée comme autorité responsable par la décision initiale d'octroi du concours financier[907]. De plus, des échanges de lettres avaient eu lieu entre la requérante et la Commission sur l'avancement du projet financé, de sorte à établir, d'après la première, un lien direct entre elle et la Commission[908].

523. Le Tribunal a rejeté en l'espèce le recours de la région au moyen d'un raisonnement assez classique et d'une certaine cohérence au regard de l'interprétation de la condition d'affectation directe. À l'appui de sa conclusion, le Tribunal a d'abord relevé que les montants alloués au nom du concours financier étaient versés à l'État membre, entendu ici en référence aux autorités nationales. Dès lors, il en a déduit que la décision de la Commission de réduire ledit concours n'affectait pas directement la situation juridique de la requérante. En ce sens, rien ne faisait obstacle à ce que les autorités nationales assument sur leurs fonds propres le montant désengagés par la Commission[909]. Dans le même sens, il a ensuite considéré que l'obligation de restitution des sommes indûment allouées n'imposait pas aux autorités nationales de récupérer le montant auprès de la requérante[910]. Par conséquent, l'éventuelle obligation de restitution qui pèserait sur la requérante découlerait non pas de la décision litigieuse, mais bien d'un acte juridique de droit interne[911].

524. Notons à cet égard que le Tribunal a situé son raisonnement dans un contexte préexistant, tiré tant de la réglementation européenne que de la jurisprudence de la Cour de Justice caractérisée par une étanchéité des relations juridiques[912]. Ainsi, dans le cadre des fonds structurels, la Commission n'entretiendrait des rapports qu'avec l'État membre, entendu ici de manière restrictive, c'est-à-dire réduite aux seules autorités nationales[913]. L'adoption d'une définition restrictive de l'État membre n'est pas totalement inintéressante, d'autant plus lorsque l'autorité publique responsable, en l'espèce la région, a eu l'occasion d'échanger directement avec la Commission européenne. Le Tribunal pratique d'ailleurs un étrange mélange des genres en rappelant l'obligation d'exécution du droit de l'Union européenne qui pèse sur les États

[907] *Ibid*., pt. 56.
[908] *Ibid*., pt. 48.
[909] *Ibid*., pt. 65.
[910] *Ibid*., pt. 66.
[911] *Ibid*., pt. 70.
[912] *Ibid*. pts. 59-62.
[913] *Ibidem*.

membres[914], tout en s'appuyant sur l'ordonnance *Région wallonne/Commission*[915] pour fonder la distinction opérée entre l'État membre et l'autorité régionale à l'origine du recours[916]. Or, il est de jurisprudence constante que toutes les autorités territoriales des États membres sont tenues par l'obligation de mise en œuvre du droit de l'Union européenne[917]. Dans le cadre de cette obligation, les termes « État membre » font donc l'objet d'une interprétation plus large que dans le cadre des recours régionaux devant le juge de l'Union européenne. Il est quelque peu malheureux que le Tribunal se confonde sur ce point, d'autant plus que la requérante en l'espèce n'avait pas demandé à être assimilée à l'État membre. Cela nuit quelque peu au raisonnement du Tribunal, pourtant assez cohérent. Contrairement aux décisions en matière d'aides d'État, il est vrai que dans le cadre des fonds structurels la Commission européenne n'exige pas expressément que l'État récupère les montants versés au nom du concours financier. Ainsi, le recours de la Sicile n'a pas conduit le Tribunal à revoir son appréciation de l'affectation directe dans le cadre des fonds structurels. Au moyen d'une application classique de la condition d'affectation directe, ledit recours a été rejeté.

525. Cette ordonnance doit être mise en perspective avec un arrêt du 18 octobre 2005[918] rendu par la première chambre élargie du Tribunal sur recours de la région Sicile, sans attendre d'ailleurs la réponse de la Cour au pourvoi formé par la Sicile[919].

b. L'assouplissement de l'interprétation de la condition d'affectation directe

526. Un an après avoir rejeté un recours régional en matière de fonds structurels, le Tribunal a jugé recevable un recours de la même région, dans le cadre de faits similaires[920], en considérant la condition de l'affectation directe comme établie. Deux appréciations de cette condition se sont donc confrontées au sein du Tribunal, amenant la Cour de Justice à mettre fin à la controverse. Néanmoins, si l'on a pu considérer ces deux arrêts comme « diamétralement

[914] Pt. 61.
[915] Ord. C-95/97, précitée.
[916] Ord. T-341/02, précitée, pt. 62.
[917] Conformément à la jurisprudence *Fratelli Costanzo*, aff. C-103/88, précitée. Également, N. LEVRAT, *L'Europe et ses collectivités territoriales, réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, Cité européenne (coll.), P.I.E – Peter Lang, 2005, 304 p., p. 112-113.
[918] TPICE, 18 octobre 2005, *Regione Sicilia/Commission*, T-60/03, ECLI:EU:T:2005:360.
[919] CJCE, ord. C-417/04, précitée.
[920] La Sicilia était en l'espèce l'autorité responsable d'un projet de construction d'un barrage, pour lequel la République italienne avait obtenu un concours financier européen dans le cadre du FEDER. Après avoir constaté plusieurs irrégularités, la Commission à décider de supprimer le concours financier et, par conséquent, de récupérer les avances versées à ce titre, pts. 12 à 15 de l'arrêt.

opposés »[921], il est possible de lire dans l'ordonnance *Regione Sicilia/Commission* des éléments allant dans le sens de l'assouplissement auquel est maladroitement parvenu le Tribunal dans l'arrêt de 2005. Notons à cet égard que cet assouplissement était perceptible au travers d'un autre arrêt rendu par le Tribunal avant 2005. Saisi par la ville de Naples Assouplissement perceptible avant l'arrêt de 2005 dans un arrêt à l'encontre d'une décision de clôture d'un concours financier de la Commission[922], le Tribunal n'a même pas examiné la recevabilité du recours. Cet arrêt a logiquement alimenté la confusion qui a résulté de l'arrêt *Regione Sicilia/Commission*.

527. Les faits de l'arrêt T-60/03 sont similaires à ceux de l'ordonnance *Regione Sicilia/Commission*. La principale différence était que par sa décision la Commission supprimait le concours financier octroyé pour le projet de barrage en Sicile. L'effet de la suppression étant tant l'arrêt des versements que la récupération des sommes indûment versées, il ressemble à l'effet de la décision litigieuse contestée dans l'ordonnance T-341/02. C'est plutôt l'ampleur des montants à récupérer qui vient distinguer les deux affaires. Par conséquent, le Tribunal aurait pu faire application de son ordonnance, laquelle semblait s'inscrire dans une jurisprudence constante[923]. À l'inverse, ce dernier a déclaré recevable le recours de la région, rejeté néanmoins au fond, au moyen d'un raisonnement, à première vue, frontalement opposé au raisonnement développé un an plus tôt.

528. Le Tribunal a tout d'abord considéré, de manière d'ailleurs assez péremptoire, « qu'une telle décision a [vait] nécessairement produit des effets sur la situation juridique de la requérante »[924], lesquels découlaient directement de la décision litigieuse, dont la mise en œuvre avait un caractère purement automatique[925]. À l'appui de son affirmation, le Tribunal développe un raisonnement pratiquement inverse à celui de l'ordonnance T-341/02. En effet, l'appréciation de la portée de la réglementation nationale s'avère diamétralement opposée en l'espèce.

529. Concernant les effets de la décision sur la requérante, le Tribunal a constaté que la situation patrimoniale de cette dernière était modifiée directement par la décision litigieuse. Il

[921] Il en va ainsi de l'avocat général D. RUIZ-JARABO COLOMER dans ses conclusions rendues à l'occasion du pourvoi formulé par la Sicilia contre l'ordonnance T-341/02, présentées le 12 janvier 2006, C-417/04 P, précité, pt. 3.
[922] TPICE, 31 mai 2005, *Comune di Napoli/Commission*, T-272/02, ECLI:EU:T:2005:187.
[923] Comme il l'affirme au pt. 58 de l'ordonnance précitée T-341/02.
[924] Pt. 48, aff. T-60/03.
[925] Ibidem.

a considéré qu'avant ladite décision, la requérante pouvait légitimement tenir pour acquis le versement de la totalité du montant du concours financier[926]. L'intervention de la décision litigieuse aurait alors modifié sa position en l'obligeant à rechercher d'autres sources de financement du projet et, surtout, en la plaçant dans une position de débiteur potentiel des sommes indûment perçues au titre du concours financier[927]. Le Tribunal a en ce sens constaté qu'avant la décision litigieuse il était impossible, pour les autorités nationales, de demander restitution des sommes à la requérante. Le montant du concours financier étant effectivement attribué pour un projet donné, les autorités nationales ne pouvaient que le transférer tant que la requérante respectait la réglementation européenne. Mais à la suite de la décision litigieuse, les autorités nationales pouvaient réclamer la restitution du fond à la requérante. Ainsi, bien que la position de débiteur de la requérante ne soit qu'hypothétique, la seule existence de cette hypothèse a eu pour effet de modifier la situation de la requérante. La position de débiteur est hypothétique, car il n'est pas certain que les autorités nationales lui demandent de restituer les sommes versées au titre du concours financier. Mais la position de la région a tout de même changé, car avant la décision de la Commission, les autorités nationales ne pouvaient pas lui demander restitution. Ce n'est pas la réalisation de l'hypothèse, mais l'existence de l'hypothèse elle-même qui atteste, d'après le Tribunal, des effets de la décision sur la région.

530. En ce qui concerne la question de l'application automatique de la décision, le raisonnement du Tribunal frappe également par sa divergence avec le raisonnement tenu un an auparavant. L'intervention éventuelle des autorités nationales pour obtenir restitution du montant indûment versé n'est pas analysée comme un obstacle à l'établissement de l'affectation directe. Au contraire, elle est un révélateur de cette affectation pour le Tribunal. Il a en effet considéré que si les autorités nationales pouvaient décider de ne pas faire peser sur la requérante les conséquences financières de la décision, c'est bien que ladite décision affectait directement la requérante. En ce sens, l'éventuelle décision nationale ne ferait que replacer la requérante dans la situation antérieure à l'adoption de la décision litigieuse par la Commission, modifiant par là une seconde fois sa position juridique[928]. À la lumière de l'ordonnance *Regione Sicilia/Commission*, l'arrêt ci-étudié résulte d'une approche distincte du Tribunal dans laquelle l'hypothétique, l'éventuel, joue en faveur de l'affectation directe. C'est parce que la situation de la requérante peut changer, alors qu'elle ne le pouvait pas avant la décision litigieuse, que

[926] *Ibid*., pt. 50.
[927] *Ibid*., pts. 53-54.
[928] Pts. 58 et 59 de l'arrêt.

cette dernière la concerne directement. D'après le Tribunal, les autorités nationales ne disposaient pas de marge d'appréciation sur les effets de la décision, celle-ci modifiait le patrimoine de la requérante, lui imposait de rechercher d'autres sources de financement et en faisait un débiteur potentiel. L'intervention des autorités nationales, nécessaire, pourtant, pour faire naître une obligation de restitution dans le chef de la requérante, ne relevait pas de la marge d'appréciation. Le Tribunal a plutôt regardé ce que les autorités nationales pouvaient faire, ou non, avant l'adoption de la décision litigieuse. Ces dernières ne pouvaient pas demander la restitution des montants à la requérante, sauf violation de la réglementation européenne qui l'encadrait[929]. Mais après l'adoption de la décision, elles ont pu le faire. C'est ce changement qui a servi au raisonnement du Tribunal. Or, dans son ordonnance T-341/02, le caractère hypothétique de l'obligation de restitution des montants l'avait justement conduit à rejeter l'application automatique de la décision de la Commission à la requérante. De même, le fait que les montants soient versés à l'État membre était constitutif d'un écran entre la Commission et la requérante, de sorte à faire obstacle à l'établissement d'un lien juridique direct entre les deux. Nous verrons que la Cour de Justice a rejeté le raisonnement du Tribunal au profit du maintien d'une interprétation classique de la condition d'affectation directe. Mais cela n'a pas empêché le Tribunal de poursuivre la controverse jurisprudentielle en adaptant quelque peu son raisonnement. C'est alors que l'on pourrait identifier une réelle tentative de ce dernier d'ouvrir son prétoire aux recours régionaux, du moins dans le cadre du contentieux des fonds structurels.

2) La tentative réitérée du Tribunal en faveur d'un assouplissement

531. Malgré la fin de non-recevoir de la Cour de Justice, le Tribunal a renouvelé sa tentative d'assouplissement à l'occasion du recours d'une entité publique italienne[930]. Doté de la personnalité juridique, le requérant était un consortium réunissant l'État italien, la région *Campania*, la Province de Naples et plusieurs communes. L'entité « *Ente per le ville vesuviane* » avait été créée pour veiller à la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine architectural constitué par les villas vésuviennes. Bien que le requérant ne soit pas une région, il reste composé exclusivement d'entités publiques italiennes dotées de la personnalité juridique

[929] Bien entendu, les autorités centrales pouvaient toujours procéder à une renationalisation du projet ayant bénéficié du concours. Toutefois, la compétence de réalisation d'un tel projet obéit souvent à la répartition interne, il aurait donc fallu modifier la répartition interne des compétences pour renationaliser le projet. Si cela est théoriquement envisageable, il s'agit d'une hypothèse difficilement réalisable en pratique.
[930] TPICE, 18 juillet 2007, *Ente per le Ville vesuviane/Commission*, T-189/02, EU:ECLI:T:2007:233.

et d'une autonomie garantie par la Constitution[931]. Ainsi, si la question régionale ne se posait pas directement en l'espèce, celle de la répartition des compétences et celle de l'adaptation de l'interprétation du droit de l'Union européenne à la spécificité du requérant se posent. D'autant plus que le requérant en l'espèce était désigné comme autorité responsable du projet élu au concours financier européen, à l'image de la Sicile. Enfin, l'assouplissement en l'espèce aurait pu bénéficier à des requérants régionaux et, plus largement, à d'autres entités publiques.

532. À nouveau, il s'agissait d'un recours en annulation dirigé contre une décision de clôture d'un concours financier octroyé au titre du FEDER[932]. Les faits se distinguaient des affaires *Regione Sicilia* en ce que le requérant était à la fois l'autorité responsable du projet et le bénéficiaire final du concours financier[933]. La qualité de bénéficiaire a d'ailleurs joué en faveur de la recevabilité du recours en permettant au Tribunal de distinguer les faits d'espèce des faits à l'origine du recours de la Sicile, uniquement désignée comme autorité responsable[934]. D'après le Tribunal cela a pour effet de distinguer sensiblement les deux affaires, affirmation qui peut apparaître exagérée. Tout de même, il est vrai que le bénéficiaire et l'autorité responsable du projet ont deux rôles distincts. Le premier peut réaliser le projet ou passer des contrats et la seconde alloue les fonds. La distinction ainsi opérée par le Tribunal lui permet néanmoins de justifier de s'écarter de la jurisprudence de la Cour en la matière.

533. À la qualité de bénéficiaire du requérant s'ajoute l'argument selon lequel les autorités nationales n'avaient pas l'intention de prendre en charge le coût financier correspondant au montant supprimé par la Commission. Le Tribunal a en ce sens relevé qu'il ressortait clairement des échanges entre la Commission et la République italienne que les autorités nationales laissaient le requérant se charger de restituer les montants indûment alloués et de financer seul le coût correspondant aux montants non versés[935]. Le juge en a déduit que la possibilité que les autorités nationales assument à leur charge le coût du montant supprimé n'était que purement théorique, entraînant par conséquent l'affectation directe du requérant[936]. Par son raisonnement, le Tribunal rejette l'argument de la Commission selon lequel la décision litigieuse n'imposait en aucun cas la récupération des aides auprès des bénéficiaires. Il s'agissait

[931] Les régions ne sont pas les seules à bénéficier d'une autonomie garantie constitutionnellement, au contraire la République italienne est composée de l'État, les Régions et Provinces autonomes, les Villes et les Communautés de montagne, article 114 de la Constitution.
[932] Fonds européen de développement régional.
[933]T -189/02, précité, pt. 7
[934] Le Tribunal distingue expressément les faits des deux affaires au pt. 43 de l'arrêt.
[935] Pts. 44-45 de l'arrêt T-189/02.
[936] *Ibid.*, pt. 47.

là d'un argument déjà avancé dans les affaires impliquant la Sicile, reposant sur la nécessité d'une norme nationale interposée pour faire naître une telle obligation dans le chef de la région. À nouveau, l'hypothétique joue en faveur du requérant bien que d'une manière distincte que dans l'arrêt *Regione Sicilia/Commission*. Dans l'arrêt *Ente per le Ville vesuviane*, le caractère hypothétique entre en jeu de manière purement théorique, en lien avec la certitude de l'intention des autorités nationales. Ces dernières ont indiqué, d'après le Tribunal, qu'elles n'interviendront pas en substitution du concours financier supprimé par la Commission, de sorte à faire peser sur le requérant l'effet de la décision litigieuse. L'expression d'une intention claire par les autorités nationales conduit à transformer l'éventuel soutien financier qu'elles étaient susceptibles d'apporter en une hypothèse théorique. Le Tribunal a donc fait application en l'espèce de la jurisprudence de la Cour selon laquelle le critère de l'absence de marge d'appréciation de l'État membre est rempli dès lors que la possibilité qu'il ne donne pas suite à la décision de la Commission est purement théorique[937]. Le Tribunal prend en compte l'éventuelle intervention nationale, mais dans le sens de sa non-réalisation, d'après les considérations du juge. Dans l'arrêt *Regione Sicilia* au contraire, c'était la réalisation possible de l'hypothèse (que la région devienne débitrice de l'État) qui amena le Tribunal à établir l'affectation directe.

534. Enfin, il convient de relever que le Tribunal a soulevé le non-respect, par la Commission, du droit d'émettre des observations reconnu, par la décision de concours, au bénéficiaire de ce dernier[938]. Il en a déduit que le requérant devait se voir reconnaître la qualité à agir afin « d'assurer la protection juridictionnelle des garanties procédurales conférées [par la décision] à la requérante »[939]. Or, il relève d'une jurisprudence constante que le droit à la protection juridictionnelle effective ne sache conduire à une interprétation plus souple, ou totalement absente, des conditions apposées au recours individuel par le Traité[940]. Bien que le Tribunal ne se fonde pas expressément sur ce principe, il est difficile de ne pas le lire entre les lignes de son arrêt. La portée du droit d'observation du requérant aurait été fortement limitée si celui-ci n'avait pu en contester la violation par la voie juridictionnelle.

535. Les arrêts *Regione Sicilia* et *Ente per le Ville vesuviane* ont donné lieu à deux raisonnements distincts qui parviennent néanmoins à un résultat similaire : l'assouplissement

[937] *Ibid*. pt. 38.
[938] Pt. 51.
[939] *Ibid*., pt. 52.
[940] CJCE, 25 juillet 2002, *Unione de Pequenos Agricultores/Conseil*, C-50/00, précitée, pt. 43.

de l'interprétation de la condition d'affectation directe. Les deux arrêts se rejoignent également concernant le cadre dans lequel le Tribunal inscrit son raisonnement, caractérisé par sa dimension contextuelle. C'est la situation subjective, néanmoins objectivement identifiable, des requérants qui a amené le Tribunal à déclarer recevables les recours de la Sicile puis de l'Ente. À l'inverse, son raisonnement dans l'ordonnance *Regione Sicilia/Commission* était placé dans le cadre plus général de la réglementation des fonds structurels. Cette dernière se caractérise par des rapports formels entre la Commission et l'État membre, ainsi que par le rôle important des autorités nationales[941]. Dans ce point se situe sans doute l'apport de ces deux arrêts, c'est-à-dire dans la subjectivisation de l'interprétation de la condition d'affectation directe. Il est néanmoins difficile de savoir si cet assouplissement relève de la volonté de prendre en considération la répartition verticale des compétences entre les autorités nationales et régionales. Il n'en est pas moins plus favorable à l'égard des régions étudiées. Il va en effet dans le sens d'un assouplissement de l'interprétation de la condition d'affectation directe, dont l'établissement ne relevait pas de soi à l'aune de la jurisprudence classique en la matière.

536. Ainsi, et quoique de manière un peu confuse, le Tribunal a posé la question de l'adaptation de l'interprétation de la condition d'affectation directe aux recours régionaux et, plus largement, des entités publiques, en matière de fonds structurels. À cette question, la Cour de Justice a répondu au moyen d'une interprétation traditionnelle de cette condition, mettant par là fin à la controverse jurisprudentielle. Il en est résulté une fermeture contentieuse aux recours régionaux dans le contentieux des fonds structurels, révélatrice de la difficile adaptation du statut de requérant individuel aux régions étudiées.

B- Le refus constant de la Cour de Justice d'assouplir son interprétation

537. La Cour de Justice a été amenée à plusieurs reprises à se prononcer sur cette question, d'abord parce que le Tribunal n'avait pas attendu qu'elle se prononce sur son ordonnance *Regione Sicilia/Commission* pour rendre son arrêt *Regione Sicilia*. Ensuite parce que ce dernier a réitéré sa tentative d'assouplissement avec son arrêt *Ente per le Ville Vesuviane* (1). Récemment, la Cour a réaffirmé sa position, rejetant une nouvelle fois les prétentions régionales en faveur d'un assouplissement de son interprétation (2).

[941] En ce sens, le contexte dans lequel le Tribunal place son raisonnement dans l'arrêt T-60/03 est bien plus proche des faits de l'espèce que dans l'ordonnance T-341/02, voir les pts. 49 à 51 de l'arrêt. Dans le même sens, il a relevé, quoique à titre surabondant, les échanges entre la Commission et la requérante avant l'adoption de la décision litigieuse.

1) L'établissement d'une jurisprudence constante par la Cour de Justice

538. Concernant les pourvois de la Sicile, la Cour répondra donc deux fois à la question avec la même réponse négative. Il convient d'étudier les deux pourvois de manière concomitante compte tenu du caractère extrêmement lapidaire du raisonnement de la Cour à l'occasion du pourvoi de la Sicile contre l'ordonnance T-341/02[942]. La Cour s'est en effet limitée à affirmer que le statut d'autorité responsable n'avait pas pour conséquence de faire de la requérante la titulaire du concours financier. Elle en a déduit l'absence d'affectation directe sans plus de précisions. Pour éclairer son raisonnement, il convient donc d'étudier à la fois les conclusions de l'avocat général présentées à l'occasion du premier pourvoi de la Sicile[943] et l'arrêt rendu sur pourvoi de la même région à l'encontre de l'arrêt T-60/03[944].

539. Les raisonnements développés par l'avocat général et par la Cour de Justice rendent compte du maintien de l'interprétation classique de la condition d'affectation directe. Dans ses conclusions, l'avocat général affirme en ce sens que lorsqu'une volonté autonome s'interpose entre la requérante et la Commission, il ne saurait y avoir affectation directe de la première[945]. La Cour ira dans le même sens en confirmant l'ordonnance du Tribunal[946] et en annulant l'arrêt *Regione Sicilia*[947]. Au refus de reconnaître une quelconque portée à la mention d'autorité responsable[948], la Cour ajoute dans son deuxième arrêt le refus de prendre en considération l'étendue des compétences régionales. La Sicile avait en effet essayé de distinguer les faits de l'arrêt T-60/03 de ceux de l'ordonnance en irrecevabilité du Tribunal, en invoquant ses compétences étendues dont elle était dotée dans le cadre du projet financé par le FEDER[949]. Enfin, il est à noter que ni l'avocat général ni la Cour n'opèrent une subjectivisation de leur raisonnement, contrairement au Tribunal dans ses tentatives d'assouplissement. La situation particulière de la région, c'est-à-dire son autonomie, les échanges qu'elle a pu avoir avec la Commission ne sont pas pris en compte. Au contraire, tous deux posent comme cadre de leur argumentation la réglementation générale en matière de fonds structurels, laquelle fait une place importante à l'État membre, limité ici à ses autorités centrales[950]. Ainsi, la situation de la

[942] CJCE, 2 mai 2006, *Regione Sicilia/Commission*, aff. C-417/04 P, ECLI:EU:C:2006:282.
[943] Présentées par M. D. RUIZ-JARABO COLOMER le 12 janvier 2006, précitées.
[944] CJCE, 22 mars 2007, *Regione Sicilia/Commission*, C-15/06 P, ECLI:EU:C:2007:183.
[945] Pt. 76 des conclusions.
[946] C-417/04 P, précité.
[947] C-15/06 P, précité.
[948] *Ibid*., pt. 36.
[949] *Ibid*., pt. 37.
[950] Pts 79-85 des conclusions ; pt. 59 de l'arrêt C-417/04 P, précité.

requérante et sa qualité d'entité régionale dotée d'un certain degré d'autonomie n'entrent absolument pas en considération. Il en va de même pour les échanges qu'elle a pu avoir avec la Commission dans le cadre de la réalisation du projet soutenu par le FEDER[951].

540. La solution apportée par la Cour de Justice à la controverse jurisprudentielle issue des affaires *Regione Sicilia* ne révèle pas une volonté expresse de limiter les recours des régions en particulier. Elle résulte plutôt d'une jurisprudence constante sur l'interprétation de ladite condition. Si elle traduit le refus d'adapter cette interprétation au contentieux des fonds structurels impliquant des entités publiques, elle rend compte avant tout de sa difficile adaptation. La position de la Cour de Justice dans ces deux arrêts traduit un rejet de la tentative d'assouplissement du Tribunal. Néanmoins, ce rejet n'est pas effectué au moyen d'une interprétation plus restrictive que d'ordinaire de la condition d'affectation directe. Le raisonnement de la Cour est d'ailleurs particulièrement cohérent, quoiqu'extrêmement formaliste. En effet, les prétendus effets des décisions de clôture de la Commission que la Sicile invoquait n'étaient pas automatiques. Dans le cadre des fonds structurels, la Commission n'a de rapports formels qu'avec les autorités nationales. Ce sont donc elles qui ont avant tout subi les effets des décisions litigieuses. Si ces dernières avaient décidé d'assumer le coût financier des fonds supprimés, ou bien de ne pas procéder à leur récupération auprès de la région, la situation juridique de cette dernière aurait été inchangée. Les décisions litigieuses pouvaient avoir des effets sur la requérante, mais ceux-ci n'étaient pas inéluctables. Pour leur réalisation il fallait une intervention des autorités nationales, lesquelles avaient le choix entre plusieurs solutions. Il était difficile de ne pas y voir une marge d'appréciation de l'État membre. Le raisonnement du tribunal aurait conduit à une évolution conséquente de l'interprétation du critère de l'application automatique. Cela aurait amené à revoir cette interprétation de manière générale, en faisant jouer la modification potentielle de la situation du requérant ordinaire en faveur de l'établissement de l'affectation directe. Si cela est tout à fait concevable, puisque l'éventualité d'une modification de sa situation serait directement issue de l'acte juridique de l'Union européenne, il s'agit d'une évolution jurisprudentielle à laquelle la Cour s'est opposée.

541. Il en est allé de même dans le cadre des pourvois formulés à l'encontre de l'arrêt du Tribunal *Ente per le Ville vesuviane*, jugés conjointement par la Cour[952]. Allant dans le sens

[951] La Cour ne s'y réfère d'ailleurs même pas, seul l'avocat général le rejette dans ses conclusions au pt. 95.
[952] CJUE, 10 septembre 2009, *Commission/Ente per le Ville vesuviane*, aff. Jointes C-445/07 P et C-455/07 P, EU:ECLI:C:2009:529.

des conclusions de l'avocat général[953], la Cour de Justice a réaffirmé sa jurisprudence en refusant de faire évoluer l'interprétation de la condition d'affectation directe à la situation de la requérante.

542. Dans un premier temps, la Cour a refusé la distinction opérée entre la qualification d'autorité responsable et de bénéficiaire du concours[954]. Peu importe la qualification du requérant par la décision d'ouverture du concours financier, le titulaire de ce dernier reste l'État membre, seul interlocuteur formel de la Commission européenne[955]. Il est vrai, à l'appui du raisonnement de la Cour, que la solution contraire aurait conduit à ouvrir de manière conséquente le prétoire de la Cour aux bénéficiaires des fonds octroyés dans le cadre d'un concours financier européen. Dans un second temps, le juge s'est penché sur le raisonnement du Tribunal relatif à l'intention exprimée par les autorités nationales. Ce dernier avait en effet déduit de cette intention le caractère purement automatique de l'application de la décision litigieuse. Les autorités nationales ayant expressément indiqué ne pas se substituer financièrement au concours supprimé, cela emportait pour conséquence d'affecter directement la situation juridique du requérant, tenu de s'y substituer ou de mettre fin au projet. La Cour, assez logiquement, a refusé cette analyse, considérant que la seule expression de l'intention des autorités nationales rend compte de leur marge d'appréciation en la matière[956]. Elle a estimé en ce sens que le Tribunal n'avait pas réuni les éléments nécessaires pour connaître du comportement ultérieur des autorités nationales. Dès lors, « l'affectation directe [du requérant] ne saurait être déduite de la simple annonce, juridiquement non contraignante, des autorités italiennes »[957], dans la mesure où il n'y avait aucun obstacle à ce qu'elles décident par la suite de se substituer au concours supprimé.

543. Sous réserve de la fragilité d'une interprétation a contrario, il semble que la Cour n'exclut pas, en principe, que l'affectation directe d'une décision de clôture d'un concours financier soit déduite du comportement ultérieur des autorités nationales. Mais uniquement si ce comportement est identifiable de manière certaine et objective. La place de l'intention des autorités nationales dans l'analyse de l'affectation directe était déjà perceptible dans les conclusions de l'avocat général sous le premier arrêt *Regione Sicilia/Commission*[958]. Après

[953] Conclusions présentées le 12 février 2009 par M[me] J. KOKOTT, ECLI:EU:C:2009:84.
[954] Pt. 54 de l'arrêt.
[955] *Ibid*., pt. 51.
[956] *Ibid*., pt. 56.
[957] Pt. 60.
[958] Pts. 77-78 de ses conclusions, aff. C-417/04 P, précitées.

avoir rappelé la jurisprudence de la Cour sur ce point, Damaso Ruiz JARABO COLOMER se prononce sur les preuves apportées par la Sicile pour démontrer la volonté des autorités nationales de récupérer auprès d'elle les sommes à restituer à la Commission. À cet effet, il mentionne une note interne transmise par la région au cours de l'affaire et par conséquent, ne pouvant être prise en compte par la Cour[959]. Ses propos laissent entendre que la Sicile aurait pu démontrer l'intention des autorités nationales d'avoir recours au mécanisme interne de répercussion. La question est de savoir quelle preuve serait alors suffisante. Notons tout de même que la question d'une marge de manœuvre purement théorique de l'État destinataire d'un acte relève d'une jurisprudence préétablie et dont la portée est en définitive assez réduite[960]. Enfin, en ce qui concerne le droit à la protection juridictionnelle effective, la Cour s'est limitée à rappeler que son invocation ne saurait amener à remettre en cause les conditions de recevabilité du recours individuel[961]. En renvoyant aux systèmes juridictionnels nationaux pour en assurer la garantie, la Cour balaye les arguments de la requérante tenant à l'impossibilité, pour cette dernière, de contester la décision de la Commission devant le juge national[962].

544. Par ses arrêts *Regione Sicilia* et *Ente per le Ville vesuviane*, la Cour a mis fin à la controverse jurisprudentielle soulevée par le Tribunal, rejetant par là toute tentative d'assouplissement de l'interprétation de la condition d'affectation directe. Ce rejet rend compte à la fois, d'une jurisprudence constante opposée à un élargissement de l'accès des requérants ordinaires au juge de l'Union européenne, et d'un refus de particulariser la situation des entités publiques. Ces dernières sont placées, par l'octroi du statut de requérant individuel, dans une situation identique à toute personne physique ou morale, quand bien même leur situation juridique s'en distingue parfois de manière conséquente. Le refus d'adapter l'interprétation de la condition d'affectation directe ressort expressément de la réaffirmation récente, par la Cour, de sa jurisprudence en la matière.

[959] *Ibid*., pt. 78.
[960] Voir en ce sens les pts. 60 à 64 des conclusions de M[me] J. Kokott.
[961] C-445/07 P et C-455/07 P, précité, pt. 62,
[962] *Ibid*., pt. 37.

2) La réaffirmation de l'interprétation de la condition d'affectation directe par la Cour

545. Saisie de deux pourvois[963] dirigés contre des ordonnances en irrecevabilité du Tribunal[964], la Cour a réaffirmé sa jurisprudence sur l'interprétation de la condition d'affectation directe dans le cadre de recours régionaux en matière de fonds structurels. La région *Puglia* et le département de l'agriculture de l'Irlande du Nord contestaient expressément l'interprétation de ladite condition par le Tribunal qu'ils qualifiaient de restrictive[965], invitant la Cour à revenir sur sa jurisprudence antérieure.

546. L'argumentation développée par les requérants, bien qu'elle résonne avec l'argumentation sicilienne, met en exergue la question régionale, confrontant par là à nouveau la Cour à son interprétation constante. Devant le Tribunal, d'abord, le département de l'agriculture d'Irlande du Nord a invoqué ses compétences législatives en la matière[966]. Il s'est également référé à l'article 4§ 2 du Traité sur l'Union européenne, lequel imposerait à son sens d'interpréter favorablement la condition de l'affectation directe[967]. Si l'argumentation sur ce point est fragile, car peu développée[968], la mention du respect dû à l'autonomie régionale renouvelle l'argumentation des régions. L'article est à nouveau invoqué par la région *Puglia* devant la Cour de Justice[969], cette fois à l'appui de la remise en cause du formalisme de la jurisprudence. La requérante critiquait la portée donnée à la désignation de la République italienne comme destinataire du concours[970]. Il est vrai que cette qualification a permis à la Cour de rejeter toute portée à d'éventuels échanges entre la Commission et la région responsable du projet financé, ainsi qu'à sa qualification d'autorité responsable de ce dernier[971]. La référence à l'article 4§2 n'a pratiquement pas été relevée par le juge de l'Union européenne,

[963] CJUE, 9 juillet 2013, *Regione Puglia/Commission*, ord. C-586/11 P, EU:ECLI:C :2013:459 et CJUE, 6 mars 2014, *Northern Ireland Department of Agriculture and Rural Development/Commission*, ord. C-248/12 P, EU:ECLI:C:2014:137.
[964] Trib. UE, 14 septembre 2011, *Region Puglia/Commission*, ord. T-84/10, EU :ECLI:T:2011:468 et Trib.UE, 6 mars 2012, *Northern Ireland Department of Agriculture and Rural Development/Commission,* ord. T-453/10, EU:ECLI:T:2012:196.
[965] Pt. 29 de l'ord. *Regione Puglia*, C-586/11 P, précitée ; t.28 de l'ord. *Northern Ireland Department*, C-248/12 P, précitée.
[966] Ord. T-453/10, précitée, pt. 27. Le requérant se limite néanmoins à souligner sa compétence législative dans le domaine de l'agriculture sans expliciter l'éventuel lien qu'il y aurait entre cette compétence et sa qualité à agir.
[967] *Ibid*., pt. 31.
[968] La référence à l'article 4§2 n'est pas très étayée, le requérant se limite à avancer que la recevabilité de son recours serait conforme aux dispositions relatives au respect de l'autonomie régionale. Son argumentation n'est pas très claire et il en résulte que refuser la recevabilité de son recours serait contraire à l'article 4§2, ce qui ne saurait être une argumentation pertinente.
[969] Pt. 29, ord. C—586/11 P, précitée.
[970] *Ibidem*.
[971] C'était le cas dans les affaires *Regione Sicilia* précitées, également dans l'ord. *Regione Puglia*, pt. 32.

la Cour s'étant limitée à rappeler l'interprétation de la condition d'affectation directe dans le cadre du contentieux des fonds structurels. D'ailleurs, en ce qui concerne la qualification d'autorité responsable du projet, la Cour a renvoyé à sa « jurisprudence bien établie »[972], marquant en ce sens son refus exprès de procéder à une évolution de son analyse sur ce point.

547. Ces deux affaires permettent, d'une part, de clore toute controverse au sein du Tribunal de l'Union européenne et, d'autre part, de maintenir l'assimilation des régions à toute personne physique ou morale par la Cour de Justice. Cette assimilation ressortait d'ailleurs clairement des conclusions présentées sous l'arrêt *Ente per le Ville vesuviane* dans lesquelles l'avocat général employait sans embarras le terme de « particulier » pour désigner abstraitement le requérant en l'espèce[973]. À nouveau, cela ne révèle pas tant une interprétation restrictive à l'égard des seules régions, mais, plutôt, le caractère restrictif du statut de requérant ordinaire pour les régions étudiées. Au caractère limité du recours individuel, s'ajoute le refus de la Cour d'adapter son interprétation à la situation des régions autonomes. Sans doute, les argumentations régionales apparaissent parfois peu cohérentes, non approfondies, de sorte à ne pas offrir au juge de l'Union européenne un raisonnement construit lui permettant d'adapter sa jurisprudence sans remettre en cause la rédaction de l'actuel article 263, al. 3 du TFUE. Néanmoins, le raisonnement développé par le passé par le Tribunal aurait pu être un point de départ en ce qu'il ne remettait pas en cause l'exigence de la condition d'affectation directe ni la substance de son interprétation. Il se limitait à assouplir la définition du critère de l'application automatique de la décision de la Commission et de la marge d'appréciation de l'État membre.

548. Bien qu'il s'agisse d'un assouplissement réel de l'interprétation de la condition d'affectation directe, il reste que le raisonnement du Tribunal ne remet pas en cause l'exigence d'absence de marge d'appréciation de l'État membre. C'est son interprétation de cette marge d'appréciation qui est assouplie. L'on comprend cependant la position de la Cour de Justice qui refuse de faire dépendre l'affectation directe de déclaration d'intentions des autorités nationales.

549. L'existence de mécanismes permettant aux autorités nationales de répercuter les corrections financières sur la région qui en est à l'origine ne semble pas avoir joué en faveur des régions requérantes. En ce sens, la région *Puglia* avait invoqué la pratique courante des autorités nationales italiennes de procéder à la récupération des montants restitués, dans le cadre

[972] *Ibidem*.
[973] Pts. 45, 51 et 53 des conclusions présentées par Mme J. KOKOTT, précitées.

du mécanisme récursoire qui existe en Italie depuis 2005. Mais le Tribunal a rejeté cette argumentation, à laquelle s'oppose l'interprétation constante de la condition d'affectation directe[974]. Or, de telles dispositions sont susceptibles de nourrir une argumentation telle que celle développée par le Tribunal. Bien que les autorités nationales maintiennent toujours une marge de discrétion dans leur déclenchement, les droits nationaux étudiés posent clairement le principe de la récupération des corrections financières prononcées dans le cadre des fonds européens auprès des régions responsables[975]. Ces mécanismes accroissent l'effectivité du changement de situation des régions dans l'hypothèse de l'adoption, par la Commission, d'une décision de clôture d'un concours[976]. Alors qu'avant la décision de la Commission les autorités nationales ne pouvaient en aucun cas y avoir recours, cela leur est possible après l'adoption d'une telle décision. Cependant, la décision de clôture n'impose pas à l'État membre de procéder à cette récupération, ce dernier peut d'ailleurs décider de ne pas avoir recours au mécanisme de récupération. En définitive, la seule existence de ces mécanismes ne permet pas de nier l'existence d'une marge d'appréciation des États membres. Pour que la Cour de Justice décide de les prendre en considération il faudrait qu'elle s'approprie le raisonnement du Tribunal, ce qui ne semble pas être à l'ordre du jour.

550. Les récentes confirmations de sa jurisprudence par la Cour de Justice mettent en échec toute tentative d'assouplissement de l'interprétation de la condition d'affectation directe dans le cadre du contentieux des fonds européens[977]. Les deux ordonnances rendues par le Tribunal attestent, du moins pour le moment, du fait qu'il ne raisonne plus en ce sens.

---

[974] Pt.49, ord. T-84/10.

[975] Voir en ce sens, *supra*, p.186.

[976] G. MORGESE considère en ce sens que la jurisprudence de la Cour peut être remise en cause, du moins dans sa cohérence, compte tenu de l'existence de tels mécanismes dans les États membres étudiés, « La legittimazione degli enti pubblici territoriali ad aggire davanti alle giurisdizioni dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona », *in* L. Garofalo (dir.), *Il potere estero delle Regioni. La puglia come soggetto del diritto dell'Unione europea e del diritto internazionale*, Fuori Collana (coll.), Editoriale Scentifica, 2013, 240 p., pp. 83-106, p. 93.

[977] Deux ordonnances en irrecevabilité ont également été rendues par le Tribunal et la Cour en matière de fonds de cohésion. Devant la Cour, la requérante, une municipalité portugaise, reprochait au Tribunal de ne pas avoir répondu à son argument selon lequel le Portugal ne détenait aucune marge de manœuvre pour décider ou non de répercuter les montants à restituer à l'Union. Le requérant se fondait sur le droit national, d'après lequel les autorités nationales étaient tenues de procéder à la récupération des montants. Si la Cour annule l'ordonnance en reprochant au Tribunal de ne pas avoir répondu au requérant, elle affirme par la suite l'irrecevabilité du pourvoi, CJUE, 24 septembre 2009, *Municipio de Gondomar/Commission*, 24 septembre 2009, ord. C-501/08 P, EU:ECLI:C:2009:580. Voir également, TPICE, 8 octobre 2008, *Koinotita Grammatikou/Commission*, ord. T-13/08, EU :ECLI:T:2008:421. Sur ces affaires voir notamment, G. MORGESE, « La legittimazione degli enti pubblici territoriali ad aggire davant alle giurisdizioni dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona », précité, p. 93.

CONCLUSION DE CHAPITRE

551. L'octroi du statut de requérant individuel aux régions autonomes s'est conjugué au maintien par le juge d'une interprétation restrictive des conditions de recevabilité de leurs recours. La Cour de Justice, puis le Tribunal de l'Union européenne ont tous deux rejeté les argumentations des régions tenant à l'affectation de leurs compétences. En d'autres termes, le juge de Luxembourg refuse de prendre en considération la répartition interne des compétences pour apprécier la recevabilité d'un recours intenté par une région autonome. Cela a entraîné une étanchéité de l'ordre juridique de l'Union européenne à l'égard de la forme composée des États membres. La diversité inhérente aux États composés ne peut pas s'extérioriser dans le cadre du contentieux européen. L'intérêt général défendu par les régions peine à être entendu par le juge de l'Union européenne. La pérennité de cette jurisprudence pourrait amener à conclure l'analyse de la structuration des rapports entre l'Union et les États composés. Néanmoins, fort d'une jurisprudence stricte, installée dans le temps, le juge procède depuis deux décennies à des adaptations à la marge. S'il s'agissait initialement de décisions ponctuelles, le tableau actuel permet de constater l'existence d'un processus graduel d'adaptation.

CHAPITRE 2 – L'OUVERTURE CONTENTIEUSE A LA FORME REGIONALE DES ÉTATS MEMBRES

552. Le maintien d'une certaine étanchéité de l'ordre juridique de l'Union européenne par le juge n'a pas fait obstacle au développement d'un processus parallèle d'adaptation de ce dernier. À nouveau, c'est à l'occasion du contentieux européen que s'analysent les rapports entre l'Union européenne et les États composés. Paradoxalement, le terrain juridictionnel apparaît à la fois comme un obstacle à l'expression de la forme composée de ces derniers et comme un vecteur de sa manifestation dans l'ordre juridique de l'Union européenne. En ce sens, le juge œuvre considérablement à l'articulation constante des ordres juridiques et des rapports de compétences. Ainsi, s'il s'oppose en principe à toute prise en considération de la répartition interne des compétences, il a parfois fait le choix inverse. Dès lors, l'adaptation du droit de l'Union européenne à la forme composée des États membres étudiés résulte, avant tout, d'une ouverture contentieuse à cette structure constitutionnelle. Ce mouvement d'ouverture à la réalité régionale des États membres atteste d'un éloignement progressif de l'Union européenne de sa cécité régionale initiale.

553. Cette adaptation a eu lieu d'abord à l'égard des recours intentés par les régions et, plus généralement, par toute entité territoriale. Le droit de l'Union européenne garantit un recours juridictionnel aux autorités régionales. L'analyse de la jurisprudence en matière de recours régionaux permet d'affirmer que le degré d'autonomie octroyée par le droit national à une entité territoriale joue un rôle dans l'appréciation du juge. Cela traduit une prise en compte de la structure institutionnelle des États membres qui n'est d'ailleurs pas limitée aux États membres étudiés ni, d'ailleurs, aux régions (Section 1). L'adaptation de l'ordre juridique de l'Union à la forme composée des États membres s'est poursuivie dans la jurisprudence de la Cour de Justice. Cette dernière a en effet choisi de prendre en considération la forme composée de certains États membres lorsqu'elle applique le droit de l'Union européenne. Contrairement à la jurisprudence en matière de recevabilité du Tribunal, celle de la Cour est limitée aux entités territoriales dotées d'un certain degré d'autonomie. Elle reflète en ce sens de manière plus précise la portée de l'autonomie des régions d'un État composé (Section 2).

SECTION 1 : L'OUVERTURE PAR LA PRISE EN CONSIDERATION DE L'AUTONOMIE DES REGIONS.

554. Cette qualité à agir a initialement été reconnue dans le cadre de recours en annulation dirigés, par certaines autorités publiques, dont des régions, contre des décisions individuelles édictées par la Commission. Ces décisions, adressées à l'État membre, portaient expressément sur des dispositions régionales, ou locales. C'est donc d'abord dans le cadre de ce contentieux que le statut contentieux des régions a pu déployer ses effets. Le Tribunal a développé dans ce cadre une approche intéressante de l'examen des conditions d'affectation directe et individuelle. Si leur définition reste inchangée, leur interprétation est effectuée à l'aune de l'affectation de l'exercice, par l'entité territoriale, de sa compétence par la décision individuelle (§1). Plus récemment, le juge de l'Union européenne a également été saisi de recours en annulation dirigés contre des actes de portée générale, dont des actes réglementaires dépourvus de mesure d'exécution. À cette occasion, le Tribunal a effectué son examen des conditions de recevabilité d'un recours introduit par une entité territoriale à l'aune de la répartition interne des compétences. À nouveau, c'est l'affectation de l'exercice des compétences de l'entité qui est recherchée par le juge, sans revenir pour autant sur la définition des conditions imposées aux recours individuels (§2).

§ 1. La reconnaissance de la qualité à agir des régions contre les décisions individuelles : le prisme de l'exercice des compétences

555. L'assimilation de la qualité à agir des régions à celle des requérants ordinaires, bien que limitée dans sa portée, s'analyse néanmoins comme une preuve d'ouverture de l'ordre juridique de l'Union européenne à l'égard des ordres juridiques internes. Ce mouvement traduit en effet le refus des juridictions européennes d'absorber les entités intraétatiques et, par conséquent, les régions autonomes, dans l'État (A). Assimilées aux requérants ordinaires, les régions ont donc pu saisir le juge de l'Union européenne et, notamment le Tribunal. Or, mise à part la question des fonds structurels, le contentieux en annulation des décisions individuelles adressées à l'État a constitué un terrain utile pour les régions et autres entités intraétatiques. En effet, que ce soit en matière d'aides d'État ou de législations régionales restrictives, ces dernières ont vu l'exercice de leurs compétences appréhendé par la Commission européenne. Cette question de l'exercice des compétences régionales s'est imposée à travers la jurisprudence

européenne et, notamment, celle du Tribunal, comme prisme d'analyse de la qualité à agir des régions (B).

A- Le refus de l'absorption de la région par l'État

556. La reconnaissance d'une qualité à agir des régions autonomes devant le juge de l'Union européenne est révélatrice d'une ouverture de l'ordre juridique de l'Union européenne aux ordres juridiques internes et, plus particulièrement, à la structure institutionnelle de chaque État membre. En effet, il aurait été envisageable de refuser toute qualité à agir des régions devant le juge de l'Union européenne au regard, notamment, de deux éléments. D'une part, le droit de l'Union européenne renvoie à l'État membre la garantie de la protection juridictionnelle effective des requérants ordinaires lorsque le système juridictionnel du Traité ne le permet pas[978]. D'autre part, l'État étant appréhendé de manière monolithique par l'ordre juridique international, il est, en principe, la seule autorité publique reconnue[979]. Le Tribunal, et la Cour, auraient pu ainsi considérer qu'il revenait à l'État d'agir au nom des entités intraétatiques présentes sur son territoire. D'autant plus pour les régions qui font l'objet de notre étude puisqu'elles peuvent demander, sous certaines conditions, aux autorités nationales de saisir la Cour de Justice[980]. Si ces mécanismes présentent des limites parfois importantes, il ne revient pas à l'ordre juridique européen d'y pallier. Au contraire, c'est bien l'ordre juridique national qui doit permettre aux requérants ordinaires de bénéficier d'une protection juridictionnelle effective en raison des conditions de recevabilité des recours introduits par les personnes physiques et morales[981].

557. Une entité publique ne saurait automatiquement être reconnue comme bénéficiant de la personnalité juridique. L'État sur le territoire duquel elle se situe a pu se limiter à l'instituer sans la lui octroyer. C'est pourquoi le juge de l'Union regarde tout d'abord l'octroi, par le droit

[978] La Cour aurait ainsi pu considérer soit, que les régions devaient se contenter des voies internes mises à leur disposition, soit qu'elles ne pouvaient agir devant le juge de l'Union européenne qu'à travers leur État membre d'origine. Sur le renvoi à l'État membre pour assurer la protection juridictionnelle effective des requérants ordinaires voir, par exemple, CJCE, *Regione Siciliana/Commission européenne*, 22 mars 2007, C-15/06 P, précité, pt. 39.
[979] Il en va ainsi, par exemple, des Parlements nationaux auxquels le Traité ne reconnaît pas la personnalité juridique. Ces derniers ne peuvent pas saisir la Cour de Justice d'une violation du principe de subsidiarité. Ils peuvent uniquement, lorsque le système institutionnel de leur État le permet, transmettre aux autorités exécutives une proposition de saisine de la Cour. Voir en ce sens l'article 8, al. 1, du protocole n° 2 sur le principe de subsidiarité.
[980] Voir en ce sens *supra*, p.86.
[981] *Ibidem*.

national, d'une personnalité juridique distincte de celle de l'État à l'entité intraétatique auteur du recours[982]. Il semble à ce titre que l'octroi de la personnalité juridique par le droit national est une condition suffisante pour que la Cour lui reconnaisse une capacité à agir. Or, selon Piet VAN NUFFEL, la personnalité juridique d'une personne morale de droit public suppose une certaine autonomie de cette dernière, notamment par rapport à l'État[983]. L'entité publique ne doit pas se confondre avec l'État, notamment au niveau des compétences qu'elle exerce. Il en résulte que l'autonomie octroyée par le droit interne à une entité territoriale, qui plus est de source constitutionnelle, est un indice de la personnalité juridique de l'entité[984].

558. L'autonomie de l'entité publique est également le prisme d'analyse de son intérêt à agir[985]. En effet, l'intérêt à agir de l'entité infraétatique, c'est-à-dire le bénéfice qu'elle tire de l'annulation de l'acte contesté[986], ne doit pas se confondre avec l'intérêt de l'État[987]. Le lien entre l'autonomie de la région à l'origine du recours et son intérêt à agir se perçoit nettement dans le raisonnement de l'ancien Tribunal de première instance à l'occasion de l'affaire *Vlams Gewest*[988]. Ce dernier accueillit en effet l'intérêt à agir de la Région flamande au motif que le gouvernement fédéral belge n'était pas « en mesure de déterminer l'exercice par la Région (…) de ses compétences propres, notamment de celles qui lui confèrent la faculté de donner des aides à des entreprises »[989]. Il répondait alors à l'argumentation de la Commission européenne selon laquelle l'intérêt de la Région flamande était soluble dans l'intérêt de l'État belge[990]. Ce raisonnement de la Commission traduisait une approche unitaire de l'État compris comme seule réalité reconnue dans l'ordre juridique de l'Union européenne. Par-là, la Commission refusait de voir dans les compétences octroyées à la région belge l'octroi concomitant d'intérêts propres.

---

[982] Le Trib. UE a ainsi reconnu la personnalité juridique de régions autonomes après s'être référé au droit national. Voir en ce sens, TPICE, 16 juin 1998, *Comunidad Autonoma de Cantabria/Conseil de l'Union européenne*, ord. T-238/97, ECLI:EU:T:1998:126, pt. 43 ; TPICE, 15 juin 1999, *Regione autonoma Friuli-Venezia-Giulia/Commission*, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, pt. 28.

[983] P. VAN NUFFEL, « What's in a member State? Central and Decentralized Authorities before the Community Courts", *Common Market Law Review*, n°38, 2001, pp. 871–901, p. 885.

[984] C'est ainsi que le Tribunal de première instance a pu affirmer qu'il était « constant que les Antilles néerlandaises sont une entité autonome jouissant de la personnalité juridique en vertu du droit néerlandais », TPICE, 10 février 2000, *Gouvernement des Antilles néerlandaises/Commission*, aff. Jointes T-32/98 et T-41/98, ECLI:EU:T:2000:36, pt. 45.

[985] G. MORGESE, « La legittimazione degli enti pubblici territoriali ad agire davanti alle giurisdizioni dell'Unione europea dopo il trattato di Lisbona », précité, p. 88.

[986] Sur une définition de l'intérêt à agir, S. LEADER, *in Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, *op. Cit.*, pp. 309-312, p. 310.

[987] G. MORGESE, « La legittimazione degli enti pubblici territoriali ad agire davanti alle giurisdizioni dell'Unione europea dopo il trattato di Lisbona », précité, p. 88.

[988] TPICE, 30 avril 1998, *Vlaams Gewest/ Commission*, aff. T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

[989] Pt. 30.

[990] Pt. 24.

Dans le même sens, dans son arrêt *Friuli Venezia Giulia*, le Tribunal a considéré que la région italienne à statut spécial détenait un intérêt à agir distinct de son État d'appartenance en tant qu'entité « autonome titulaire de droits et d'intérêt particuliers »[991]. D'après le Professeur Piet Van Nuffel, il résulte de la jurisprudence qu'une entité sera reconnue comme ayant un intérêt à agir dès lors qu'elle détient une certaine autonomie législative et financière[992].

559. Enfin, le refus d'une confusion des entités intraétatiques dans l'État a été affirmé par le Tribunal dans la situation d'un recours parallèle de l'État d'appartenance. En effet, il a pu arriver qu'une décision individuelle émise par la Commission et adressée à l'État soit contestée à la fois par ce dernier et par la région dont le comportement a été à l'origine de ladite décision. Or, le Tribunal a refusé d'en tirer pour conséquence l'irrecevabilité du recours de l'entité publique, rejetant par là l'approche de la Commission européenne[993].

560. Il apparaît alors que le degré d'autonomie d'une entité publique joue un rôle à géométrie variable devant le juge de l'Union européenne. Inopérant pour fonder le bénéfice du statut de requérant privilégié par une entité intraétatique, il permet à l'inverse à cette dernière de saisir le juge de l'Union européenne sur le terrain du recours individuel[994]. Récemment, le Tribunal a expressément intégré l'autonomie législative et financière d'une communauté autonome espagnole, ainsi que ses domaines de compétence en lien avec les faits de l'espèce, dans le « cadre réglementaire » du litige qui lui était soumis[995]. Mais loin de s'immiscer dans la répartition interne des compétences, la jurisprudence en matière de personnalité juridique et d'intérêt à agir se limite à prendre en considération le droit national. Aucun droit n'est octroyé aux entités intraétatiques par le juge de l'Union européenne. Il s'agit donc bien d'une ouverture aux ordres juridiques internes plutôt que d'une consécration d'un quelconque droit aux entités intraétatiques. Il est possible de qualifier cette prise en compte du droit national comme facteur d'articulation entre les structures institutionnelles des États membres et l'ordre juridique de l'Union européenne. En reconnaissant l'octroi par le droit national de la personnalité juridique

[991] TPICE, 15 juin 1999, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commission*, aff. T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115.
[992] P. VAN NUFFEL, « What's in a member State? Central and Decentralized Authorities before the Community Courts », précité, p. 888-889.
[993] G. MORGESE, « La legittimazione degli enti pubblici territoriali ad agire davanti alle giurisdizioni dell'Unione europea dopo il trattato di Lisbona », précité, p. 93. Voir, par exemple, TPICE, 5 octobre 2005, *Land Oberrostereïch/Commission*, aff. Jointes T-366/03 et T-235/04, ECLI:EU:T:2005:347.
[994] *Ibid.*, p. 89.
[995] Trib. UE, 26 novembre 2015, *Comunidad Autónoma de Galicia et Retegal/Commission*, aff. Jointes T-463/13 et T-464/13, ECLI:EU:C:2015:901, pt. 13.

à une entité intraétatique et, dans certaines circonstances, un intérêt à agir, le juge permet l'expression de la réalité institutionnelle des États membres.

561. Ainsi, l'interprétation de la notion de « toute personne physique ou morale » par le juge de l'Union européenne rend compte d'une volonté certaine d'accueillir la structure institutionnelle des États membres[996].

562. Assujetties au statut de requérant ordinaire, les régions ont dû répondre aux conditions du recours individuel par le TFUE[997], toutes les fois où elles ne contestaient pas un acte dont elles étaient destinataires. Saisi majoritairement de recours en annulation, le juge de l'Union européenne, ici le TUE, a développé une jurisprudence suffisamment conséquente permettant d'étudier son interprétation de l'intérêt à agir des régions ainsi que des critères d'affectation directe et individuelle les concernant. Si la définition de ces critères reste la même, quelle que soit la personne à l'origine du recours, le Tribunal l'a tout de même précisé pour les recours soulevés par des régions et autres entités intraétatiques. Son interprétation rend compte d'une perméabilité certaine de l'ordre juridique de l'Union à la forme constitutionnelle des États qui la composent. En effet, le Tribunal a choisi l'exercice des compétences par les régions comme point d'ancrage de son analyse.

B- L'exercice des compétences comme prisme d'étude de la recevabilité des recours des régions

563. Mis à part les actes dont il est le destinataire, le requérant ordinaire, ou non privilégié, qui souhaite agir en annulation contre un acte de l'Union de portée obligatoire, doit être individuellement et directement concerné, ou bien directement concerné lorsque l'acte litigieux est un acte réglementaire dépourvu d'actes d'exécution. Lorsqu'il conteste un acte dont il est le destinataire, le requérant individuel doit simplement remplir les conditions de la personnalité juridique et de l'intérêt à agir, dans ce cas difficilement contestable. Il s'avère assez logique que le destinataire d'un acte de portée obligatoire puisse le contester par la voie

[996] Notons que la rédaction même de l'article 173, al. 4, a pu « aider » la Cour de Justice en ce qu'elle mentionne « toute personne physique ou morale », contrairement à l'article 33, al. 2, du Traité C.E.C.A. qui se limite aux personnes morales (entreprises et associations). En ce sens, la Cour avait considéré que les entités publiques ne pouvaient être assimilées aux « personnes morales » visées par ce dernier article.

[997] Au sens de l'article 263, al. 4, du TFUE : « toute personne physique ou morale peut, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, former un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concerne individuellement et directement ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution ».

juridictionnelle sans condition supplémentaire particulière. Dès lors, cette première hypothèse ne nous intéresse pas particulièrement, car les régions ne rencontrent aucune réelle difficulté à saisir le juge d'un recours en annulation contre un acte dont elles sont destinataires. De plus, dans cette situation, ni la forme de l'État, ni l'autonomie de la région à l'origine du recours, ne son tmises en cause. Le seul élément qui importe est la concordance entre le destinataire de l'acte et le requérant.

564. La qualité à agir des régions a logiquement été appréciée à l'aune de l'interprétation aujourd'hui classique, et inchangée, de la condition d'affectation directe et individuelle. Le contentieux des aides d'États offre en ce sens une jurisprudence suffisamment importante pour rendre compte d'une interprétation constante du juge de l'Union européenne (1). Mais l'appréciation du Tribunal ne se limite pas au contentieux des aides d'État. Au contraire, elle vaut également pour toute décision individuelle qui aurait un effet similaire aux décisions de la Commission en matière d'aides d'État (2).

1) L'examen de la qualité à agir dans le cadre du contentieux des aides d'État

565. Dans les États membres étudiés, les régions détiennent des compétences leur permettant de décider, seules, de soutenir financièrement une ou plusieurs entreprises sur leur territoire. Mais si la Commission considère qu'il s'agit d'une aide d'État illégale[998] ou incompatible[999], sa décision est destinée à l'État membre, soit aux autorités centrales. Ces dernières sont les destinataires exclusifs d'une décision dont les effets pèsent néanmoins sur une autorité publique, la région, qui a agi dans le cadre de ses compétences. La forme composée de l'État membre se confronte alors manifestement à l'approche monolithique, ou unitaire, de l'État par les institutions européennes.

566. Le raisonnement du Tribunal de l'Union européenne rend compte de cette confrontation et parvient à appréhender la tension qui en découle en reconnaissant la qualité à agir des régions. Dès sa première saisine par une région, le Tribunal a en effet considéré comme rempli la condition d'affectation individuelle et directe en se fondant sur l'affectation de

[998] Est illégale toute aide non notifiée à la Commission, sur l'obligation de notifier une aide nouvelle voir l'article 108, §3, du TFUE.
[999] Certaines aides d'État sont en effet compatibles avec le marché intérieur, notamment celles ne s'élevant pas au-dessus d'un certain montant déterminé par la Commission (règle de minimis). Sur les aides compatibles en principe avec le droit de l'Union européenne, voir l'article 107, §3 du TFUE. Sur la règle de minimis, voir Commission européenne, Règlement (UE), 18 décembre 2913, *Relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis*, n°1407/2013, JO L 352/1, 24 décembre 2013, p. 1.

l'exercice des compétences régionales, sans pour autant préciser son interprétation[1000]. Ce n'est qu'à l'occasion du recours de la région *Friuli-Venezia Giula* contre une décision de la Commission que le Tribunal a explicité son appréciation de la condition d'affectation directe et individuelle. En l'espèce, la requérante fut considérée comme individuellement et directement concernée par la décision litigieuse. Relativement à l'affectation individuelle, le juge a relevé que la décision litigieuse affectait des actes dont la région était l'auteur et l'empêchait d'exercer ses compétences propres comme elle l'entendait[1001]. Concernant l'affectation directe, le Tribunal s'est prononcé, dans un premier temps, sur les effets de l'acte litigieux à l'égard de la requérante. La décision de la Commission lui empêchait de continuer à appliquer les dispositions qu'elle avait adoptées, anéantissant les effets de ces dernières et obligeant la région à engager une procédure de récupération des aides[1002]. Dans un second temps, le Tribunal a constaté que ces effets découlaient directement de la décision contestée, les autorités nationales ne disposant d'aucune marge d'appréciation dans son exécution[1003]. L'affectation directe renvoie ici à l'existence d'un lien causal entre les effets de l'acte contesté sur le requérant et l'acte en question, en ce sens qu'aucune norme nationale ne doit s'interposer entre l'acte et ses effets. Par la reconnaissance de la qualité à agir de la région requérante, le Tribunal assure une certaine protection de son autonomie[1004]. La décision de la Commission ayant un effet sur l'autonomie décisionnelle, la région est mise en mesure de la contester.

567. À présent, il semble que la qualité à agir des régions en matière d'aides d'État dont elles sont les auteurs soit acquise. En effet, la question de la recevabilité des recours en annulation n'est parfois ni soulevée par la Commission européenne ni examinée par le Tribunal[1005]. Dans d'autres arrêts, le Tribunal se limite à constater que la décision litigieuse affecte l'exercice des compétences propres de la région à l'origine du recours[1006]. Et lorsque, récemment[1007], il reprend expressément les critères d'analyse de l'affectation individuelle et directe d'une région, c'est parce que la Commission européenne a soulevé l'absence d'intérêt à

[1000] *Vlaams Gewest*, T-214/95, pt.29, précité.
[1001] Regione Friuli-Venezia Giulia/Commision, T-288/97, précitée, pt. 31.
[1002] *Ibid*., pt. 32.
[1003] *Ibidem*.
[1004] F. FINES, « L'autonomie locale et régionale dans la jurisprudence communautaire : l'exemple du contentieux des aides publiques », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2009, pp. 645-650, p. 646.
[1005] Voir, TPICE, 27 novembre 2003, *Regione Sicilia/Commission*, T-190/00, ECLI:EU:T:2003:316 ; TPICE, 14 décembre 2004, *Regione autonoma della Sardegna/Commission*, T-200/04, ECLI:UE:T:2005 :460 ; Trib. UE, 20 septembre 2011,*Regione autonoma della Sardegna/Commission*, aff. Jointes T-394/08, T-408/08, T-453/08, T-454/08, ECLI:EU:T:2011:493.
[1006] Voir par exemple Trib. UE, 25 novembre 2015, *Comunidad autónoma del País Vasco et Itelazpi/Commission*, T-462/13, ECLI:EU:T:2015:902, pt. 34.
[1007] Trib. UE, 6 avril 2017, *Regione autonoma della Sardegna/Commission*, T-219/14, ECLI:EU:T:2017:266.

agir de la région à l'origine du recours. Cette exception a permis au Tribunal de réaffirmer son interprétation plus générale de la qualité à agir d'une entité publique à l'encontre d'une décision de la Commission en matière d'aides d'État, confirmant ainsi une jurisprudence constante[1008].

568. Dotées de compétences propres, les régions étudiées, ainsi que toute entité publique suffisamment autonome[1009], ont qualité à agir en annulation devant le Tribunal de l'Union européenne pour défendre des droits et intérêts qui leur sont propres. Le prisme des compétences nous permet alors d'affirmer que plus l'entité publique est autonome sur ce point, c'est-à-dire plus ses compétences sont étendues, plus elle est susceptible d'avoir qualité à agir. Cela s'avère assez logique en matière d'aides d'État puisqu'une région aura toujours qualité à agir dès lors qu'elle est l'auteur de l'aide d'État identifiée par la Commission européenne.

569. À première vue, l'approche du Tribunal soulève une interrogation en raison de l'impossibilité, pour les institutions de l'Union, de « se prononcer sur la répartition des compétences par les règles institutionnelles de chaque État membre »[1010]. Lorsque le juge constate que la région ne pourra plus exercer ses compétences propres comme elle l'entend, la question qui se pose est de savoir si le Tribunal évalue la répartition interne des compétences entre l'État et la région. D'une certaine manière, en identifiant l'existence d'une compétence régionale, le Tribunal prend en considération la répartition des compétences et constate l'existence d'une compétence régionale. Néanmoins, plutôt qu'une évaluation, il semble se prêter à un constat *ex post*, c'est-à-dire une fois que la région requérante a exercé sa compétence[1011]. En effet, la décision de la Commission concerne une aide octroyée par la région, au moyen de dispositions édictées par les autorités régionales dans un domaine relevant de leur compétence. Dès lors, le Tribunal ne se prononce pas sur la répartition interne des compétences, mais se limite à observer l'exercice de sa compétence par la Région. Par ce raisonnement, le Tribunal peut, sans s'immiscer dans la répartition des compétences, affirmer que la région est empêchée d'exercer ses compétences propres comme elle l'entend.

570. Un récent arrêt opposant la région Sardaigne à la Commission européenne rend compte de la méthode employée par le Tribunal de l'Union européenne[1012]. En l'espèce, la

[1008] *Ibid*., pt. 42.
[1009] Le seuil étant ici celui fixé par le Tribunal c'est-à-dire que l'entité est dotée de la personnalité juridique en vertu du droit national et qu'elle dispose d'intérêts propres distincts de l'intérêt de son État d'appartenance.
[1010] CJCE, 12 juin 1990, *Republique Fédérale d'Allemagne/Commission*, C-8/88, ECLI:EU:C:1990:241, pt. 13.
[1011] Voir en ce sens, B. MARTÍN BAUMEISTER, « Recent Development in Community Case-Law Concerning the Standing of European Regions Before European Courts », *REAF*, n° 14, oct. 2011, pp. 233-263, p.244.
[1012] *Regione autonoma della Sardegna/Commission*, 6 avril 2017, aff. T-219/14, précitée.

région avait adopté plusieurs mesures de soutien financier à une entreprise chargée d'assurer une liaison maritime avec le continent européen[1013]. Alertée par plusieurs plaintes, la Commission européenne a examiné les mesures adoptées par la Sardaigne et a conclu à l'existence d'aides d'État incompatibles avec le droit originaire[1014]. Au cours de l'audience, la Commission a soulevé la disparition de l'intérêt à agir de la région en s'appuyant sur plusieurs éléments, dont l'incompétence de la Sardaigne, pour édicter les mesures qu'elle avait adoptées[1015]. Elle se fondait en ce sens sur un arrêt de la Cour constitutionnelle italienne affirmant qu'il revenait aux autorités nationales de déterminer les obligations de service public sur les liaisons entre la Sardaigne et le continent. La Commission en déduisait l'absence d'intérêt « politique » de la région à voir la décision litigieuse annulée puisqu'elle n'avait pas la compétence initiale d'édicter les mesures examinées par la Commission. Incompétente pour édicter les mesures sanctionnées, la Région ne serait pas affectée dans l'exercice de ses compétences et ne disposerait pas, en conséquence, de la qualité à agir.

571. L'argumentation de la Commission invitait ainsi, indirectement, le Tribunal à s'immiscer de manière plus approfondie dans la répartition interne des compétences. Il est vrai qu'en se fondant sur l'arrêt de la Cour constitutionnelle, le juge pouvait attester l'incompétence de la Sardaigne et donc, par voie de conséquence, l'absence d'affectation directe et individuelle de cette dernière. Néanmoins, cela aurait marqué un dépassement de l'établissement *ex post* de l'exercice des compétences jusqu'alors exercé dans le cadre du contentieux des aides d'État. De plus, si la Cour constitutionnelle s'était prononcée sur l'autorité compétente pour désigner les obligations de service public en matière de liaison maritime, elle n'avait pas jugé expressément de la compétence de la Sardaigne d'édicter des mesures de soutien financier à l'entreprise Saremar[1016]. Dès lors, l'argumentation de la Commission incitait le Tribunal à interpréter la décision du juge constitutionnel dans le sens de l'incompétence régionale. Le Tribunal a d'ailleurs relevé cette difficulté pour considérer que la Commission n'avait pas apporté la preuve de l'incompétence régionale.

572. Invité à une analyse plus poussée de la répartition interne des compétences, le Tribunal a réitéré son approche en matière de compétence régionale. Il a affirmé en ce sens ne

[1013] Il s'agissait de l'entreprise Saremar, à laquelle la région avait demandé d'assurer une liaison continue, deux fois par jour, avec le territoire italien, en proposant des prix abordables. Voir en ce sens les pts. 1 à 10 de l'arrêt.
[1014] Commission européenne, *Décision (UE) concernant les mesures d'aide SA.32014 (2011/C), SA.32015 (2011/C) et SA.32016 (2011/C) mises à exécution par la Regione Sardegna en faveur de Saremar*, 22 janvier 2014, n°2018/261, JO L49, 22.02.2018, p. 22.
[1015] Pt. 40 de l'arrêt.
[1016] Pt. 53 de l'arrêt.

pouvoir que « constater que les aides litigieuses ont été versées par la RAS (regione autonoma della Sardegna) de sa propre initiative et en vue d'exercer ses compétences propres et que l'État italien n'est pas intervenu à cet égard »[1017]. Par cette affirmation, le Tribunal maintient une attestation *ex post* des compétences régionales, c'est-à-dire à la suite de leur exercice par l'autorité régionale à l'origine du recours. C'est cet exercice qui lui permet d'affirmer l'existence d'une compétence régionale affectée par la décision litigieuse de la Commission sans se prononcer pour autant sur la répartition interne des compétences.

573. Dans le cadre de recours en annulation dirigés contre une décision de la Commission en droit des aides d'État, le tribunal s'intéresse à l'affectation de l'exercice des compétences de l'entité territoriale par ladite décision. Il a fait de même en dehors du contentieux des aides d'État.

2) L'examen de la qualité à agir dans le cadre de recours dirigés contre d'autres décisions individuelles

574. Au-delà du contentieux des aides d'État, celui des décisions individuelles offre un terrain particulièrement propice à la recevabilité des recours en annulation formés par des entités intraétatiques. En effet, le contentieux des aides d'État n'est pas la seule hypothèse où la Commission adresse une décision à un État membre concernant une mesure régionale. L'on retrouve ainsi une analyse identique du Tribunal dans une affaire opposant le Land Oberrostereïch et la Commission de l'ancienne Communauté européenne[1018] dans le cadre de l'ancien article 95, paragraphe 5, du Traité CE[1019]. En l'espèce, l'Autriche avait notifié un projet de loi dudit Land en matière d'organismes génétiquement modifiés dérogeant à des dispositions européennes. Après examen, la Commission avait considéré que les conditions posées par le Traité n'étaient pas réunies, refusant ainsi de donner droit à la dérogation autrichienne[1020]. Bien que la législation ne fût qu'au stade de projet, le Land contesta la décision de la Commission au motif qu'elle affectait l'exercice de ses compétences législatives propres.

[1017] *Ibidem*.

[1018] TPICE, 5 octobre 2005, *Land Oberrostereïch/Commission*, aff. Jointes T-366/03 et T-235/04, ECLI:EU:T:2005:347.

[1019] L'ancien article 95 du Traité CE concernait le rapprochement des législations et prévoit, en son paragraphe 5, la possibilité pour les États membres de déroger aux dispositions adoptées par les institutions européennes sous certaines conditions. On le retrouve avec une rédaction quelque peu modifiée à l'article 114 du TFUE, dont le paragraphe 5 prévoit toujours une possibilité de dérogation pour les États membres sous certaines conditions.

[1020] Commission des Communautés européennes, *Décision relative aux dispositions nationales interdisant l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés dans la province de Haute-Autriche en vertu des dispositions de l'article 95, paragraphe 5, du Traité CE*, 2 septembre 2003, 2003/653/CE, JO L 230,16.09.2003, p. 34.

Le Tribunal a constaté que la décision litigieuse avait pour effet d'affecter un acte dont le requérant était l'auteur et de l'empêcher d'exercer ses compétences propres comme il l'entendait (affectation individuelle)[1021]. Quant à l'affectation directe du requérant, le Tribunal releva que les autorités centrales, destinataires de la décision, ne disposaient d'aucune marge d'appréciation lors de sa communication[1022]. À nouveau, le Tribunal se limite à attester *a posteriori* l'exercice d'une compétence par la région à l'origine du recours, peu importe que les mesures régionales n'aient alors été qu'à l'état de projet.

575. Les divers recours en annulations dirigés contre des décisions individuelles destinées aux États membres permettent d'affirmer qu'une entité infranationale est directement et individuellement concernée lorsque l'acte contesté affecte l'exercice de ses compétences, sans qu'une norme interne s'interpose entre l'acte et ses effets. Cela implique alors que le critère de l'affectation de l'exercice des compétences se retrouve tant dans l'analyse de l'affectation individuelle que dans celle de l'affectation directe. Notons enfin que la seule affectation des compétences ne suffit pas, ce n'est pas parce qu'un acte juridique de l'Union européenne porte sur un domaine relevant d'une compétence régionale que la région aura automatiquement qualité à agir. Cette dernière devra démontrer qu'elle ne peut plus exercer ses compétences comme elle l'entend du fait de l'adoption de l'acte contesté.

576. Le juge de l'Union européenne a procédé à un examen de la répartition interne des compétences pour apprécier la recevabilité d'un recours en annulation intenté par une entité intraétatique à l'encontre d'une décision individuelle. À nouveau, l'autonomie de ladite entité joue un rôle considérable puisqu'il doit s'agir de compétences propres et non pas de l'exercice de compétences de l'État. De même, le degré d'autonomie a des conséquences sur la portée de la reconnaissance d'une qualité à agir au profite des entités intraétatiques. Néanmoins, puisque la décision de la Commission intervient après l'exercice par la région de sa compétence, cela permet au juge de l'Union de ne pas procéder à une étude approfondie de la répartition interne des compétences. Ainsi, le Tribunal n'a jamais été amené ni à réellement se prononcer sur cette répartition ni à l'interpréter abstraitement à partir du droit national. Il s'est contenté de prendre en considération l'exercice de sa compétence par l'entité publique à l'origine du recours en annulation.

[1021] *Land Oberrostereïch/Commission*, T-235/04, pt. 28.
[1022] *Ibid*., pt. 29.

577. Cette approche fondée sur l'exercice des compétences a été employée récemment, à l'occasion de recours intentés par des entités publiques, en l'occurrence des villes et une région autonome. Cependant, à la différence de nos précédents propos, ces recours ont été dirigés contre des actes de portée générale. De ce fait, l'appréciation de leur recevabilité a nécessité, pour le Tribunal, une étude plus approfondie de la répartition interne des compétences. Du moins, celui-ci n'a pas pu se limiter à constater a posteriori l'exercice d'une compétence régionale ou locale. Il a dû attester de la réalité de la compétence invoquée par les requérants, afin de procéder à l'examen de la réunion des conditions d'affectation directe et individuelle. Cette démarche du Tribunal s'inscrit dans ce qui peut être identifié comme un mouvement d'ouverture de l'ordre juridique de l'Union européenne à la réalité institutionnelle des ordres juridiques internes.

§ 2. L'amorce d'une extension de la prise en compte dans l'examen de la recevabilité des recours régionaux

578. Les recours en annulation contre des actes de portée générale sont moins nombreux[1023] et, pour la plupart, ont été déclarés irrecevables par le Tribunal de l'Union européenne et la Cour de Justice[1024]. Dans la majorité des cas, le juge de l'Union européenne a considéré que l'affectation individuelle de la région à l'origine du recours n'était pas établie. Le contentieux de l'annulation des actes de portée générale symbolise encore actuellement les limites résultant de l'amalgame effectué entre les entités publiques et les requérants ordinaires.

579. Cette assimilation a cependant récemment conduit à deux décisions du Tribunal, respectivement un arrêt et une ordonnance en irrecevabilité, qui méritent d'être remarquées en ce qu'elles s'insèrent dans ce mouvement d'adaptation de l'ordre juridique européen aux ordres juridiques internes. L'exercice de la compétence par l'entité intraétatique à l'origine du recours s'est encore imposé comme prisme d'examen de la recevabilité des deux recours en annulation. Or, la nature des actes contestés a conduit le Tribunal à examiner la répartition interne des compétences de manière plus abstraite, si ce n'est *ex ante* (A). Dans ce sens, le Tribunal a déclaré l'irrecevabilité du recours d'une entité au motif que la compétence par elle invoquée

[1023] La majorité des recours en annulation intentés par des autorités régionales portent sur des décisions de la commission en matière d'aides d'État et de fonds structurels, B. MARTIN BAUMEISTER, « Recent Development in Community Case Law Concerning the Standing of European Regions Before the European Courts », précité, p.236.
[1024] Voir en ce sens *supra*, p. 244.

n'était pas attestée à l'examen de la répartition interne (B). Ces deux décisions sont des cas d'espèce dont les conséquences doivent être tirées de manière mesurée.

A- L'hypothèse d'une constatation *ex ante* des compétences d'une entité intranationale

580. Le Tribunal de l'Union a été saisi de trois recours en annulation, par trois villes différentes, à l'encontre d'un seul et même règlement édicté par la Commission européenne[1025]. L'apport de cet arrêt est double. D'une part, il admet la recevabilité d'un recours introduit par une entité infranationale, nourrissant ainsi la jurisprudence en la matière. D'autre part, il s'agit du premier recours formé par de telles entités à l'encontre d'un acte réglementaire dépourvu de mesures d'exécution. Ainsi, les requérantes devaient simplement apporter la preuve de leur affectation directe par l'acte contesté. L'appréciation de la recevabilité du recours est effectuée, par le Tribunal, à l'aune de l'affectation de l'exercice des compétences invoquées par les requérantes. Il réitère donc son raisonnement développé dans le cadre de recours dirigés contre des décisions individuelles. Or, cela apparaît comme une prise en considération de la structure institutionnelle des États membres, tant lorsque le Tribunal se penche sur la question des actes d'exécution (1) que sur celle de l'affectation directe des requérantes (2).

1) L'examen de la question des mesures d'exécution d'un acte réglementaire dans un sens favorable

581. En l'espèce, l'acte contesté modifiait des dispositions préexistantes en matière d'essais visant à mesurer les émissions polluantes de certains véhicules et fixait des valeurs à ne pas dépasser pour les émissions d'oxyde d'azote. Les requérantes reprochaient à la Commission d'avoir déterminé ces valeurs alors qu'elle ne le pouvait pas, notamment en ce que ces valeurs étaient supérieures à la norme E6 déterminée par un règlement du Conseil et du Parlement européen[1026]. Le Tribunal était donc amené, dans un premier temps, à se prononcer

[1025] Trib. UE, 13 décembre 2018, *Villes de Paris, Bruxelles et Ayuntamiento de Madrid/Commission*, aff. Jointes T-339/16, T-352/16, T-391/16, ECLI:EU:T:2018:927. Il s'agit du Règlement (CE), *portant modification du règlement (CE) n°692/2008 en ce qui concerne les émissions des véhicules particuliers utilitaires légers, 20 avril 2016, (UE) 2016/646*,n° 715/2007, JOL171, 29.06.2007, p.1.

[1026] La norme Euro 6 pose des valeurs d'émissions polluantes à ne pas dépasser pour la mise sur le marché des véhicules particuliers et utilitaires légers, Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, *Règlement relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules*, 20 juin 2007, (CE) n° 715/2007, JO 2007, L 171 p.1.

sur la nature du règlement contesté, c'est-à-dire à savoir s'il était un « acte de portée générale dépourvu de mesures d'exécution ».[1027] Dans un second temps, il a dû établir si l'affectation directe des requérantes était établie en l'espèce.

582. L'analyse développée par le Tribunal de l'Union européenne rend compte d'une prise en compte poussée du rôle joué par les requérantes au sein de leur ordre juridique. En ce sens, il permet de constater un approfondissement des points de rencontre entre l'ordre juridique de l'Union européenne et les ordres juridiques internes, bien que les requérantes ne soient pas des régions autonomes comme celles faisant l'objet de notre étude. Si le Tribunal n'était pas confronté, en l'espèce, à un ordre juridique complexe ou composé, il reste que le raisonnement qu'il a développé est intégralement transposable à l'hypothèse d'un recours similaire promu par une entité régionale autonome. En effet, le raisonnement du Tribunal rend compte d'une prise en compte de la répartition interne des compétences telle qu'établie en France, en Belgique et en Espagne. C'est pourquoi l'arrêt *Villes de Paris, Bruxelles et Ayuntamiento de Madrid/Commission* s'avère particulièrement pertinent pour notre étude.

583. Concernant la question des actes d'exécution, la TUE a constaté de manière lapidaire que l'acte contesté ne requérait aucune mesure d'exécution « à l'égard des requérantes pour qu'il intègre l'ordre juridique qui leur est applicable »[1028]. On perçoit ici tout d'abord l'apport de la jurisprudence *Telefónica/Commission*[1029] dont résulte une certaine « individualisation » de l'appréciation de la nécessité des actes d'exécution[1030]. En effet, les requérantes en l'espèce se distinguent de toute personne physique ou morale en ce qu'elles subissent les effets juridiques de l'acte d'une manière particulière. En ce qui les concerne, l'acte contesté détermine lui-même définitivement ses effets juridiques. En imposant une valeur d'émissions polluantes à ne pas dépasser, il empêche les requérantes de réglementer la question d'une manière qui serait contraire à l'acte. C'est en ce sens qu'il ne nécessite pas de mesures d'exécution à l'égard des requérantes. Il s'agit donc de relever l'angle d'approche retenu par le Tribunal, à savoir l'exercice des compétences des requérantes. Conjugué à l'interprétation donnée dans l'arrêt *Telefónica*, ce prisme d'analyse est un facteur de perméabilité de l'ordre juridique de l'Union européenne. En effet, nombreux sont les actes réglementaires qui

[1027] Art. 263, al. 4 du TFUE.
[1028] Aff. Jointes T-339/16, T-352/16, T-391/16, précité,pt. 40 de l'arrêt.
[1029] CJUE, 19 décembre 2013, *Telefónica/Commission*, C-274/12 P, ECLI:EU:C:2013:852.
[1030] La Cour affirme en ce sens qu'il « y a lieu de s'attacher à la position de la personne invoquant le droit recours au titre de l'article 263 (…). Il est donc sans pertinence de savoir si l'acte en question comporte des mesures d'exécution à l'égard des autres justiciables », *ibid*., pt. 30.

empêcheront une entité territoriale, qui plus est une région autonome dotée de compétences étendues, d'exercer ses compétences comme elle l'entend. Dès lors que l'acte est d'applicabilité directe sur le territoire de l'État membre, il semble pouvoir être considéré comme dépourvu d'actes d'exécution à l'égard d'une telle entité territoriale. Si cela est confirmé dans les années à venir, les régions, et plus largement les entités intraétatiques bénéficieraient d'une protection juridictionnelle effective plus étendue que les particuliers en droit de l'Union européenne[1031].

584. La question de l'affectation de l'exercice des compétences apparaît également comme le prisme d'analyse de la condition d'affectation directe. Cela ne se distingue pas du raisonnement développé par le Tribunal dans le cadre des recours contre les décisions individuelles. En revanche, l'acte contesté est quant à lui bien différent puisqu'il s'agit d'un acte de portée générale. Cela a pour effet de transformer quelque peu l'examen de la répartition interne des compétences opéré par le Tribunal.

2) L'examen de la répartition interne des compétences dans l'appréciation de l'affectation directe

585. Sur la question de savoir si les requérantes sont directement concernées, le Tribunal a rappelé que la définition de cette condition était identique à celle de « l'affectation directe »[1032]. Le Tribunal a ensuite réaffirmé qu'une entité publique est directement affectée lorsqu'un acte l'empêche d'exercer ses compétences propres comme elle l'entend[1033]. Or, le critère de l'affectation de l'exercice de la compétence par une décision de la Commission en matière d'aides d'État renvoie, dans plusieurs arrêts, à l'appréciation du critère de l'affectation individuelle[1034]. C'est pourquoi la référence à l'exercice des compétences dans le cadre de l'examen de l'établissement de l'affectation directe surprend à première vue. Cette appréciation de l'affectation directe s'inscrit dans un récent mouvement de rapprochement, par le Tribunal,

[1031] En l'espèce, pour être concerné directement, un particulier aurait dû faire l'objet d'un acte d'exécution des dispositions litigieuses. Par exemple d'un acte lui interdisant la circulation avec son véhicule compte tenu des nouvelles dispositions en vigueur.
[1032] Il applique par là la jurisprudence de la Cour qui a considéré que la définition du critère de l'affectation directe valait également pour l'hypothèse d'un recours contre un acte réglementaire dépourvu de mesures d'exécutions qui concerne directement le requérant, pt. 41 de l'arrêt.
[1033] *Ibid.*, pt. 50.
[1034] Voir en ce sens, notamment, l'affaire T-288/97, *Regione Friuli Venezia-Giulia/Commission*, précitée, pt. 31 ; également, aff. Jointes T-127/99, T-129/99 et T-148/99, *Comunidad Autónoma del País Vasco e. a./Commission*, précitées, pt. 50.

de l'interprétation des deux conditions cumulatives du recours individuel dirigé contre un acte dont le requérant n'est pas le destinataire[1035].

586. Le Tribunal a ajouté qu'une entité publique est d'autant plus concernée directement lorsque l'acte affecte ses compétences normatives « et pas seulement son pouvoir d'adopter des décisions individuelles dans un cadre prédéfini »[1036]. Est-ce à dire que la condition d'affectation directe sera plus aisément établie lorsque la compétence dont l'exercice est affecté est une compétence normative ? Difficile à dire, l'affirmation du Tribunal n'est pas étayée par la suite, laissant ainsi cette interrogation sans réelle réponse. Tout au plus nous est-il possible de déduire de cette affirmation que la question de l'affectation de l'exercice d'une compétence sera plus facilement appréhendée dès lors que la compétence est une compétence normative. Cela permet d'affirmer qu'une autorité publique dotée de compétences normatives est susceptible d'être plus souvent directement concernée par un acte dont elle n'est pas la destinataire, par rapport à une autorité dotée uniquement du pouvoir d'édicter des mesures individuelles.

587. La référence à l'exercice des compétences par les requérantes est le cœur de l'analyse, par le Tribunal, de la recevabilité de leur recours. Il était question de savoir si le règlement contesté empêchait les requérantes d'exercer leurs compétences comme elles l'entendaient. Une telle appréciation exigeait, dans un premier temps, que le juge de l'Union européenne confirme l'existence des compétences invoquées par les requérantes. Or, cette opération d'attestation, déjà menée par le Tribunal dans le cadre du contentieux des aides d'État, se distingue en l'espèce. L'acte contesté n'a pas pour objet un acte édicté par l'entité publique à l'origine du recours. Au contraire, les requérantes invoquaient l'impossibilité d'adopter les actes de leur choix à l'avenir, du fait de l'entrée en vigueur de l'acte contesté.

588. Le Tribunal ne pouvait donc pas se contenter d'une attestation *ex post* de l'exercice de la compétence revendiquée sur le domaine de l'environnement par les requérantes. En ce sens, il a considéré, dans un premier temps, « que les requérantes ont (…) justifié qu'elles disposaient en vertu du droit national de compétences pour protéger l'environnement et la santé, en particulier pour lutter contre la pollution de l'air, incluant la compétence de restreindre la circulation automobile à cet effet »[1037]. La Commission ne contestant pas l'existence de compétences en la matière octroyées aux requérantes, le Tribunal s'est limité à cette constatation, sans citer expressément les éléments de justification fournis par les requérantes.

[1035] Voir en ce sens, par exemple, l'aff. T-462/13, précitée, pt. 34.
[1036] Aff. Jointes T-339/16, T-352/16, T-391/16, précité, pt. 50 de l'arrêt.
[1037] Aff. Jointes T-339/16, T-352/16, T-391/16, précité, pt. 81 de l'arrêt.

Dès lors, s'il s'est nécessairement appuyé sur le droit national pour parvenir à ce constat, cela ne ressort pas expressément de l'arrêt. Une référence au droit national qui aurait peut-être été plus manifeste si la Commission avait contesté la compétence invoquée par les requérantes. Compte tenu de la jurisprudence *Açores*[1038], il semble que les requérantes auraient en effet dû apporté la preuve de la compétence invoquée, le juge refusant de s'ingérer dans la répartition interne des compétences.

589. En tout état de cause, le Tribunal a eu recours, en l'espèce, à une attestation *ex ante* de l'exercice des compétences par les autorités publiques à l'origine du recours. Il a confirmé l'existence des compétences invoquées sans pouvoir se fonder sur un acte adopté par ces dernières au préalable. Cela implique nécessairement un examen de la répartition fût-ce au moyen exclusif des éléments de justification fournis par les requérantes.

590. Une telle attestation pose la question de sa compatibilité avec l'office du juge de l'Union européenne. En effet, ce dernier n'est pas compétent pour se prononcer sur la répartition des compétences internes au sein d'un État. Contrairement à la constatation *ex post*, l'examen *ex ante* ne repose pas sur un constat matériel de l'exercice de sa compétence par l'entité publique. C'est, sans doute, ce qui explique que, dans un second temps, le Tribunal s'est référé à divers actes adoptés, par le passé, par les requérantes en matière de pollution de l'air et de circulation des véhicules[1039]. Si cela relève de l'attestation *ex post*, cela se distingue toutefois du contentieux des aides d'État en ce que les actes en question ne sont absolument pas mentionnés par le règlement litigieux. Le Tribunal semble plutôt y faire référence afin d'appuyer son attestation précédente.

591. Toujours dans la perspective d'établir l'affectation directe des requérantes, le juge s'est penché sur les rapports entre les ordres juridiques internes et l'ordre juridique de l'Union européenne. À cette fin, le Tribunal ne s'est pas limité à l'acte litigieux pour effectuer son analyse, il s'est également référé aux actes législatifs sur le fondement desquels le règlement contesté a été édicté. Il a tout particulièrement examiné la directive 2007/46 et son article 4, paragraphe 3, second alinéa, selon lequel un État membre ne peut « interdire, restreindre ou entraver l'immatriculation, la vente, la mise en service ou la circulation sur route de véhicules […] pour des motifs liés à des aspects de leur construction et de leur fonctionnement couverts

[1038] CJUE, 6 septembre 2006, *Portugal/Commission*, aff. C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511. Arrêt rendu en matière d'aides d'État dans laquelle la Cour affirme qu'il revient aux autorités nationales portugaises d'apporter la preuve des compétences des entités territoriales à l'origine de la réglementation fiscale, et notamment de leur autonomie.
[1039] Aff. Jointes T-339/16, T-352/16, T-391/16, précité, pt. 82.

par la présente directive, s'ils répondent aux exigences de celle-ci »[1040]. Le Tribunal a déduit de ses dispositions que « la sphère d'autonomie du droit national (…) se voit bien (…) assigner un périmètre »[1041]. Par conséquent, les requérantes ne pouvaient réglementer comme elles l'entendaient la circulation sur route des véhicules qui répondaient aux exigences posées par le règlement litigieux[1042]. Le raisonnement du juge rend compte, d'une part, d'un examen de la répartition interne des compétences et, d'autre part, d'une constatation *ex ante* de l'affectation éventuelle de l'exercice des compétences des requérantes. Mais l'argumentation du Tribunal ne s'arrête pas à la question du champ d'application de la directive 2007/46 pour en déduire leur affectation directe. Il développe en outre un raisonnement sur le terrain contentieux en soulignant que ladite directive pourrait être invoquée devant le juge national pour obtenir l'inapplication d'éventuels actes édictés par les requérantes dès lors qu'ils s'y heurteraient[1043]. Dans le même sens, le Tribunal considère que les États membres d'appartenance des requérantes ne seraient pas à l'abri de procédures en manquement dans l'hypothèse où les requérantes édicteraient de tels actes[1044]. Enfin, le juge de l'Union considère que puisque le principe de coopération loyale s'impose à toutes les entités publiques émanant des États membres, les requérantes « devraient donc d'elles-mêmes s'abstenir d'adopter les mesures de circulations décrites [plus haut] »[1045].

592. Ainsi, le Tribunal opère en l'espèce une analyse approfondie des implications du règlement litigieux sur l'exercice des compétences octroyées aux requérantes par le droit national en adoptant une approche élargie des rapports entre les ordres juridiques. L'éventualité d'une procédure en manquement à l'encontre de l'État membre d'appartenance, ainsi que la portée du principe de coopération loyale à l'égard des requérantes est ainsi prise en compte pour nourrir l'examen de l'affectation directe de ces dernières. La situation juridique des entités publiques à l'origine du recours est en l'espèce appréhendée dans sa globalité plutôt qu'étroitement.

593. Il s'agit, indéniablement, d'un approfondissement du raisonnement développé dans les arrêts rendus en matière de décisions individuelles édictées par la Commission et concernant des actes adoptés par les régions. Cet approfondissement va dans le sens d'une amplification

[1040] *Ibid*., pt.42.
[1041] *Ibid*., pt. 58.
[1042] *Ibidem*.
[1043] *Ibid*., pt. 78.
[1044] *Ibid*., pt. 79.
[1045] *Ibidem*.

de la perméabilité de l'ordre juridique de l'Union européenne aux ordres juridiques internes. En ce sens, si le recours avait été intenté par une région autonome telle que celles que nous étudions, et dès lors que celle-ci eut justifié de la compétence invoquée, son recours aurait été recevable. Certainement, le fait qu'il s'agisse d'un recours dirigé contre un acte réglementaire dépourvu de mesures d'exécution n'est pas neutre. Certains auteurs avaient en ce sens anticipé les potentialités, pour les régions, de la quatrième hypothèse de recours en annulation pour les requérants ordinaires instituée par le TFUE[1046]. Il est vrai que l'absence de condition d'affectation individuelle est susceptible de faciliter les recours dirigés contre des actes réglementaires dépourvus de mesure d'exécution. Conjuguée à la définition actuelle des actes d'exécution, cette hypothèse de recours est à surveiller à l'avenir. Il s'agira d'analyser ses éventuels effets sur les recours en annulation soulevés par les entités publiques et tout particulièrement par les régions autonomes[1047]. L'angle de l'exercice des compétences amène ainsi le Tribunal à se pencher sur la répartition interne des compétences, quoique de manière implicite. Or, l'acte contesté étant un acte de portée générale, cela impose au Tribunal une analyse plus approfondie de cette répartition des compétences.

594. L'arrêt *Ville de Paris e. a./Commission* fait actuellement l'objet de trois pourvois devant la Cour de Justice, dont l'un porte expressément sur l'appréciation de l'affectation directe par le Tribunal[1048]. Il convient dès lors d'attendre le raisonnement de la Cour de Justice de l'Union européenne avant d'en tirer des conséquences définitives. Toutefois, cet arrêt révèle un certain dépassement de la stricte étanchéité de l'ordre juridique de l'Union aux ordres juridiques internes. Alors que le prisme de l'exercice de la compétence pouvait sembler réducteur dans le cadre des recours dirigés contre des actes de portée générale, il apparaît ici comme facteur d'articulation des ordres juridiques. Le Tribunal semble moins hésitant à l'idée de se pencher sur la répartition interne des compétences. Cette tendance ressort également d'une récente ordonnance rendue à l'occasion d'un recours en annulation intenté par la région Bruxelles-Capitale. En l'espèce, le Tribunal a considéré le recours irrecevable, faute d'attestation de la compétence invoquée par la région.

[1046] K. LENAERTS, N. CAMBIEN, "Regions and the European Court: giving shape to the regional dimension of Member States", *European Law Review*, 2010, n°35 (5), pp. 609–635, p. 617; G. MORGESE, « La legittimazione degli enti pubblici territoriali ad agire davanti alle giurisdizioni dell'Unione europea doppo il trattato di Lisbona », précité, p. 100.

[1047] Certains recours déclarés irrecevables par manque d'affectation individuelle par le passé pourraient, aujourd'hui, être recevables devant le Tribunal. Il en va par exemple de l'ordonnance *Regione Puglia*, T - 609/97, précitée.

[1048] Il s'agit du pourvoi de la République fédérale d'Allemagne, C-177/19 P.

B- L'irrecevabilité d'un recours pour défaut de compétence de la région requérante

595. L'approche perméable du juge se retrouve dans une récente ordonnance impliquant la région Bruxelles-Capitale. À nouveau, s'il convient d'en tirer des conséquences prudentes[1049], l'ordonnance *Bruxelles-Capitale/Commission*[1050] présente des réflexions particulièrement intéressantes et semble prolonger le mouvement d'ouverture constaté dans l'affaire *Ville de Paris*[1051]. Dès lors, il ne s'agit pas ici d'en effectuer une analyse définitive, mais de l'inscrire dans ce mouvement d'ouverture de l'ordre juridique européen aux ordres juridiques internes et en l'espèce à la réalité régionale belge. D'une part, cette ordonnance confirme le raisonnement du Tribunal étudié précédemment[1052] puisque l'irrecevabilité du recours résulte de l'absence d'une compétence régionale affectée (1). D'autre part, cette affaire amène le TUE à se prononcer sur la portée du rôle joué par une région autonome dans le processus décisionnel européen, auquel s'ajoute l'obligation qui pèse sur l'Union européenne de respecter l'identité nationale, y compris l'autonomie régionale et locale (2).

1) L'attestation ex ante de l'absence de compétence régionale affectée

596. La région Bruxelles-Capitale a saisi le Tribunal d'un recours en annulation contre le règlement d'exécution du 12 décembre 2017 renouvelant l'autorisation du « glyphosate » dans le marché intérieur[1053]. La Commission ayant soulevé l'irrecevabilité du recours, le juge a dû procéder à son examen. Les deux parties étant d'accord sur le fait que la requérante n'était pas destinataire de l'acte, son recours devait donc être fondé sur l'une des deux autres hypothèses prévues à l'article 263 du TFUE[1054].

597. Le Tribunal ne s'est prononcé ni sur la question de savoir s'il s'agit d'un acte législatif ou d'un acte réglementaire ni, logiquement, sur la question des actes d'exécution éventuellement requis. Plutôt, le Tribunal a constaté que l'affectation directe est une condition requise tant pour un recours en annulation dirigé contre un acte législatif que contre un acte

[1049] Non seulement parce qu'il s'agit d'une ordonnance, mais également parce qu'elle fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour de Justice, aff. C—352/19 P.
[1050] Trib. UE, 28 février 2019, *Bruxelles-Capitale/Commission*, 28 février 2019, ord. T-178/18, EU:T:2019:130.
[1051] T-339/16, précitée.
[1052] Voir en ce sens *supra*, p.289.
[1053] Commission européenne, *Règlement d'exécution (UE)renouvelant l'approbation de la substance active « glyphosate » conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et modifiant l'annexe du règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 de la Commission*, 12 décembre 2017, 2017/2324, JO L333, 15.12.2017, p. 10.
[1054] Ord. T-178/18, pt. 40.

réglementaire[1055]. L'examen de la recevabilité du recours a donc débuté avec l'établissement de l'affectation directe de la requérante par l'acte contesté, non établie en l'espèce.

598. Au travers de cet examen, le Tribunal s'est prononcé sur la question de savoir si le règlement litigieux affectait l'exercice des compétences de la région Bruxelles-Capitale, suivant une jurisprudence constante[1056]. Si cela n'a plus rien de surprenant, l'ensemble du raisonnement développé par le Tribunal comporte tout de même un intérêt pour cette étude. Outre l'identification des compétences des autorités fédérées et fédérales en matière d'autorisation sur le marché[1057], le Tribunal a soulevé que la requérante représentait le Royaume de Belgique dans certains comités de la Commission européenne, étant « associée aux travaux des comités de la comitologie à l'échelle de l'Union ». Plus précisément, le Tribunal a constaté qu'au travers de la coordination belge en matière de politique internationale de l'environnement, la requérante avait participé à une coordination interrégionale sur la question des pesticides dans le cadre des travaux d'un comité de la Commission spécialisé sur la question[1058]. S'il s'agit ici de simples observations de la part du Tribunal, ce dernier se penche tout de même sans trop d'embarras sur la répartition interne des compétences. De plus, il semble tenir compte du rôle joué par la région Bruxelles-Capitale dans le processus décisionnel européen, tant lorsqu'elle représente le Royaume de Belgique que lorsqu'elle agit pour son propre compte dans le cadre de la coordination interne belge. Ainsi, cette présentation du cadre des compétences rend compte du rôle joué par la requérante, dans le domaine de l'environnement et des pesticides, au niveau régional, national et européen. Or, le Tribunal n'avait jusqu'alors pas dépeint de tableau aussi précis du rôle joué par une entité régionale dans les ordres juridiques interne et européen.

599. Concernant l'examen de l'affectation directe, le Tribunal s'est penché sur l'existence de la compétence invoquée par la requérante. Cette dernière avançait en effet que le règlement litigieux l'empêchait de réglementer, sur son territoire et comme elle l'entendait, la mise sur le marché des produits contenant du glyphosate[1059]. Elle invoquait en ce sens un arrêté qu'elle avait édicté en 2016 portant interdiction de l'utilisation des pesticides contenant du glyphosate dans la Région Bruxelles-Capitale[1060]. Cet arrêté faisait l'objet d'une procédure

[1055] *Ibidem*.
[1056] Le Tribunal s'est même limité, en l'espèce, à reprendre la définition de la condition d'affectation directe, sans préciser, comme il le faisait par le passé, comment elle devait être interprétée dans le cadre d'un recours intenté par une entité publique, pt. 41.
[1057] Pt. 9.
[1058] Pt. 17.
[1059] Pour l'argumentation de la requérante, voir les points 43 à 47 de l'ordonnance.
[1060] *Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'application des pesticides dans les espaces publics*, 10 novembre 2016, M.B. du 2 décembre 2016, p. 79492

contentieuse devant les juridictions internes à l'époque du litige. Le recours interne portait notamment sur la violation de dispositions du droit de l'Union européenne par ledit arrêté. Par ce moyen, la requérante souhaitait apporter une preuve de l'existence de sa compétence en la matière puisqu'elle l'avait exercée en édictant ledit décret.

600. De plus, la région invoquait en l'occurrence l'article 4§2 TUE à l'appui de son moyen relatif au rôle qu'elle jouait aux trois niveaux décisionnels en matière environnementale[1061]. La requérante en déduisait que la Commission était tenue de prendre en considération « les particularités des pouvoirs reconnus aux entités fédérées du Royaume de Belgique, et notamment de la requérante »[1062]. Ce dernier moyen invitait ainsi le Tribunal à se prononcer sur la portée de l'article 4§2 TUE à l'égard de la Commission européenne lorsqu'elle édicte des actes juridiques, et à l'égard du juge de l'Union lorsqu'il examine la recevabilité d'un recours intenté par une région dotée d'une autonomie particulière[1063]. Or, cette argumentation ne va pas sans faire écho à la jurisprudence du Tribunal *Antilles néerlandaises/Commission* en matière d'obligations particulières de prise en compte de certains territoires pour les institutions européennes[1064]. Elle résonne avec un arrêt de la Cour de Justice dans lequel elle affirme expressément que l'article 4§2 protège la répartition interne des compétences de toute remise en cause[1065]. Prenant le soin de répondre aux cinq moyens invoqués par la requérante, le juge a conclu à l'irrecevabilité du recours, faute d'affectation directe. Après avoir constaté que la compétence d'autorisation de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques relevait de l'autorité fédérale[1066], le Tribunal a également constaté que la participation de la région à cette procédure n'était que consultative[1067].

601. Par conséquent, les moyens de la requérante ont été rejetés puisqu'il est attesté qu'elle ne détient pas une compétence en la matière susceptible d'être affectée directement par le règlement litigieux. Et le fait que l'arrêté susmentionné du 10 avril 2016 fasse l'objet d'une procédure judiciaire en interne ne permettait pas d'en déduire l'affectation directe de la requérante. L'incertitude quant à la légalité de l'arrêté, par rapport au règlement contesté, ne suffisait pas. Il eut fallu que l'arrêté soit expressément visé par le règlement litigieux, à l'image

---

[1061] Pt. 48.
[1062] *Ibidem*.
[1063] En effet, si la requérante n'emploie pas expressément le terme d'autonomie, la référence à la « particularité des entités fédérées » belges ainsi qu'à son rôle aux trois niveaux de décision renvoie à son autonomie constitutionnelle ainsi qu'à ses compétences normatives importantes.
[1064] Voir en ce sens *supra* p. 242.
[1065] Voir en ce sens *infra*, pp. 329-331.
[1066] Pt. 57 de l'ordonnance.
[1067] *Ibidem*.

des faits d'espèce de l'arrêt Land Oberrostereïch[1068]. Par là, le Tribunal maintient une prise en compte restrictive de la répartition interne des compétences puisqu'il soumet la prise en compte de l'arrêté invoqué à son identification par le règlement litigieux de la Commission. Cette exigence est à mettre en lien avec sa jurisprudence en matière d'aides d'État où les décisions de la Commission identifient expressément l'acte régional à l'origine de l'aide. Ainsi, alors qu'il prend en compte la répartition interne des compétences pour identifier l'autorité compétente pour renouveler les autorisations d'utilisation du glyphosate, le Tribunal refuse de prendre en considération l'exercice par la requérante de sa compétence. Cette approche est critiquable en ce qu'elle maintient l'exigence d'un exercice préalable de sa compétence par une entité territoriale. Cependant, elle est tout à fait compréhensible si l'on se place du point de vue du Tribunal de l'Union européenne. L'analyse de la répartition interne des compétences a amené le juge à identifier l'autorité fédérale comme autorité compétente pour le domaine affecté par le règlement litigieux. La seule édiction d'un arrêté par la requérante ne pouvait l'amener à une autre interprétation, au risque de se substituer au juge interne chargé de se prononcer sur la répartition interne des compétences. Ainsi, c'est au moyen de l'étude de la répartition interne des compétences que le Tribunal a construit son raisonnement pour conclure à l'absence d'affectation directe. En effet, il en résulte que pour que la situation juridique de la requérante ait été affectée il eut fallu que les autorités fédérales adoptent un acte interne. De plus, ces dernières bénéficiant d'une marge d'appréciation quant à la mise en œuvre du règlement litigieux, la requérante n'était pas directement concernée[1069]. Dès lors, c'est donc bien à travers la répartition interne des compétences que la question de l'affectation directe est abordée.

602. L'ordonnance Bruxelles-Capitale semble alors suivre la voie tracée par l'arrêt *Ville de Paris e. a./Commission*, quoiqu'il faille se garder de surinterpréter ces deux décisions. Tout de même, elles révèlent peut-être une tendance du Tribunal de l'Union européenne à prendre en considération la répartition interne des compétences à l'occasion de l'examen de la recevabilité d'un recours régional. Nécessairement, le critère de l'exercice des compétences retenu par le Tribunal, quoique réducteur[1070], allait l'entraîner sur ce terrain *a priori* contraire à

[1068] En l'espèce, la Commission avait rejeté un projet de loi d'un Land autrichien interdisant les organismes génétiquement modifiés. Le Tribunal avait considéré que le Land était individuellement et directement concerné. Dans l'arrêt étudié ici c'est le Tribunal qui prend le soin de distinguer les faits de l'ordonnance Bruxelles-Capitale de ceux de l'arrêt impliquant le Land, pts. 66 et s. de l'ordonnance.
[1069] Pt. 62.
[1070] Sur l'exclusion de tout intérêt général susceptible d'être représenté, et défendu, par une région dans le cadre d'un recours en annulation et susceptible de justifier son intérêt à agir voir *supra* p. 241.

son office. La question qui se posait et qui se pose encore est celle de la portée de l'examen de l'existence de la compétence invoquée par la région, ou de toute autre entité publique. Sur ce point, il semble que la nouvelle hypothèse prévue par le Traité de Lisbonne pour les recours individuels en annulation est un laboratoire intéressant de l'analyse de la répartition interne des compétences par le juge de l'Union européenne. C'est ainsi à travers l'examen de l'affectation directe que le Tribunal s'y est intéressé, s'immisçant clairement dans la répartition des compétences entre les autorités fédérales et fédérées en Belgique.

2) La portée du rôle joué par la région dans le processus décisionnel européen en l'espèce

603. L'ordonnance nous interpelle également dans le cadre de cette étude, car elle a amené le Tribunal à se prononcer sur deux autres moyens invoqués par la requérante, non dénués d'intérêt. L'un concernant la portée de l'article 4§2 TUE et l'autre le rôle de la requérante dans le processus décisionnel au niveau européen. Ces deux moyens orbitaient autour de la question de la compétence, mais la posaient autrement. Ils invitaient en ce sens le Tribunal à déduire du rôle de la requérante dans le processus décisionnel, et du respect de l'autonomie régionale et locale, une individualisation de cette dernière par le droit de l'Union.

604. Le raisonnement du Tribunal n'est pas clair sur ces deux points et apparaît assez lacunaire. Concernant l'article 4§2, le juge en déduit que « d'une part (…) la Commission est obligée de respecter les compétences accordées à la requérante par la Constitution belge, et, d'autre part, que la requérante doit être considérée comme ayant le droit de contester des mesures de la Commission qui auraient été adoptées en violation de l'obligation stipulée par l'article 4, paragraphe 2, TUE »[1071]. On pourrait déduire de cette affirmation que l'affectation de l'exercice de la compétence d'une autorité publique lui donne qualité à agir pour contester l'acte à l'origine de l'affectation. Mais le Tribunal rajoute immédiatement que cela n'est possible que si la région justifie de son affectation individuelle et directe par la mesure litigieuse adoptée par la Commission[1072]. Il ne remet donc pas en cause ni l'exigence des conditions de recevabilité des recours individuels ni leur interprétation. L'on ne comprend pas dès lors la portée de l'affirmation du Tribunal. En effet, les entités publiques peuvent d'ores et déjà agir en annulation contre des actes dont elles ne sont pas destinataires, dès lors qu'elles établissent

[1071] Pt. 65.
[1072] *Ibidem*.

les deux conditions susmentionnées. Cela avant même que le Traité ne se réfère à l'autonomie régionale et locale, en lien avec l'identité nationale. Faut-il en déduire que l'obligation de respecter les compétences octroyées aux régions, telle qu'énoncée en l'espèce, est privée de portée à l'égard des institutions européennes ? Ou bien cette affirmation se limite-t-elle à exprimer clairement l'actuelle jurisprudence du juge de l'Union européenne ? La référence à l'article 4§2 TUE en résulte sans plus value, ou alors d'une portée exclusivement symbolique. Les propos du Tribunal traduisent tout au plus une « codification » de la jurisprudence selon laquelle les régions, et plus généralement les entités intranationales dotées de la personnalité juridique, peuvent saisir le juge d'un recours en annulation. En effet, leur qualité à agir ne résulte pas expressément des Traités, mais de la jurisprudence. Dans ce sens, fonder leur qualité à agir sur l'article 4§2 TUE, sans remettre en cause leur assimilation aux requérants individuels, assure un fondement textuel à leur légitimité processuelle active[1073].

605. Concernant le moyen relatif au rôle de la région dans le processus décisionnel au niveau européen, l'examen du Tribunal reste malheureusement superficiel. Il se limite à affirmer que la requérante n'a pas établi en quoi sa participation à une coordination interrégionale en interne, en amont du travail d'un comité de comitologie spécialisé de la Commission, « devrait amener le Tribunal à considérer qu'elle était directement concernée par l'acte attaqué »[1074]. Effectivement, le moyen de la requérante était fragile puisqu'elle n'invoque pas sa participation directe au sein dudit comité et au nom du Royaume de Belgique[1075]. Néanmoins, le juge ne s'est pas prononcé sur la portée qui découlerait d'une participation plus active d'une entité publique au processus décisionnel européen. Or, ce n'est pas un moyen indifférent pour les régions objet de cette étude, et notamment les entités fédérées allemandes et belges. La question de la participation du requérant individuel à l'élaboration de l'acte qu'il conteste devant le juge n'est d'ailleurs pas étrangère à la jurisprudence du Tribunal et de la Cour de Justice[1076]. L'appréciation de cette participation par le juge demeure néanmoins ambiguë et pour le moins restrictive[1077]. À tel point qu'il nous est difficile d'affirmer que la

[1073] À notre avis, l'article 4§2 TUE constitue un fondement d'une prise en compte plus étendue de la forme composée des États membres étudiés et, par là, de l'autonomie des régions qui les composent. Voir en ce sens, *infra*, p.338 et s..
[1074] Pt. 76.
[1075] Elle avait certes invoqué sa participation à plusieurs comités de comitologie au nom et pour le compte du Royaume de Belgique, mais en ce qui concernait le comité en question cela n'avait pas été le cas.
[1076] A. ARNULL, « Private Applicants and the Action for Annulment since Cordoniu », *Common Law Market Review*, n°38, pp. 7-52, 2001 , p. 43-45.
[1077] *Ibidem*. Voir également, A. ALBORS-LLORENS, « The Standing of Private parties to Challenge Community Measures : Has The European Court Missed the Boat? », *The Cambridge Law Journal*, vol. 62, n°1, mars 2003, pp. 72-92, p. 80-82.

participation des régions à la formation de la volonté nationale ainsi qu'à sa formulation permettrait de caractériser leur affectation individuelle. Ainsi, il n'est pas possible de juger de la pertinence de cette argumentation pour l'établissement de la qualité à agir d'une région devant le Tribunal. Néanmoins, il faut remarquer que le Tribunal n'a pas écarté, par principe, un tel moyen.

606. Les récentes affaires *Ville de Paris e. a/Commission* et *Bruxelles-Capitale* semblent dessiner une prise en compte plus poussée, ou du moins affirmée, de la structure institutionnelle interne des États membres. Cette considération à l'égard de l'affectation des compétences des entités intraétatiques par les actes juridiques des institutions européennes s'insère dans une logique d'articulation entre l'ordre juridique de l'Union européenne et les ordres juridiques internes. La réalité régionale des États membres serait en conséquence mieux reconnue.

607. Le Tribunal a maintenu le prisme d'analyse développé dans le cadre du contentieux en annulation de décisions individuelles. L'examen des conditions de recevabilité par ce dernier révèle un raisonnement structuré autour de l'affectation de l'exercice des compétences de l'entité intraétatique. De ce fait, la répartition interne des compétences ne semble plus relever du tabou pour le Tribunal de l'Union européenne. Au contraire, ce dernier s'y penche de plus en plus aisément, qu'il s'agisse de constater son exercice *a posteriori* ou de relever l'existence de la compétence revendiquée par l'entité de manière abstraite. Cette approche ne remet pas réellement en cause le principe de non-immixtion des institutions européennes dans la répartition interne des compétences. En effet, le Tribunal se limite à tirer les conséquences du droit national. Il s'agit donc bien d'une démarche de prise en compte de la structure institutionnelle des États membres plutôt que d'octroyer un droit aux entités intraétatiques. Cette approche traduit une perméabilité certaine de l'ordre juridique de l'Union européenne aux choix institutionnels et constitutionnels des États membres. Elle révèle également que l'étanchéité absolue prêtée à l'Union européenne à l'égard de la réalité régionale des États membres n'est plus. Bien qu'elle ne soit pas cantonnée aux seules régions autonomes, l'ouverture dont fait preuve la jurisprudence du Tribunal participe de la prise en compte de la forme composée des États membres étudiés.

608. Le dépassement partiel de l'étanchéité aux ordres juridiques internes se constate en outre dans le cadre de l'application, par le juge, du droit de l'Union. C'est à nouveau dans le cadre contentieux que l'articulation est effectuée, témoignant du dynamisme de l'interprétation

des Traités et du droit dérivé par le juge de l'Union. Cette articulation en question intéresse tout particulièrement les États membres étudiés (Section 2).

SECTION 2 : L'OUVERTURE PAR LA PRISE EN CONSIDERATION DE LA FORME COMPOSEE DES ÉTATS

609. La prise en compte de la forme composée des États membres ne s'exprime pas exclusivement au travers de la recevabilité des recours régionaux devant le juge de l'Union européenne. Elle se manifeste également dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union et apparaît, parfois, comme une source de tensions entre les ordres juridiques. En effet, l'Union européenne reste une union d'États, de telle sorte que lorsque le juge de l'Union est amené à appliquer le droit de l'Union européenne, son raisonnement se déploie dans un cadre de référence national. Puisqu'il s'agit de savoir si un ordre juridique interne est conforme ou non aux obligations issues du droit de l'Union, c'est tout le territoire national, et uniquement celui-ci, qui est pris en compte. En ce sens, les États membres ne peuvent pas justifier une violation du droit de l'Union en invoquant leur structure institutionnelle, quelle que soit la portée de l'autonomie octroyée aux entités territoriales qui les composent. Ainsi, s'ils sont libres de s'organiser d'un point de vue institutionnel et de répartir les compétences comme ils l'entendent, cette liberté ne doit pas nuire aux impératifs de mise en œuvre du droit de l'Union.

610. Néanmoins, cet état de l'art n'a pas fait obstacle à une évolution de la jurisprudence à l'égard de la forme composée des États membres. Cette dernière fait aujourd'hui l'objet d'une prise en compte croissante par la Cour de Justice, traduisant une volonté d'articulation au profit d'un équilibre plus poussé entre les ordres juridiques internes composés et l'ordre juridique de l'Union européenne. Contrairement à la jurisprudence sur l'intérêt pour agir dans le cadre du recours en annulation, celle qui fait l'objet de la présente Section se limite aux entités territoriales dotées d'une autonomie importante. Cette reconnaissance jurisprudentielle a été timidement consacrée dans le cadre de l'application du droit des aides d'État (§1). Par la suite, la Cour l'a précisée et étendue en dehors du seul droit des aides d'État (§2).

§ 1. L'amorce d'une adaptation de l'application du droit de l'Union européenne à l'autonomie régionale

611. L'arrêt *Portugal/Commission*[1078], autrement appelé « jurisprudence Açores », est une illustration remarquable de la recherche d'un équilibre par la Cour de Justice entre l'ordre juridique de l'Union et les ordres juridiques internes, caractérisés par leur nature composée. Néanmoins, l'analyse du raisonnement de la Cour et des conclusions de l'avocat général sur l'affaire Açores amènent à une interprétation nuancée de la portée de cette jurisprudence. Si elle marque un pas indéniable vers une perméabilité plus ample de l'ordre juridique européen à la structure des États composés membres de l'Union (A), cette perméabilité est fortement conditionnée, sinon purement théorique (B).

A- Une perméabilité plus ample aux ordres juridiques régionaux.

612. Saisie d'un recours en annulation par la République du Portugal, la Cour de Justice a fait preuve d'innovation en précisant les modalités d'appréciation de la sélectivité, ou non, de dispositions internes *a priori* avantageuses pour les opérateurs économiques[1079]. Les faits d'espèce rendent compte d'une confrontation entre la régionalisation d'un État membre en matière fiscale et l'ordre juridique de l'Union européenne. Suzanne KINGSTON affirme en ce sens que la régionalisation des États membres représente un défi particulier pour de l'Union européenne[1080]. Ce défi s'avère particulièrement important lorsque la régionalisation entre en conflit avec des principes fondamentaux du droit de l'Union, en particulier avec le marché intérieur et le droit économique. Cette confrontation poserait selon l'autrice la question de l'articulation entre l'article 4 § 2 du TUE et l'interdiction faite aux États membres d'invoquer leurs droits internes pour justifier d'une infraction aux obligations européennes qui leur incombent[1081].

613. En l'espèce, le Portugal avait notifié tardivement un régime portant adaptation du système fiscal national à la région des Açores, notamment concernant des réductions des taux

[1078] CJCE, *Portugal/Commission*, 6 septembre 2006, aff. C—88/03, Rec. I—7145.
[1079] En ce sens que l'arrêt *Portugal/Commission* ne constitue pas un revirement de jurisprudence, la Cour n'ayant pas eu jusqu'alors à se prononcer sur une telle question.
[1080] S. KINGSTON, **"**The European Court of Justice and the Devolution of Taxation Powers", *in* E. CLOOTS, GEERT DE BAERE, STEFAN SOTTIAUX (dir.), *Federalism in the European Union*, Modern studies in European law (coll.), Hart Publishing, 2012, 414 p., pp. 249–264**,** p**.** 250.
[1081] *Ibid*., p. 250–251.

d'impôt sur le revenu. Sur le fondement de ce régime, l'Assemblée législative de la région des Açores avait édicté un décret portant réduction du taux d'impôt sur le revenu et sur les sociétés. Ce décret était applicable à toute personne physique ou morale, dès lors qu'elle y est assujettie[1082]. Compte tenu du retard dans la notification, la Commission a considéré qu'il s'agissait d'une aide d'État non notifiée, et partant illégale[1083]. La question posée à la Cour n'était pas tant celle de la notification, mais celle de la qualification d'aide d'État des mesures fiscales édictées par la région des Açores. Cette qualification découlait de l'application de ces dernières sur une partie du territoire national, emportant par conséquent, pour la Commission, leur caractère sélectif.

614. Le Portugal reprochait à la Commission d'avoir qualifié de sélectives des mesures qui, en réalité, étaient de portée générale[1084]. Cette dernière n'aurait pas dû examiner le décret avec pour cadre de référence l'ensemble du territoire national, mais exclusivement le territoire régional. Au fondement de son argumentation se trouvait l'autonomie de la région des Açores dont les autorités détenaient une compétence en matière fiscale. D'après le Portugal, puisque la portée des avantages fiscaux était limitée au territoire de la région, le cadre de référence de l'examen de leur sélectivité devait être ladite région[1085]. En d'autres termes, le Portugal demandait à la Cour de prendre en considération l'autonomie régionale dans le cadre de l'application du droit de l'Union européenne.

615. Cet arrêt est indéniablement une avancée dans le sens de l'articulation entre l'ordre juridique de l'Union européenne et les ordres juridiques internes des États membres composés. En considérant que « le cadre de référence ne doit pas nécessairement être défini dans les limites du territoire d'État membre concerné »[1086], la Cour a répondu positivement à la question de la prise en compte de l'autonomie régionale. Il en résulte que le seul fait qu'une mesure octroie un avantage sur une seule portion du territoire ne permet pas de la qualifier de mesure sélective[1087]. La Cour accepte ainsi d'adapter l'application du droit de l'Union européenne à la réalité des États membres qui la composent en refusant une approche strictement monolithique des ordres juridiques internes. Le critère de la sélectivité territoriale d'une mesure avantageuse

[1082] Décret législatif régional du 20 janvier 1999, n° 2/99/A.
[1083] Commission des Communautés européennes, *Décision concernant la partie du régime portant adaptation du système fiscal national aux spécificités de la Région autonome des Açores qui concerne le volet relatif aux réductions des taux d'impôt sur le revenu*, 11 décembre 2002, 2003/442/CE, JO L 150, 18.06.2003, p. 52.
[1084] CJCE, aff. C-88/03, pt. 38.
[1085] *Ibid*., pt. 39.
[1086] CJCE, aff. C-88/03, pt. 57.
[1087] *Ibidem*.

est apprécié à l'aune de l'autonomie de la région qui en est l'auteur. Or, cela n'allait pas de soi compte tenu de l'interprétation de la notion d'aide d'État faite par le juge, et de la conséquence qui a pu en être tirée par le passé.

616. L'autonomie régionale a en effet d'ores et déjà été invoquée par le passé devant le juge pour rejeter la qualification d'une mesure régionale d'aides d'État. Une première devant la Cour de Justice, à l'occasion d'un renvoi préjudiciel du *Tribunal Superior de Justicia* du Pays basque espagnol[1088], sur lequel la Cour ne s'est pas prononcée[1089], mais dont les conclusions de l'avocat général sont particulièrement intéressantes[1090]. En l'espèce, le renvoi portait, partiellement, sur la compatibilité de mesures fiscales édictées sur le territoire du Pays basque avec les dispositions du Traité en matière d'aides d'État. La Commission avait adopté une décision qualifiant lesdites mesures d'aides d'État incompatibles avec le Traité. Parmi les arguments en défense de ces mesures, le gouvernement espagnol et les autorités basques invoquaient la répartition constitutionnelle des compétences, et la compétence fiscale du Pays basque et des territoires historiques qui composent cette communauté autonome[1091]. L'avocat général écarta cet argument en affirmant que la prise en compte de la répartition interne des compétences reviendrait à permettre aux États membres de contourner le droit des aides d'État. Ces derniers auraient pu modifier la répartition interne afin d'édicter des mesures avantageuses sur une portion de son territoire[1092]. L'analyse développée dans les conclusions ne doit pas être confondue avec la position de la Cour de Justice. Elle rend compte néanmoins de la manière dont la structure constitutionnelle d'un État membre régional pouvait être appréhendée dans le cadre du contentieux européen. Celle-ci apparaît comme constitutive d'un risque majeur pour l'ordre juridique de l'Union, comme moyen de contournement du droit qu'il produit.

617. Dans le même sens, le Tribunal a été saisi en 2002 d'un recours en annulation par le Pays basque et un territoire historique contre une décision de la Commission portant qualification d'une mesure édictée localement d'aide d'État, déclarée incompatible[1093]. Un an avant que la Cour ne se prononce sur des faits similaires avec l'arrêt *Portugal/Commission*, le Tribunal dut lui aussi prendre position sur la prise en compte de l'autonomie régionale pour

[1088] CJCE, 16 février 2000, *Juntas Generales de Guipúzcoa et Diputatión Forales de Guipúzcoa*, ord., aff. Jointes C-400/97, C-401/97 et C-402/97, ECLI:EU:C:2000:87.
[1089] L'affaire a été radiée par ordonnance du fait de désistement d'une partie dans le litige interne ayant donné lieu au renvoi préjudiciel.
[1090] Présentées par M. ANTONIO SAGGIO le 1er juillet 1999, Rec. I—1074.
[1091] Pt. 36 des conclusions.
[1092] Pt. 37.
[1093] TPICE, 6 mars 2002,*Diputación Foral de Alavea e. a./Commission*, aff. Jointes T-127/99, T-129/99 et T-148/99, ECLI:EU:T:2002:59.

qualifier une mesure d'aide d'État. Les requérants reprochaient en effet à la Commission de ne pas avoir pris en compte l'autonomie fiscale dont bénéficiait l'autorité à l'origine de la mesure[1094]. Mais le Tribunal rejeta ce moyen en se fondant sur l'interprétation de la notion d'aide d'État telle qu'opérée par la Cour dans le cadre d'une jurisprudence constante. Il s'appuya en ce sens sur l'arrêt *Allemagne/Commission*[1095] dans lequel la Cour affirma que les mesures prises par les autorités décentralisées d'un État membre, quel que soit leur statut juridique, tombaient sous le champ d'application des dispositions des Traités en matière d'aides d'État[1096]. Le Tribunal refusait par-là d'adapter l'application du droit des aides d'État à la structure constitutionnelle interne de l'Espagne.

618. L'arrêt *Portugal/Commission* s'inscrit alors en rupture avec cette gestion des interférences entre la structure d'un État membre et le droit de l'Union européenne. En affirmant une possible adaptation du cadre de référence de l'examen d'une mesure avantageuse, la Cour de Justice a opéré une réelle adaptation de l'ordre juridique européen à la réalité composée de certains États membres. La Cour a fait le choix de l'articulation des ordres juridiques, là où a longtemps primé celui de l'ignorance, fruit de la traditionnelle cécité régionale de l'Union. Elle a également démontré que l'adaptation de l'ordre juridique de l'Union à la réalité régionale ne résulte pas nécessairement en la mise en cause du processus d'intégration et des principes fondamentaux qui le structurent. Notons en ce sens que la Cour, reprenant les conclusions de l'avocat général[1097], a envisagé en l'espèce une hypothèse distincte des faits à l'origine du litige, mais dont la conséquence serait identique. Il s'agit du scénario où les régions d'un État membre seraient libres d'établir le taux d'imposition sur le territoire de leur compétence. Par conséquent, il n'existerait pas de cadre de référence national, et il serait absurde de s'essayer à comparer les taux d'imposition entre les régions[1098]. Si cette hypothèse se présente, la Cour a consacré la nécessité d'adapter le droit des aides d'État en examinant une mesure régionale d'imposition avec, pour cadre de référence, le territoire de la région[1099]. Compte tenu de l'absence de cadre de référence national, cela est indéniablement une preuve de perméabilité de l'ordre juridique de l'Union aux structures constitutionnelles de ses États membres.

[1094] Pt 141 de l'arrêt.
[1095] CJCE, 14 octobre 1987, *Allemagne/Commission*, C-248/84, ECLI:EU:C:1987:437.
[1096] Pt. 142 de l'arrêt.
[1097] Pts 51 à 54 de ses conclusions.
[1098] *Ibid*., pt. 53.
[1099] Pt. 64 de l'arrêt.

619. L'arrêt *Portugal/Commission* relève quant à lui de l'hypothèse selon laquelle un État aurait asymétriquement octroyé une autonomie aux régions qui le composent. Il existerait donc un taux d'imposition national et des entités compétentes pour décider d'un taux qui s'en distinguerait. Dans cette hypothèse la Cour a accepté d'envisager d'adapter l'application du droit des aides d'État à la réalité régionale de l'État membre concerné. Néanmoins, cette adaptation n'aurait su conduire à l'ineffectivité du droit de l'Union ou à son contournement par les États membres[1100]. L'ouverture de l'ordre juridique de l'Union aux ordres juridiques composés n'est pas sans condition. Dès lors, la Cour a posé la condition que l'entité à l'origine de la mesure avantageuse soit « suffisamment autonome »[1101] pour que le cadre de référence ne soit plus national, mais régional. Le juge de l'Union s'attache au degré de l'autonomie d'une entité publique pour décider de sa prise en compte. Ceci afin de déterminer si l'entité régionale joue un rôle fondamental « dans la définition de l'environnement économique dans lequel opèrent les entreprises »[1102]. Ainsi, la Cour a procédé à une gradation des autonomies territoriales en limitant la prise en compte de la structure constitutionnelle à un certain degré d'autonomie. Cette approche se justifie par la recherche d'un équilibre entre cette prise en compte et l'effectivité du droit des aides d'État. Il s'agit d'un réel choix en faveur d'une articulation des tensions pouvant découler de la forme composée d'un État membre et des impératifs liés à la mise en œuvre du droit de l'Union européenne.

620. L'équilibre auquel la Cour est parvenue révèle néanmoins une adaptation strictement conditionnée de l'ordre juridique de l'Union européenne dont l'effectivité apparaît fortement limitée.

B- <u>Une prise en compte peu effective en pratique de la réalité régionale.</u>

621. En l'espèce, la Cour était ainsi invitée à déterminer si la région des Açores était « suffisamment autonome » pour définir le cadre de référence de l'analyse de la sélectivité de la mesure. Son interprétation semble toutefois s'être traduite en une limitation considérable de la portée de l'arrêt. Les motifs du rejet d'une autonomie suffisante de la région (1) traduisent

[1100] De la même manière que l'avocat général M. Antonio Saggio, la Commission avait développé un argument en ce sens en l'espèce. Loin d'écarter totalement l'argument de la Commission, l'avocat général a considéré que ce risque pouvait être évité justement en déterminant définissant des critères clairs et précis de ce qu'il faut entendre par autonomie, pt. 59 de ses conclusions.
[1101] Expression employée par la Cour tout au long de l'arrêt, voir ainsi les points 58 et s.. Notons que l'avocat général M. L. A. GEELHOED employait le terme de « réellement » autonome, pt. 54 par exemple.
[1102] CJCE, C-88/03, pt. 58.

une interprétation restrictive de l'autonomie. L'exigence de la Cour emporte pour conséquence de rendre ineffective en pratique la perméabilité pourtant affirmée de l'ordre juridique de l'Union européenne (2).

1) Les motifs du refus de considérer l'autonomie des Açores comme suffisante

622. La Cour de Justice, suivant les conclusions de l'avocat général, a identifié trois critères devant être remplis pour que l'autonomie de l'entité soit considérée comme suffisante[1103] :

- *Une autonomie institutionnelle*, c'est-à-dire que l'entité « doit être dotée, sur le plan constitutionnel, d'un statut politique et administratif distinct du gouvernement central »[1104] ;
- *Une autonomie procédurale*, c'est-à-dire que les mesures édictées par l'entité l'ont été sans intervention directe du gouvernement central dans leur adoption ;
- *Une autonomie financière*, l'entité doit non seulement être compétente pour édicter de telles mesures, mais elle doit également en supporter les conséquences. Elle ne doit pas avoir bénéficié de transferts financiers de l'État, ou d'une autre région, versés en contrepartie de ses mesures fiscales[1105].

623. En l'espèce, la Cour a considéré que la région Açores, bien que détentrice d'une autonomie institutionnelle[1106], n'était pas suffisamment autonome du point de vue des deux autres critères, c'est-à-dire de l'autonomie procédurale et financière[1107]. Par conséquent, le territoire national a constitué, en définitive, le « cadre juridique pertinent pour apprécier la sélectivité des mesures en cause »[1108].

624. Deux éléments principaux ont conduit la Cour à cette décision, allant dans le sens des conclusions de l'avocat général. D'une part, la Cour a relevé l'existence d'un principe constitutionnel de solidarité nationale dont il résulte que l'État et les régions autonomes participent « au développement économique, à la correction des inégalités dérivées de

[1103] *Ibid.*, pt. 67.
[1104] *Ibidem*.
[1105] *Ibid.*, pt. 68.
[1106] Pt. 70.
[1107] *Ibid.*, pt. 77.
[1108] Pt. 78.

l'insularité et à la convergence économique et sociale avec le reste du territoire »[1109]. D'autre part, il a été constaté que la réduction des impôts opérée par les Açores était compensée par des transferts budgétaires gérés au niveau national[1110]. La Cour en déduit l'absence d'autonomie procédurale et financière de la région Açores.

625. Pour saisir la portée de l'analyse de la Cour de Justice, il convient de se référer aux conclusions de l'avocat général. Selon ce dernier, puisque le principe de solidarité nationale imposait au gouvernement régional et au gouvernement central de coopérer « pour assurer la redistribution sur l'ensemble du territoire portugais »[1111], la région ne pouvait être considérée comme bénéficiant d'une autonomie procédurale. Or, rappelons que la Cour a défini l'autonomie procédurale comme l'absence d'intervention directe du gouvernement central sur le contenu des mesures régionales. Cette dernière a néanmoins repris l'analyse de l'avocat général. Dès lors, une obligation de coopération entre les autorités centrales et régionales est susceptible d'être un cas d'intervention directe des premières sur le contenu des mesures fiscales édictées par les secondes. La Cour s'est appuyée en ce sens sur le devoir, pour toutes autorités, de promouvoir la correction des inégalités fiscales issues de l'insularité[1112]. Il semble que l'autonomie procédurale soit interprétée de manière particulièrement restrictive. L'hypothèse d'intervention directe du gouvernement central est remplie dès lors que le droit national pose une obligation de coopération fondée sur un principe de solidarité nationale. L'autonomie procédurale, telle que définie dans l'arrêt *Portugal/Commission*, a fait l'objet d'une interprétation restrictive. Faut-il comprendre que tout mécanisme de coordination ou de coopération entre autorités centrales et régionales mettrait en cause l'autonomie procédurale d'une région ? Le fait est que ni l'avocat général ni la Cour n'explicitent clairement leurs arguments, ils se limitent à identifier l'existence d'un mécanisme de coopération sans en étudier expressément la procédure. Il en résulte une interprétation restrictive de l'autonomie procédurale.

626. Concernant l'autonomie financière, l'avocat général a relevé l'existence de transferts budgétaires entre l'État et la région Açores, traduction du principe de solidarité nationale[1113]. De plus, le Portugal n'aurait pas suffisamment démontré que la région ne recevait

[1109] Pt. 72.
[1110] Pt. 73.
[1111] Conclusions, aff. C—88/03, pt. 70.
[1112] Tel que prévu par une loi interne venue précisée le principe constitutionnel de solidarité nationale, aff. C—88/03, pt. 73.
[1113] Conclusions, C-88/03, pt. 71.

aucun transfert financier de la part du gouvernement central, en contrepartie de la réduction du taux d'imposition sur son territoire[1114]. Cette appréciation appelle principalement deux remarques, l'une concernant la définition qui est retenue de l'autonomie financière, et l'autre à l'égard de l'appréciation du droit interne par la Cour.

627. L'approche retenue par l'avocat général, puis, par la Cour, concernant l'autonomie financière de la région Açores résulte elle aussi d'une interprétation restrictive. Le principe constitutionnel de solidarité nationale et l'existence de transferts budgétaires ont suffi au juge pour considérer que la région n'était pas dotée d'une autonomie financière suffisante. Cela n'est pas sans conséquence pour les autres États membres régionaux qui sont eux aussi structurés autour d'un principe de solidarité économique et de péréquation fiscale[1115]. De tels principes supposent des transferts budgétaires des États aux régions et des régions entre elles aux fins de garantir un niveau de vie équivalent, si ce n'est égal, à tous les habitants du territoire national. Ils peuvent également donner lieu à des transferts financiers d'une région aux autorités centrales. Or, le raisonnement de la Cour ne fait pas apparaître de lien de causalité entre les transferts budgétaires prévus par le droit portugais et les mesures fiscales édictées par les Açores. Elle apparaît au contraire se limiter à une appréciation globale des transferts existants.

628. Toutefois, il semble que le Portugal aurait pu justifier de l'absence de liens de causalité entre les transferts budgétaires existants et la réduction d'impôt effectuée par la région[1116]. Il revient donc à l'État à l'origine du recours en annulation de démontrer que les mesures fiscales édictées par une région n'ont pas été accompagnées, en contrepartie, de transferts financiers. En définitive, la nécessité d'un lien causal entre les transferts et les mesures fiscales est une exigence, mais il revient à l'État d'apporter la preuve de son inexistence. Cette approche permet à la Cour de Justice de se limiter à constater l'autonomie financière telle qu'octroyée par le droit national, sans s'immiscer dans la répartition interne des compétences. Cela emporte une lourde charge pour les États membres. Ils devront ainsi démontrer l'absence de transferts financiers, faute de quoi il pourra être déduit de leur existence l'absence d'autonomie financière de l'entité régionale ou locale à l'origine d'une mesure économique avantageuse. Cette approche apparaît cohérente avec l'interdiction faite au juge et

[1114] *Ibid.*, pt. 71.
[1115] C'est le cas de l'Allemagne conformément aux dispositions du Titre X de la Loi fondamentale. L'Italie aussi connaît un système de péréquation financière qui donne lieu à des transferts monétaires de l'État aux régions, art. 119 de la Constitution.
[1116] En effet, la Cour affirme que le Portugal n'a pas apporté la preuve de l'absence de liens entre ces transferts et les mesures fiscales en cause, pt 71 de l'arrêt.

aux institutions de l'Union, de se prononcer sur la répartition interne des compétences. Néanmoins, cela revient à exonérer la Commission de la preuve du lien causal. De plus, le caractère liminaire du raisonnement de la Cour maintient un certain flou sur la nature du lien causal susceptible d'exister.

2) Le risque d'une perméabilité symbolique de l'ordre juridique de l'Union à la forme composée des États membres

629. L'analyse développée par l'avocat général, reprise globalement par la Cour, a soulevé des critiques dans la doctrine. Certains auteurs ont en effet déploré l'impossibilité, pour les régions, de répondre positivement aux critères de l'autonomie tels qu'interprétés par la Cour[1117]. Alors que dans ses conclusions l'avocat général appelait la Cour à résoudre un enjeu de sécurité juridique, l'arrêt *Portugal/Commission* n'y parvient que sur le principe. Il laisse planer le doute sur la définition de l'autonomie procédurale et financière d'une région à l'origine d'une réduction du taux d'imposition sur son territoire. L'autonomie exigée par la Cour se caractérise par une étanchéité particulièrement importante à l'égard des autorités centrales, que ce soit dans le processus décisionnel régional que dans les rapports financiers entre ces autorités.

630. L'arrêt *Portugal/Commission* est cependant une avancée indéniable vers plus d'adaptation de l'ordre juridique de l'Union aux ordres juridiques internes composés. En acceptant de prendre en considération l'autonomie de l'autorité à l'origine d'une mesure fiscale avantageuse, la Cour accepte d'appréhender la répartition interne des compétences. Certainement, elle y procède au moyen d'éléments fournis par le requérant, ce qui lui permet de ne pas tomber dans l'évaluation de cette répartition. Il s'agit tout de même d'une évolution conséquente de l'approche de la structure constitutionnelle des États membres par la Cour de justice et, par conséquent, par l'ordre juridique de l'Union européenne. Cette perméabilité nouvelle de l'Union européenne est d'une portée considérable pour les autorités régionales dotées d'une compétence en matière fiscale. Auparavant, celles-ci pouvaient légitimement craindre d'édicter des mesures fiscales générales dès lors qu'elles étaient avantageuses pour les opérateurs économiques situés sur leur territoire. Le seul fait que ces mesures s'appliquaient

[1117] D'aucuns ont en effet considéré que si la région Açores ne remplissait pas les trois critères susmentionnés, alors aucune autre région ne l'aurait fait. Voir en ce sens, S. LARRAZABAL BASAÑEZ, « Los retos del Concierto Económico Vasco tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comuniades europeas del 11 de Septiembre de 2008 », *Boletín Jado*, n°17, 2009, pp. 37-84, p. 49.

sur une seule portion du territoire emportait pour conséquence leur qualification d'aides d'État. Et si cette qualification ne conduisait pas nécessairement à leur incompatibilité avec le droit de l'Union européenne[1118], elle réduisait fortement la possibilité de les maintenir en vigueur. Une telle approche comportait le risque de paralyser l'exercice par les régions, de leur compétence fiscale lorsqu'elles en étaient dotées. À l'inverse, le fait de prendre pour cadre de référence le territoire régional n'emporte pas pour conséquence d'attribuer un tampon de compatibilité à toute mesure édictée par les autorités régionales d'un État membre. Encore faut-il que cette mesure ne soit pas matériellement sélective. La Cour, par son choix d'articuler les ordres juridiques en présence, parvient à prendre en considération la réalité régionale sans remettre en cause la finalité des dispositions du Traité en matière d'aides d'État.

631. L'ouverture qui résulte de cet arrêt reste néanmoins en grande partie symbolique. Il faudra attendre quelques années pour que la Cour, saisie d'un renvoi préjudiciel, précise son raisonnement et, par-là, renforce l'articulation débutée par la jurisprudence « Açores ».

§ 2. La confirmation de l'adaptation de l'application du droit de l'Union européenne à la réalité régionale

632. C'est à l'occasion d'un renvoi préjudiciel que la Cour de Justice a été amenée à préciser son analyse des critères permettant de considérer l'autonomie d'une entité régionale, ou locale, comme « suffisante ». Si la perméabilité de l'ordre juridique de l'Union reste conditionnée, elle en ressort d'une portée plus ample (A). Cette portée sera d'autant plus élargie que la prise en compte de la structure constitutionnelle des États membres régionaux est aujourd'hui prise en compte dans l'application du droit de l'Union en dehors du seul contentieux des aides d'État (B).

A- L'effectivité de l'adaptation en matière d'aides d'État

633. L'arrêt *Portugal/Commission* a conduit le *Tribunal Superior de Justicia* du Pays basque espagnol à questionner la Cour de Justice sur le caractère suffisant de l'autonomie du

[1118] L'aide d'État peut relever de la catégorie des aides compatibles identifiées à l'article 107, §3, TFUE.

Pays basque et des territoires historiques qui le composent[1119]. L'affaire « UGT-RIOJA » a permis à la Cour d'une part de réaffirmer la jurisprudence « Açores », de sorte à l'installer dans le paysage jurisprudentiel (1) et d'autre part, de clarifier son interprétation des critères exigés pour considérer l'autonomie d'une entité intraétatique comme suffisante (2).

1) La réaffirmation du raisonnement « Açores » dans le paysage jurisprudentiel

634. Les faits à l'origine du renvoi préjudiciel opéré par le juge espagnol, ainsi que son cadre réglementaire, méritent d'être brièvement rappelés pour en saisir la portée.

635. La Communauté autonome (ci-après CCAA) du Pays basque est composée de trois territoires dits historiques, dotés de compétences en matière fiscale. La CCAA est quant à elle dotée d'une compétence en matière économique[1120]. Cette répartition des compétences fiscale et économique sur un même territoire résulte de considérations historiques, le budget basque étant constitué, en partie[1121], de recettes fiscales mises en place et récoltées par les autorités des territoires historiques. Au niveau national, le Gouvernement central détient également une compétence exclusive sur certains domaines ayant trait à l'économie nationale[1122]. La Constitution espagnole connaît un principe de solidarité[1123], dont la garantie de l'effectivité incombe à l'État au moyen, notamment, de l'établissement d'un équilibre économique approprié[1124].

636. Concernant le domaine fiscal, l'article 41, alinéa 1er du statut du Pays basque dispose que les relations fiscales entre la CCAA et l'État sont régies par un accord économique[1125]. Ce dernier en définit les principes dans son alinéa 2, dont le respect du principe de solidarité. Quant à l'accord économique, il en résulte que les territoires historiques doivent observer certains

[1119] CJCE, 11 septembre 2008, *Unión General de Trabajadores de La Rioja UGT-RIOJA/Juntas generales del Territorio Histórico de Vizcaya*, aff. Jointes C-428/06 à 434/06, ECLI:EU:C:2008:488.
[1120] Elle dispose en ce sens de sa propre administration financière autonome, art. 40 de son statut tel qu'établi par la loi organique, *Statut d'autonomie pour le Pays basque*, 18 déc. 1979, n° 3/1979, BOE du 22 déc. 1979, n° 306.
[1121] Le budget des Communautés autonomes est également alimenté par des transferts budgétaires en provenance de l'État, d'autres régions, et d'autres moyens hors mesures fiscales (crédit, patrimoine de la Communauté, etc.), art. 157 de la Constitution.
[1122] Il en va ainsi du domaine relatif aux fondements et la coordination de la planification générale de l'activité économique de l'article 149 § 1, al. 13, et du régime de la sécurité sociale (al. 17).
[1123] Consacré à l'article 2, aux côtés du principe d'unité de l'État et de la reconnaissance et la garantie du droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui le composent.
[1124] Art. 138 de la Constitution espagnole.
[1125] Approuvé par le législateur national avec la *Ley por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco*, 23 mai 2002, n° 13/2002, BOE du 24 mai 2002, n° 124.

principes lorsqu'ils réglementent leur régime fiscal[1126]. L'accord impose le respect du principe de solidarité, l'observation de la structure générale d'imposition de l'État, la coordination, l'harmonisation et la collaboration mutuelle avec l'État et entre les territoires historiques. En matière d'harmonisation fiscale, l'accord stipule que la pression fiscale globale dans les territoires historiques doit être équivalente à celle qui prévaut dans le reste de l'État[1127]. L'accord impose en outre une collaboration entre les administrations des territoires historiques et de l'État, au moyen d'une notification mutuelle des projets de mesures fiscales[1128]. Enfin, il précise le calcul de la quote-part que la Communauté autonome du Pays basque doit verser à l'État pour toutes les activités que ce dernier prend en charge sur son territoire[1129].

637. Ainsi, les dispositions internes pertinentes rendent compte, à la fois, d'une répartition des compétences économiques et fiscales entre les niveaux national, régional et local, et de rapports de collaboration dans la perspective de garantir le principe constitutionnel de solidarité. Les territoires historiques n'exercent donc pas leur compétence fiscale en vases clos. Au contraire, leurs compétences sont exercées au regard de principes posés par la législation basque, la législation nationale et la Constitution. De plus, il existe des mécanismes de transferts budgétaires de l'État à la communauté autonome et inversement. Toutes ces autorités sont soumises à un principe de collaboration dont il résulte une procédure assez précise d'échanges d'informations et de discussions. D'ailleurs, compte tenu de l'enchevêtrement des compétences du Pays basque et des territoires historiques, la Cour a décidé en l'espèce de prendre en considération toutes ces autorités, agissant sur le même territoire[1130]. Notons à cette occasion que, pour justifier son choix, la Cour a dû se pencher sur la répartition des compétences entre la Communauté autonome du Pays basque et les trois territoires historiques. Elle en a d'ailleurs expressément relevé la nécessité, tout en reconnaissant ne pas pouvoir interpréter le droit national. Elle a ainsi considéré que « l'interprétation de l'article 87, paragraphe 1 [actuel article 107 du TFUE], CE impose cependant de déterminer l'entité infraétatique qui doit être prise en considération lors de l'appréciation du caractère sélectif d'une mesure fiscale »[1131]. La Cour s'est donc intéressée en l'espèce à la répartition des compétences, non sans une certaine précaution. Concernant les faits à l'origine du litige, il s'agit d'un recours en annulation devant

[1126] Art. 2 de l'accord.
[1127] Art. 3 de l'accord.
[1128] Art. 4 de l'accord.
[1129] Art. 49 et 50 de l'accord.
[1130] Pt. 75.
[1131] Pt. 65.

le juge espagnol dirigé contre des mesures fiscales édictées par les territoires historiques du Pays basque[1132]. Le juge interne s'est interrogé sur la qualification de ces mesures d'aides d'État, compte tenu de leur éventuelle sélectivité territoriale au regard de la jurisprudence *Portugal/Commission*.

638. Ce renvoi a donc d'abord été l'occasion, pour la Cour, de rappeler la jurisprudence « Açores », dont l'interprétation par la Commission laissait supposer l'exigence d'une condition préalable à l'examen de l'autonomie des autorités à l'origine d'une mesure fiscale[1133]. Cette dernière affirmait que la Cour aurait exigé, dans l'affaire C-88/03, que la région « joue un rôle fondamental dans la définition de l'environnement politique et économique dans lequel opèrent les entreprises »[1134]. Il fallait, d'après la Commission, que cette condition soit remplie avant d'examiner la question de l'autonomie. Les territoires économiques ne disposant pas d'une compétence étendue quant à la gestion des ressources fiscales, transférée en majorité à la Communauté autonome, la Commission considérait que cette condition préalable n'était pas établie en l'espèce.

639. Suivant le raisonnement de la Commission, une autorité régionale, ou locale, ne saurait être suffisamment autonome dès lors qu'elle ne disposerait pas des compétences nécessaires pour influencer l'ensemble des facteurs qui nourrissent l'environnement économique sur son territoire. En ce sens, la seule compétence d'édiction de mesures fiscales ne permettrait pas, à elle seule, de déduire ce rôle fondamental de la région. Cette dernière devrait pour cela détenir les compétences nécessaires. Mais la Cour de Justice a rejeté l'argumentation de la Commission en indiquant la juste interprétation qu'il fallait faire de son raisonnement dans la jurisprudence « Açores ». Il en résulte en effet que le « rôle fondamental dans la définition de l'environnement politique et économique dans lequel opèrent les entreprises » de la région est une conséquence de son autonomie suffisante, et non une condition préalable[1135].

640. L'erreur d'interprétation de la Commission ayant permis à la Cour de réaffirmer les conditions dans lesquelles une mesure fiscale régionale n'est pas sélective au regard du droit des aides d'État, il s'agit à présent d'apprécier son raisonnement *in concreto*. Par l'application des trois critères d'autonomie d'une entité territoriale, la Cour de Justice les précise d'autant

[1132] Pts. 21 à 25 de l'arrêt.
[1133] Pt. 57 des conclusions de Mme J. KOKOTT présentées le 8 mai 2008, EU:C:2008 262.
[1134] Formulation tirée de l'arrêt *Portugal/Commission* pts. 58 et 66.
[1135] Pts. 53 à 60 de l'arrêt.

plus. En outre, son raisonnement en l'espèce laisse entrevoir un assouplissement de ce que le juge entend par « autonomie suffisante ».

2) Un léger assouplissement dans l'appréciation de l'autonomie suffisante d'une région

641. Dans une logique de clarté, il convient de suivre les étapes du raisonnement de la Cour de Justice dans l'examen des trois critères de l'autonomie qui sont exigés depuis l'arrêt *Portugal/Commission*. Notre analyse portera néanmoins principalement sur l'interprétation de l'autonomie procédurale et économique par la Cour de Justice. Ce sont en effet ces deux critères sur l'établissement desquels la juridiction espagnole de renvoi a émis quelques doutes[1136]. De plus, ce sont ces deux critères qui ont fait l'objet, dans l'affaire C-88/03, d'une interprétation restrictive. Le critère de l'autonomie institutionnelle soulève en ce sens peu de difficultés, la Cour l'a d'ailleurs très rapidement établi en l'espèce[1137]. De fait, l'arrêt Portugal/Commission a constitué l'occasion d'un éclaircissement du critère d'autonomie procédurale (a) et d'un assouplissement de celui d'autonomie économique (b).

a. La clarification du critère d'autonomie procédurale

642. Concernant l'autonomie procédurale, la juridiction interne justifiait ses doutes du fait de l'existence de « mécanismes de conciliation non coercitifs, réciproques et paritaires »[1138] entre les autorités nationales et les autorités compétentes. Ces mécanismes étaient finalisés à l'examen des projets de mesures fiscales afin de s'assurer de leur compatibilité avec l'accord économique. La juridiction de renvoi relevait également la nécessité, pour les autorités compétentes, d'observer certains principes stipulés dans l'accord économique et dont le respect pouvait faire l'objet d'un examen juridictionnel[1139]. Ces doutes font écho au moyen invoqué par les requérants au litige au principal. Ces derniers ont soulevé l'existence d'un principe de collaboration entre l'État et les autorités compétentes, duquel serait issue la mise en place d'un

[1136] Pts. 30 et 31 de l'arrêt. Ce critère soulève tout de même une difficulté pour le chercheur, car très peu défini par le juge de l'Union européenne. L'autonomie institutionnelle est-elle synonyme de personnalité juridique ou bien le juge exige-t-il un certain degré d'autonomie ? Difficile à dire, mais la jurisprudence suggère la première hypothèse, c'est-à-dire que l'autonomie institutionnelle renverrait à la personnalité juridique de l'entité. Ce qui expliquerait l'exigence, par le juge, des dimensions procédurale et économique de l'autonomie pour modifier le cadre de référence de la sélectivité d'une mesure fiscale.
[1137] Pt. 87.
[1138] Pt. 30.
[1139] *Ibidem*.

contrôle préalable des mesures fiscales par l'État[1140]. Les requérants ont également soulevé certains principes constitutionnels à l'origine de prétendues limites matérielles à l'autonomie procédurale des autorités compétentes[1141]. La Commission, quant à elle, a avancé que l'obligation de prise en compte des intérêts de l'État est importante[1142]. Toujours d'après elle, une entité ne saurait être autonome d'un point de vue procédural dès lors qu'elle doit consulter les autorités centrales et prendre en considération « les répercussions de ses décisions sur l'ensemble du territoire »[1143].

643. Ces moyens, ainsi que les doutes émis par la juridiction interne, rendent compte du flou maintenu par la jurisprudence « Açores » ainsi que de l'exigence d'interprétation qui en a résulté. La Commission s'est d'ailleurs fondée expressément sur cet arrêt pour contester l'autonomie procédurale du Pays basque et des territoires économiques[1144]. Cette dernière se limite à retenir la dimension restrictive de l'interprétation de la Cour de Justice concernant la prise en compte du comportement de l'État dans l'exercice de la compétence fiscale d'une autorité publique régionale. Or, si l'on suit une approche restrictive de l'autonomie procédurale, il est tout à fait envisageable de l'exclure compte tenu des mécanismes de coordination et d'harmonisation mis en place par l'accord. En imposant le respect de divers principes, et en exigeant une pression fiscale équivalente entre le niveau régional et local, l'accord ne remet-il pas en cause l'autonomie procédurale des autorités compétentes ?

644. Cette approche particulièrement limitative du deuxième critère de l'autonomie a été rejetée par la Cour, au profit d'une interprétation moins restrictive que l'on peut également considérer comme étant plus réaliste. En effet, si la Cour a réaffirmé la définition de l'autonomie procédurale prononcée à l'occasion de l'arrêt *Portugal/Commission*[1145], elle en a donné une lecture moins restrictive. Il est à cette occasion intéressant de noter qu'alors même qu'elle a affirmé ne pas pouvoir interpréter le droit national[1146], la Cour n'a pas hésité à émettre une interprétation sur l'autonomie des autorités compétentes et par conséquent, sur la répartition interne des compétences.

[1140] Pt. 88.
[1141] Pt. 89.
[1142] Pt. 93.
[1143] *Ibidem*.
[1144] Pt. 94.
[1145] « Pour être adoptée dans l'exercice de pouvoirs suffisamment autonomes, une décision d'une entité infraétatique doit avoir été prise sans que le gouvernement central puisse intervenir directement sur son contenu », pt. 95 de l'affaire *UGT y La Rioja* et pt. 67 de l'arrêt *Portugal/Commission*.
[1146] Pt. 110 de l'arrêt.

645. La Cour a d'abord affirmé, par principe, que l'autonomie procédurale ne s'oppose pas à la mise en place d'une procédure de conciliation dans une logique de prévention des conflits, « pour autant que la décision finale (…) est adoptée par l'entité infraétatique, et non par le gouvernement central »[1147]. Elle a ensuite écarté les moyens relatifs aux principes législatifs et constitutionnels qui s'imposent aux autorités compétentes dans l'exercice de leur compétence en matière fiscale. En effet, si leur respect s'impose auxdites autorités, ces dernières peuvent tout de même édicter des mesures fiscales qui se distinguent à maints égards des mesures adoptées au niveau national. La Cour a également souligné la dimension exclusivement consultative et bilatérale de la commission de coordination et d'évaluation. Enfin, elle a rejeté l'argument tenant à faire de l'obligation de prise en compte des intérêts de l'État un motif de négation de l'autonomie procédurale des autorités compétentes. En définitive, ce n'est pas tant l'amplitude de la compétence reconnue aux autorités compétentes qui intéresse la Cour, mais « la possibilité (…), en vertu de cette compétence, d'adopter une décision de manière indépendante »[1148]. Les doutes émis en l'espèce sur l'autonomie procédurale des autorités compétentes ont donc permis à la Cour de Justice de préciser son interprétation de ce critère dans un sens, semble-t-il, moins exigeant[1149]. Il en est allé de même pour la question de l'autonomie économique.

b. La clarification du critère de l'autonomie économique

646. Sur ce point aussi la juridiction de renvoi émettait des doutes, tout en reconnaissant la responsabilité fiscale des autorités compétentes. D'après elle, si la portée de l'autonomie du Pays basque était particulièrement ample par rapport aux autres régions, elle restait limitée par l'existence de compétences de l'État en matière économique. Les parties requérantes du litige au principal emboîtaient le pas de la juridiction de renvoi en invoquant les principes constitutionnels sus mentionnés et l'accord économique. Ces derniers constituant, d'après les requérantes, des facteurs de limitation de l'autonomie économique des autorités compétentes[1150]. À nouveau, les doutes de la juridiction de renvoi rendent compte du manque de clarté et de pédagogie de la Cour de Justice dans l'arrêt *Portugal/Commission*. Ils traduisent

[1147] Pt. 96 de l'arrêt.
[1148] Pt. 107 de l'arrêt.
[1149] Il s'agit bien d'une précision puisque la Cour cite expressément le pt. 67 de l'arrêt Portugal/Commission pour fonder sa démonstration dans le sens de la reconnaissance de l'autonomie procédurale en l'espèce. *Ibidem*.
[1150] Pt. 112 de l'arrêt.

également son interprétation à première vue restrictive de ce qu'il faut entendre par autonomie économique.

647. Néanmoins, ce sont avant tout les divers arguments avancés par la Commission qui soulèvent un certain intérêt pour notre analyse. Cette dernière a en effet plaidé dans le sens d'une approche globale des flux financiers circulant entre les autorités centrales et les autorités compétentes. Il convenait, d'après la Commission, d'examiner tous les mécanismes de transferts financiers et les mécanismes de solidarité[1151]. Elle a aussi invité la Cour à ne pas considérer l'objet d'un mécanisme de transfert, ou de solidarité, mais ses effets[1152]. Elle a en ce sens souligné l'importance du principe de solidarité en relevant l'existence de transferts financiers conséquents de l'État ver les autorités compétentes dans des domaines tels que les retraites et la sécurité sociale[1153]. Enfin, la Commission s'est également fondée sur le mécanisme de la quote-part versée par le Pays basque aux autorités centrales[1154]. D'après la Commission, son calcul serait effectué à partir du revenu des territoires historiques, ce qui en ferait par conséquent un mécanisme de solidarité.

648. L'argumentation de la Commission traduit, à nouveau, un degré d'exigence particulier à l'égard de l'interprétation du critère d'autonomie économique. Si l'on peut concevoir le choix d'une analyse des effets d'un mécanisme de transfert, et non de son objet, les autres arguments traduisent une définition restrictive. Ainsi, la seule prévision de mécanismes de solidarité, impliquant des transferts financiers, serait en mesure de remettre en cause l'autonomie économique d'une région. L'existence d'instruments permettant à l'ensemble des citoyens d'un même État de bénéficier d'un niveau égal de conditions socio-économiques emporterait pour conséquence qu'une entité régionale ne supporterait jamais les conséquences des mesures fiscales avantageuses dont elle est à l'origine. Une telle approche reviendrait, implicitement, à remettre en cause le choix opéré par le constituant espagnol de conjuguer un principe d'unité de l'ordre juridique, dont découle une unité économique[1155], à l'octroi d'une autonomie importante aux communautés autonomes.

649. De la même manière que pour l'autonomie procédurale, la Cour a rejeté l'argumentation de la Commission. Si elle a reconnu la nécessité de regarder les effets d'un

[1151] Pt. 118.
[1152] *Ibidem*.
[1153] Pt. 119 et 120.
[1154] Pt. 120 de l'arrêt.
[1155] La juridiction de renvoi a en ce sens considéré que cette unité économique s'opposait à l'établissement du critère de l'autonomie économique en l'espèce.

transfert financier[1156], elle a néanmoins affirmé la nécessité de l'établissement d'un lien de cause à effet entre une mesure régionale de réduction du taux d'imposition et les montants mis à la charge de l'État[1157]. Après avoir examiné les divers moyens de la Commission, la Cour a considéré que tant la quote-part, que les mécanismes de solidarité ne permettaient pas, à eux seuls, de remettre en cause l'autonomie économique des autorités compétentes. En ce sens, elle a rejeté une approche globale des mécanismes de transferts financiers et de solidarité. Il ne saurait ainsi être déduit de leur seule existence que les autorités compétentes « n'assument pas les conséquences des mesures fiscales qu'elles adoptent et, partant, ne jouissent pas d'une autonomie financière »[1158]. Dès lors que ces transferts peuvent être expliqués par des motifs qui ne présentent aucun lien avec les mesures fiscales, ils ne peuvent être pris en compte pour remettre en cause l'autonomie économique de l'autorité régionale, ou locale, à l'origine de mesures fiscales avantageuses. La Cour semble faire preuve d'une plus grande souplesse dans cet arrêt qu'à l'occasion de l'affaire Açores. Néanmoins, son analyse n'emporte pas pour conséquence de renverser la charge de la preuve. Il convient de prime abord de souligner que la Cour était saisie sur renvoi et non d'un recours en annulation du Royaume d'Espagne. De plus, l'État, ou l'autorité publique doivent toujours démontrer l'absence de liens entre d'éventuels transferts nationaux et la mesure fiscale avantageuse. Mais si la charge de la preuve n'est pas modifiée, il résulte tout de même de cet arrêt que la Commission ne peut plus se limiter à identifier l'existence de transferts financiers globaux, sans apporter un commencement de preuve d'un lien entre ces transferts et la mesure fiscale avantageuse.

650. Ainsi, le critère relatif à l'autonomie économique a également fait l'objet d'une clarification opportune. S'il ne s'agit peut-être pas d'un réel assouplissement de l'interprétation de la Cour, sa clarification est la bienvenue pour l'avenir[1159]. Il reste que l'arrêt *UGT-La Rioja* a été rendu sur renvoi préjudiciel, permettant ainsi à la Cour de faire œuvre pédagogique. Il ne doit pas être confondu avec un recours en annulation comme celui du Portugal. La question de l'autonomie économique pourrait ainsi être appréhendée de manière distincte en fonction de la manière dont la Cour a été saisie.

[1156] Pt. 133 de l'arrêt.
[1157] Pt. 129.
[1158] Pt. 135.
[1159] A l'occasion de l'affaire C-88/03 la Cour n'avait en effet pas réellement développé son interprétation de ce critère. Plutôt, elle avait reproché au Portugal de ne pas avoir suffisamment démontré que les transferts financiers n'avaient pas pour finalité de compenser la baisse de revenus des Açores résultant des mesures fiscales avantageuses, voir en ce sens *supra*, p. 310.

651. Les États membres savent à présent ce qu'ils devront démontrer lorsqu'ils décideront d'agir à l'encontre d'une décision de la Commission portant qualification de mesures régionales ou locales d'aides d'État. D'ailleurs, la Cour de Justice a pu appliquer sa jurisprudence « Açores » à l'occasion d'un renvoi préjudiciel de la Cour constitutionnelle italienne[1160]. Saisi d'un litige opposant le gouvernement central et la Sardaigne, le juge constitutionnel a posé plusieurs questions à la Cour de Justice dont une portait sur la qualification d'aide d'État d'une disposition législative régionale. Cette disposition avait pour particularité de ne s'appliquer qu'aux entreprises ayant leur domicile fiscal en dehors du territoire sarde. Sans aucun doute, la mesure étant sélective d'un point de vue matériel, la Cour allait répondre au juge italien dans le sens de la qualification d'aide d'État. Elle prit néanmoins le soin de réaffirmer les jurisprudences *Portugal/Commission* et *UGT y La Rioja* concernant le cadre de référence utilisé pour qualifier une mesure d'aide d'État[1161]. D'ailleurs, la sélectivité matérielle a été appréciée au regard « de l'ordre juridique dans lequel l'entité »[1162] a exercé sa compétence.

652. Cette clarification des critères devant être établis pour écarter la sélectivité régionale de mesures avantageuses joue également en faveur des autorités régionales elles-mêmes. Elles peuvent à présent invoquer effectivement leur autonomie et la répartition interne des compétences au soutien d'un recours en annulation contre une décision de la Commission en matière d'aides d'État. D'ailleurs, ce dernier a eu l'occasion de faire application de la jurisprudence de la Cour de Justice. Saisi d'un recours en annulation par le gouvernement de Gibraltar, le Tribunal a annulé une décision de la Commission portant qualification d'aide d'État d'une mesure du requérant[1163]. Il s'est en ce sens fondé sur l'arrêt *Portugal/Commission* pour considérer que la Cour n'avait pas démontré la sélectivité régionale de la mesure litigieuse, compte tenu notamment de l'autonomie dont jouissait Gibraltar[1164].

[1160] CJUE, 17 novembre 2009, *Presidente del Consiglio dei Ministri/Regione Sardegna*, 17 novembre 2009, C-169/08, EU:C:2009:709.
[1161] Pt. 60.
[1162] Pt. 61 de l'arrêt.
[1163] TPICE, 18 décembre 2008, *Gouvernement de Gibraltar/Commission*, aff. Jointes T-211/04 et T-215/04, EU:C:2008:595.
[1164] Notons que la Cour de Justice a été saisie d'un pourvoi par la Commission, à l'occasion duquel elle s'est également prononcée sur le fond de l'affaire. Cependant, cet arrêt n'est pas d'une grande utilité dans le cadre de notre analyse, car la Cour se penche presque exclusivement sur la question de la sélectivité matérielle des mesures du gouvernement de Gibraltar, établie en l'espèce. Concernant la sélectivité régionale, elle considère son examen inutile compte tenu de sélectivité matérielle des mesures, quand bien même l'argument serait fondé. CJUE, 15 novembre 2011, *Commission et Royaume d'Espagne/Gouvernement de Gibraltar et Royaume-Uni*, C-106/09 P et C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732.

653. Dès lors, le raisonnement développé pour la première fois par la Cour dans l'arrêt *Portugal/Commission* s'impose à la Commission dans sa mission de contrôle des mesures avantageuses adoptées par les États et les autorités qui en émanent. L'interprétation dynamique de la Cour « a établi un juste équilibre »[1165] entre l'obligation de respecter l'identité nationale pour l'Union européenne et l'interdiction, pour les États membres, de justifier une infraction à leurs obligations européennes au moyen leur structure institutionnelle interne[1166]. Ainsi, le respect dû à l'identité nationale des États membres par l'Union européenne s'est traduit en l'obligation « de ne pas porter atteinte à l'ordre constitutionnel d'un État membre que celui-ci soit centralisé ou fédéral [et de ne pas] influencer la répartition interne des compétences au sein d'un État membre »[1167].

654. Cette logique d'équilibre ne se limite plus actuellement au contentieux des aides d'État. Une jurisprudence naissante permet d'envisager un élargissement de l'adaptation de l'ordre juridique de l'Union à la réalité régionale et, ainsi, au caractère composé des ordres juridiques internes.

B- Vers une adaptation plus souple du droit de l'Union européenne

655. Deux récents arrêts suggèrent un mouvement graduel d'adaptation du droit de l'Union européenne à l'autonomie régionale, au-delà du seul contentieux des aides d'État. Il faut se garder d'en déduire un phénomène global qui concernerait la totalité de l'ordre juridique de l'Union européenne. Néanmoins, le raisonnement développé par la Cour de Justice invite à ne pas sous-estimer non plus cette jurisprudence naissante. De même, il permet d'affirmer que la prise en compte de l'autonomie des régions n'est pas une particularité du contentieux des aides d'État, mais, au contraire, peut se déployer dans d'autres domaines du droit de l'Union européenne. Enfin, il convient de souligner que les deux arrêts ci-après analysés ont été rendus par voie préjudicielle. Contrairement au recours en annulation, le renvoi préjudiciel permet à la Cour d'offrir des éléments de réponse parfois plus approfondis. En effet, c'est la juridiction à l'origine du renvoi qui résoudra le litige et interprétera le droit national et la répartition interne des compétences. Dès lors, la Cour ne prend pas le même risque d'immixtion dans la répartition

[1165] Propos de l'avocat général Mme J. Kokott dans ses conclusions sous l'affaire *UGT-La Rioja/Juntas* gen*erales del Territorio Histórico de Vizcay*a.
[1166] Voir en ce sens, S. KINGSTON « The European Cour of Justice and the Devolution of Taxation Powers », précité, p.250-251.
[1167] *Ibid*., pt. 54.

interne des compétences puisqu'elle n'en donne pas l'interprétation définitive. Cet élément de procédure contentieuse n'est pas sans conséquence sur la portée de la jurisprudence de la Cour de Justice.

656. Peu après avoir rendu sa jurisprudence en matière d'aides d'État, la Cour a été saisie d'une question similaire, sur le terrain du principe de non-discrimination. La diversité des mesures de mise en œuvre du droit de l'Union européenne dans un même État membre, issue de sa régionalisation, était-elle constitutive d'une discrimination ? Si la Cour n'a pas expressément appliqué les critères de l'autonomie déclinés dans l'arrêt Portugal/Commission, elle a implicitement conduit un raisonnement similaire pour conclure à l'absence de discrimination (1). La diversité législative propre aux États membres composés a conduit ensuite le juge allemand à saisir la Cour de Justice afin qu'elle l'éclaire sur la compatibilité entre l'existence de législations différentes et la libre prestation de services (2). Deux renvois préjudiciels qui ont soulevé la question de la compatibilité, et de l'articulation, des structures régionales des États membres et de l'Union européenne.

1) La transposition du raisonnement « La Rioja » en dehors du droit des aides d'État

657. La Cour a très rapidement eu recours à un raisonnement similaire à celui employé pour l'application du droit des aides d'État. L'affaire *Horvath*[1168] est à l'heure actuelle la première et la seule illustration de cette transposition, dont la portée n'en est cependant pas moins conséquente[1169].

658. S'agissant d'un renvoi préjudiciel, il convient, brièvement, de rappeler les faits du litige au principal. En l'espèce, un agriculteur exerçant son activité sur le territoire anglais du Royaume-Uni contestait certaines dispositions de mise en œuvre du règlement européen n° 1782/2003[1170], édictées par le législateur national, mais dont l'application était limitée au territoire de l'Angleterre. Ces dispositions ont en effet été adoptées dans le domaine de l'agriculture, lequel fait partie des domaines concernés par le processus dit de « dévolution »

[1168] CJUE, 16 juillet 2009, *Horvath*, C-428/07, ECLI:EU:C:2009:458.
[1169] S'agissant d'un arrêt de Grande Chambre.
[1170] Conseil, *Règlement (CE) établissant des règles communes pour les régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 et (CE) n° 2529/2001*, 29 septembre 2003, n° 1782/2003, JO L 270, 21.10.2003, p. 1.

qui a pris place à la fin des années 1990[1171]. Dans ces domaines de compétence dévolus, il appartient aux autorités régionales de mettre en œuvre le droit de l'Union européenne[1172]. Notons que les ministres du Royaume-Uni détiennent tout de même « un pouvoir résiduel d'intervention lorsque cela est nécessaire pour assurer le respect de ces obligations [issues du droit de l'Union européenne] »[1173].

659. La mise en œuvre du règlement n° 1782/2003 a été effectuée tant par les autorités nationales, mais uniquement pour l'Angleterre, que par les autorités régionales pour leur territoire[1174]. Dès lors, il en résultait une certaine diversité des réglementations à l'échelle du Royaume-Uni, contestée par le requérant au principal. En effet, la réglementation limitée au territoire anglais s'avérait plus restrictive que les autres réglementations régionales. Estimant faire l'objet d'une discrimination du fait de cette disparité, le requérant au principal a saisi le juge interne aux fins d'annulation de la législation du Royaume-Uni pour violation du principe de non-discrimination consacré en droit de l'Union européenne[1175]. La question étant de savoir si les inégalités éventuellement issues de la mise en œuvre diversifiée, dans un même État, d'une réglementation européenne, sont constitutives d'une violation dudit principe. Le renvoi préjudiciel posait implicitement la question de la compatibilité d'une organisation institutionnelle décentralisée, dont la conséquence est la mise en œuvre régionalisée et diversifiée du droit de l'Union européenne, avec le principe fondamental du droit de l'Union européenne de non-discrimination. Cette confrontation entre la structure constitutionnelle d'un État membre et le droit de l'Union européenne se retrouve ainsi dans les interventions respectives du Royaume-Uni[1176], de l'Allemagne[1177] et de la Commission[1178]. Cette dernière, qui invite à répondre négativement à cette question, a en ce sens affirmé que « qu'aucune disposition du traité ne remet en cause la structure décentralisée de nombreux États membres »[1179].

[1171] Processus de transferts de compétences du Royaume-Uni aux Pays de Galles, à l'Écosse, et à l'Irlande du Nord qui a lieu en 1998.
[1172] Pt. 12 de l'arrêt C-428/07.
[1173] *Ibidem*.
[1174] *Ibidem*.
[1175] Il s'agit en réalité de la seconde question préjudicielle posée par le juge interne, la première étant relative à la compatibilité entre la réglementation nationale contestée et l'article 5 du règlement n° 1782/2003, traitée des pts. 20 à 46.
[1176] Pt 32 des conclusions de l'avocat général M[me] VERICA TRSTENJAK présentées le 3 février 2009.
[1177] Pts. 34 et 35 des conclusions.
[1178] *Ibid*., pts. 36 et 37.
[1179] *Ibid*., pt. 37.

660. Le droit de l'Union européenne interdit aux États membres de traiter de manière différente des situations égales lorsqu'ils procèdent à sa mise en œuvre sur leur territoire[1180]. Néanmoins, comme le souligne l'avocat général, une inégalité de situations similaires constitue une discrimination lorsqu'elle résulte du comportement d'un seul et même auteur. Or, la diversité résulte en l'espèce de la pluralité des auteurs responsables[1181] de la mise en œuvre du règlement n° 1782/2003. Dès lors, cette diversité ne constitue pas, à elle seule, une situation de discrimination au sens du droit de l'Union européenne[1182].

661. Le raisonnement de la Cour de Justice est quelque peu avare d'explications, alors même qu'elle rappelle sa jurisprudence selon laquelle il ne saurait y avoir de discrimination du fait d'une divergence entre des législations d'État membre distinctes[1183]. En ce sens, le cadre de référence de l'interprétation du principe de non-discrimination, tel qu'il s'applique aux États membres, est en principe l'ordre juridique national. Un tel cadre de référence exclut logiquement les législations nationales divergentes de l'appréciation, par le juge de l'Union, d'une possible discrimination. Néanmoins, la Cour a décidé en l'espèce d'appliquer cette jurisprudence *mutatis mutandis* dans le cas de régions autonomes responsables de la mise en œuvre d'un règlement européen. Koen LENAERTS et Nathan CAMBIEN considèrent que la Cour a en l'espèce placé les régions dotées d'une autonomie constitutionnelle dans une situation similaire aux États membres[1184]. Le cadre de référence de l'interprétation du principe de non-discrimination a été déplacé du territoire national aux territoires régionaux. Il est néanmoins regrettable que la Cour ne précise pas le raisonnement l'ayant amenée à cette solution dont la portée est indéniable.

662. À l'inverse, les conclusions de l'avocat général révèlent la recherche d'un équilibre entre la structure constitutionnelle du Royaume-Uni et l'ordre juridique de l'Union européenne, au moyen d'une interprétation dynamique du principe de non-discrimination. Elles permettent en ce sens d'éclairer quelque peu le raisonnement de la Cour et de l'insérer dans la prise en compte renouvelée de l'autonomie régionale depuis l'arrêt « Açores ».

[1180] Pt 56 de l'arrêt C-428/07.

[1181] Nous relevons ici avec un certain intérêt que d'après l'avocat général il y a plusieurs auteurs de la mise en œuvre de la directive. Une affirmation qui ne va pas de soi compte tenu du maintien de l'approche monolithique de l'État par le droit de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne l'application du droit de l'Union européenne.

[1182] Pt. 57 de l'arrêt.

[1183] Pt. 55.

[1184] K. LENAERTS, N. CAMBIEN, "Regions and the European Court: giving shape to the regional dimension of Member States", *European Law Review*, 2010, n°35 (5), pp. 609–635, p. 624.

663. Dans un premier temps, l'avocat général a insisté sur le fait qu'il n'était pas contraire au droit de l'Union européenne, d'un point de vue général, que la structure constitutionnelle d'un État membre donne lieu à ce que diverses autorités décentralisées soient investies de compétences législatives pour certaines parties du territoire de l'État[1185]. Alors que la liberté de s'organiser d'un point de vue institutionnel et constitutionnel est reconnue depuis longtemps aux États membres par la Cour de Justice, l'avocat général s'y attarde et prend le soin de le réaffirmer. Sans doute, cela est dû à l'enjeu soulevé par le renvoi à l'égard de l'autonomie institutionnelle et procédurale. En effet, si la Cour de Justice avait considéré qu'une disparité entre les normes régionales de mise en œuvre était constitutive d'une discrimination au sens du droit de l'Union européenne, cela aurait emporté de lourdes conséquences sur les États membres composés. Dans un second temps, l'avocat général a invité la Cour à transposer aux faits d'espèce le raisonnement développé dans sa jurisprudence en matière d'application du droit des aides d'État[1186]. Et si les conclusions ne vont pas jusqu'à examiner l'établissement des trois critères d'une autonomie suffisante, il est certain que l'avocat général considère les régions du Royaume-Uni comme suffisamment autonomes[1187].

664. Quoique la Cour ne reprenne pas expressément les étapes de raisonnement de l'avocat général, elle a accepté de modifier son cadre de référence du fait de la mise en œuvre diversifiée dans un même ordre juridique étatique. Peut-être a-t-elle refusé de se lier aux critères de l'autonomie retenus en matière d'aides d'État, ou bien à la consécration d'une prise en compte généralisée de la réalité régionale. Malgré l'absence d'un raisonnement approfondi et, notamment, d'un cadre d'analyse présentant le rapport entre ordres juridiques, la portée de cet arrêt est certaine. Ne serait-ce en ce qu'il emprunte, au moins implicitement, le chemin tracé par les arrêts *Portugal/Commission* et *UGT-La Rioja*.

665. La portée de la jurisprudence *Horvath* a été confortée par la Cour elle-même lorsqu'elle s'y est référée dans un arrêt plus récent, rendu également sur renvoi préjudiciel, concernant cette fois la République fédérale d'Allemagne[1188].

[1185] Pt. 98 des conclusions.
[1186] *Ibid*., pt. 106.
[1187] Puisqu'elle conclut à ce que le cadre de référence ne soit pas le Royaume-Uni, mais bien chaque territoire des autorités compétentes, à savoir, en l'espèce, le territoire de l'Angleterre où se situe le requérant, pt. 107.
[1188] CJUE, 12 juin 2014, *Digibet*, C-156/13, EU:C:2014:1756.

2) L'acceptation d'un certain degré de diversité propre aux États composés par la Cour de Justice

666. Le litige au principal portait sur le domaine des jeux d'argent et de hasard, relevant de la compétence des Länder. Ces derniers avaient d'ailleurs conclu un traité d'État avec lequel ils s'accordèrent sur des règles communes en la matière[1189]. À l'occasion de sa reconduction, le Land de Schleswig-Holstein refusa de le ratifier. Il adopta dans la foulée une réglementation plus permissive dans ce domaine, autorisant les jeux de hasard au moyen d'internet ainsi que la publicité en ligne[1190]. Les autres réglementations fédérées maintenaient, pour leur part, l'interdiction de ces deux pratiques. Cette divergence entre les réglementations fédérées a donné lieu à un litige entre une société de jeux en ligne et une société publique de loterie d'un Land dont la réglementation interdisait l'offre de jeux de hasard au moyen d'internet.

667. La juridiction à l'origine du renvoi émettait des doutes sur la compatibilité de cette situation avec la libre prestation de service[1191]. Elle rappelait en ce sens qu'« en vertu de la jurisprudence de la Cour, les exceptions et les restrictions à une réglementation limitant l'activité des jeux de hasard doivent être soumis à un contrôle de cohérence afin de vérifier si elles affectent l'aptitude de cette réglementation à atteindre les objectifs légitimes d'intérêt général qu'elle poursuit (voir arrêt *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, points 106 et suivants) »[1192]. Or, selon la juridiction interne, cette jurisprudence aurait pu conduire à ce que la réglementation fédérée permissive entraîne l'inapplication des réglementations fédérées plus restrictives, bien qu'elle soit d'un avis contraire[1193]. Il est à noter que le Land de Schleswig-Holstein a adhéré, postérieurement au renvoi préjudiciel, au traité d'État en maintenant cependant les autorisations préalablement octroyées sur une période transitoire[1194]. La diversité contestée au principal était donc devenue de nature temporaire, ce qui n'a pas été sans conséquence sur le raisonnement de la Cour de Justice.

668. À nouveau, c'est bien la structure fédérale qui était confrontée au droit de l'Union européenne puisque l'éventuelle violation de ce dernier aurait exclusivement été le fruit de la

[1189] Pt. 4 de l'arrêt.
[1190] Pt. 6.
[1191] Pt. 15.
[1192] *Ibidem*.
[1193] Pt. 16.
[1194] Pt. 19.

répartition interne des compétences[1195]. En effet, la Cour n'était pas interrogée sur la justification des restrictions adoptées par la majorité des Länder[1196], mais sur le respect, par leurs réglementations, des principes de proportionnalité et de non-discrimination[1197]. La présence d'une réglementation plus permissive aurait ainsi porté atteinte à la cohérence de la législation nationale, emportant par là son incompatibilité avec le droit de l'Union européenne. À l'appui de cette conclusion, le requérant au principal soulevait l'obligation qui pèse conjointement sur la République fédérale d'Allemagne et les Länder de ne pas enfreindre l'article 56 TFUE[1198]. Il se fondait sur ce point pour affirmer que les autorités fédérales et fédérées étaient « tenues de coordonner l'exercice de leurs compétences respectives »[1199].

669. Pour répondre à la juridiction à l'origine du renvoi, la Cour a relevé la large marge d'appréciation qui est laissée aux États membres en ce qui concerne la réglementation des jeux de hasard et d'argent[1200]. Elle a ensuite rappelé qu'il relevait du seul système constitutionnel de chaque État de régler la question des autorités compétentes pour exercer les pouvoirs, ou exécuter les obligations, résultant d'une réglementation européenne[1201]. Ces considérations lui ont permis d'affirmer que « la répartition des compétences entre les Länder ne saurait être remise en cause, celle-ci bénéficiant de la protection conférée par l'article 4, paragraphe 2, TUE, selon lequel l'Union est tenue de respecter l'identité nationale des États membres (…) »[1202]. Et de conclure, par la suite, à ce que l'article 56 TFUE ne s'oppose pas à une situation comme en l'espèce. Ainsi, l'incohérence de l'ordre fédéral a été considérée comme suffisamment cohérente par la Cour de Justice[1203].

670. Assurément, la durée limitée dans le temps de la réglementation fédérée n'a pas été étrangère à la solution de la Cour de Justice. Mais cela n'ôte pas la portée de cet arrêt sur le

---

[1195] En ce sens, le requérant avançait expressément que l'organisation fédérale de l'Allemagne, telle qu'issue de son droit constitutionnel, ne saurait porter atteinte à l'unité et à l'efficacité du droit de l'Union européenne, pt. 29.
[1196] Pt. 25.
[1197] Pt. 26.
[1198] Pt. 28. Le requérant faisait référence à un arrêt de 2010 de la Cour de Justice rendu sur renvoi préjudiciel et portant également sur la question de la compatibilité d'une diversité législative en matière de paris sportifs en Allemagne. Un land avait en effet une législation plus restrictive, de sorte à nuire éventuellement à la cohérence de la législation nationale. Point intéressant, la Cour y a affirmé que si un État membre est libre de répartir la compétence en matière de jeu de hasard entre le niveau fédéral et fédéré, ces derniers sont conjointement responsables pour s'acquitter de l'obligation qui découle de l'ancien article 49 CE (actuel art. 56 TFUE). CJUE, 8 septembre 2010, *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, pt. 69-70.
[1199] *Ibidem*.
[1200] Pt. 32.
[1201] En se référant d'ailleurs expressément à l'arrêt *Horvath*, pt. 33.
[1202] Pt. 34.
[1203] A.-L. SIBONY, « Chronique Marché intérieur – Un peu d'incohérence ne nuit pas à l'État fédéral », *RTD Eur*., 2015, p. 251, pp. 251-252, p. 251.

terrain de l'articulation entre l'ordre juridique de l'Union européenne et les ordres juridiques internes composés. D'autant plus que la Cour considère expressément que le droit primaire protège la répartition interne des compétences d'une remise en cause par le droit de l'Union européenne. Est-ce à dire que l'article 4 § 2 TUE impose aux institutions européennes, et notamment au juge, d'interpréter et d'appliquer le droit de l'Union européenne dans la perspective d'éviter toute remise en cause de l'autonomie octroyée par certains États membres aux régions qui les composent ? Il est encore tôt pour affirmer une telle portée à cette disposition du Traité. Néanmoins, elle présente des potentialités certaines et, conjuguées à d'autres principes structurels de l'ordre juridique de l'Union européenne, elle peut être un vecteur d'articulation[1204]. L'équilibre entre l'effectivité du droit de l'Union européenne et le respect de l'identité nationale des États membres est clairement affiché dans l'arrêt *Digibet*. Il convient tout de même d'en tirer des conséquences limitées en attente de savoir si cette jurisprudence s'exportera dans d'autres circonstances[1205].

671. La prise en compte de l'autonomie régionale ne se limite pas au contentieux des aides d'État, mais semble progressivement nourrir l'interprétation du juge de l'Union européenne. Dès lors que cette prise en compte ne remet pas en cause l'effectivité et l'unité du droit de l'Union, la Cour de Justice semble favorable à mieux articuler les rapports de compétences. Cette articulation s'est initialement avérée limitée en pratique, compte tenu d'une interprétation restrictive de l'autonomie régionale. Mais la Cour a rapidement précisé son raisonnement en la matière, sans hésiter par la suite à l'étendre. Si ce processus d'adaptation est naissant, et de ce fait encore limité, il traduit une approche renouvelée des rapports entretenus entre l'ordre juridique de l'Union européenne et les ordres juridiques des États membres composés.

CONCLUSION DE CHAPITRE

672. La prise en compte de la forme composée des États membres par le Tribunal et la Cour de Justice de l'Union européenne est aujourd'hui plus étendue. Cela atteste d'un mouvement d'adaptation de l'ordre juridique de l'Union européenne aux États composés. L'adaptation résulte tant d'une interprétation dynamique du droit de l'Union européenne par le

[1204] Voir en ce sens *infra*, p.338.
[1205] *Ibid*., p. 252.

juge que d’une réelle adaptation de son application à la réalité régionale. En ce qui concerne la recevabilité des recours des régions, si leTribunal n’a pas fait évoluer leur statut contentieux, son raisonnement traduit une reconnaissance de l’autonomie octroyée parles droits nationaux. En se fondant sur l’affectation de l’exercice des compétences d’une entité publique, le Tribunal leur permet de défendre ces compétences. Dans le cadre du contentieux des aides d’État, la Cour a manifestement fait évoluer son interprétation du critère de sélectivité territoriale d’une mesure avantageuse en fonction du degré de l’autonomie d’une entité régionale. Il en résulte une véritable structuration des rapports de compétence entre l’exercice de la compétence européenne et celui de la compétence régionale. Cette gestion des rapports de compétence participe de la reconnaissance du rôle des régions autonomes dans l’exercice des fonctions de l’État membre.

CONCLUSION DU TITRE 1

673. L'adaptation que connaît l'Union européenne à l'égard de la forme composée des États résulte principalement et paradoxalement de la jurisprudence. Le paradoxe réside dans le fait qu'une jurisprudence constante de la Cour et du Tribunal rejette expressément toute prise en considération de la répartition interne des compétences dans l'interprétation et l'application du droit de l'Union européenne. Le caractère restrictif de la capacité processuelle active des régions en est une illustration particulière. Toutefois, la traditionnelle cécité régionale de l'Union européenne n'est plus. Le juge est parvenu à faire évoluer l'appréhension de la forme composée des États membres par le droit de l'Union européenne.

674. La situation actuelle relève plutôt de la « myopie régionale »[1206] compte tenu d'une certaine perméabilité de la jurisprudence à la répartition interne des compétences. Fondée directement ou indirectement sur les dispositions des Traités, la prise en considération de la répartition des compétences est un facteur d'adaptation de l'Union européenne. Néanmoins, l'accueil réservé à la forme composée des États membres demeure ponctuel et contextuel. L'adaptation de l'Union européenne connaît des limites parfois conséquentes pour les régions.

675. On pourrait se satisfaire de l'empreinte internationaliste du statut contentieux des régions dans l'Union européenne, mais on peut aussi la déplorer. Celle-ci apparaît comme un obstacle majeur à la structuration des rapports de compétence entre l'Union européenne et les États composés. La diversité des intérêts représentés au sein des États en cause n'est pas susceptible de s'exprimer dans le contentieux européen. Une analyse constitutionnelle des rapports entre l'Union et les États composés permet d'envisager un prolongementde l'adaptation que connaît le droit de l'Union européenne à la forme composée des États membres. Il s'agirait de prolonger l'équilibre actuel sans remettre en cause frontalement les rapports entre ordres juridiques, mais parvenir à un nouvel équilibre.

[1206] M. TATHAM, « Limited institutional change in an international organization: The EU's shift away from regional blindness" », précité, *passim*.

TITRE 2 – LES VOIES D'UNE ADAPTATION EQULIBREE A LA FORME COMPOSEE DES ÉTATS MEMBRES

676. La prise en considération restrictive de la forme composée des États membres soulève des interrogations à l'aune de certains principes du droit de l'Union européenne. Le rôle des régions dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit de l'Union européenne interroge le principe d'une protection juridictionnelle effective. Les régions ne sont pas en mesure de représenter l'intérêt général dont elles ont la charge devant le juge de l'Union européenne. En outre, leur statut contentieux peut entraîner leur déresponsabilisation, au détriment du principe d'effectivité du droit de l'Union européenne. Ainsi, l'adaptation limitée de l'Union à la forme composée des États emporte également des conséquences pour l'Union elle-même.

677. Le statut contentieux des régions apparaît comme la zone d'ombre de la structuration des rapports de compétence entre l'Union européenne et les États composés. Si des modifications de la représentation institutionnelle des régions dans l'Union peuvent être envisagées, celles-ci participeraient d'un renouvellement de l'adaptation à la forme composée des États. De telles modifications ne pourraient intervenir qu'au moyen d'une révision des Traités. À l'inverse, le statut contentieux des régions s'analyse comme un vestige d'une approche unitaire de l'État quelque peu dépassée. Il maintient les rapports de compétences entre l'Union européenne et les États dans une approche principalement internationaliste qui tranche avec le processus de constitutionnalisation que connaît l'Union européenne. Dans cette perspective, une évolution du statut contentieux des régions participerait à prolonger l'adaptation de l'Union à la forme composée des États. Dans le prolongement de réflexions doctrinales similaires, notre proposition est fondée sur l'existence de principes de nature constitutionnelle dans le droit de l'Union européenne susceptibles de fonder cette adaptation (Chapitre 1). Afin de l'étayer, plusieurs pistes d'adaptation du statut contentieux des régions sont envisageables *de lege lata* et *de lege feranda*, certaines toutefois plus que d'autres (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 – LES FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS DE L'ADAPTATION DE L'UNION EUROPEENNE

678. Les rapports de compétence entre l'Union européenne et les États membres participent de la constitutionnalisation d'un espace public européen. Composé d'ordres juridiques autonomes, cet espace public se caractérise par l'enchevêtrement des compétences de l'Union européenne et des États membres. Or, lorsqu'il s'agit des États composés, un troisième niveau de compétence entre en jeu avec les régions autonomes. Dans la perspective d'une structuration de ces trois niveaux de compétence, certains principes de droit de l'Union européenne permettent de fonder le prolongement d'une adaptation déjà en cours.

679. Leur nature constitutionnelle résulte de leur portée à l'égard de l'articulation entre l'Union et les États membres[1207]. Trois principes apparaissent comme des fondements constitutionnels, le principe de respect de l'identité nationale des États membres[1208], « y compris de l'autonomie régionale et locale »[1209], le principe de subsidiarité[1210] et le principe de coopération loyale[1211]. Chacun joue un rôle distinct dans le droit de l'Union européenne et détient un champ d'application qui lui est propre. L'insertion de l'autonomie régionale dans le respect de l'identité nationale des États membres en fait un principe d'ouverture à l'égard de la forme composée des États. C'est d'ailleurs sur ce principe que l'adaptation de l'Union européenne est fondée par le juge (Section 1). À l'inverse, les principes de subsidiarité et de coopération loyale n'apparaissent pas explicitement dans la jurisprudence européenne en cause. Leur portée centralisatrice conduit à première vue à les exclure des fondements d'une évolution du statut contentieux. Toutefois, ces deux principes sont des fondements constitutionnels potentiels d'une adaptation de l'Union européenne dès lors qu'ils sont interprétés au regard de l'article 4§2 du Traité sur l'Union européenne (section 2).

[1207] Autrement dit, ces principes sont matériellement constitutionnels. Sur la constitution matérielle de l'Union européenne, J. GERKRATH, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe. Modes de formations et sources de la Constitution de la Communauté et de l'Union européenne*, *op. Cit.*, *passim.*
[1208] Consacré à l'article 4 §2 du TUE.
[1209] *Ibidem*.
[1210] Consacré à l'article 5 §3 du TUE.
[1211] Consacré à l'article 4 §3 du TUE.

SECTION 1 : UN FONDEMENT CONSTITUTIONNEL AFFIRME : LE RESPECT DE L'IDENTITE NATIONALE DES ÉTATS MEMBRES

680. L'article 4 §2 du TUE a constitué une porte d'entrée pour une prise en compte de la forme composée des États membres par l'ordre juridique de l'Union européenne. En intégrant explicitement l'autonomie régionale, et locale, dans l'identité nationale des États membres, le droit originaire rend compte de la disparité régionale dans l'Union. En effet, l'autonomie régionale ne signifie pas la même chose que le « territoire régional » d'un État. La notion renvoie à une réalité particulière, à savoir un territoire régional qui détient la possibilité de s'auto-organiser. L'autonomie des régions résulte de dispositions constitutionnelles qui la consacrent, la garantissent et structurent la répartition interne des compétences en fonction. L'autonomie régionale est en ce sens une notion qui fait écho à une structure territoriale et institutionnelle, et non uniquement, à un niveau territorial. Par conséquent, l'on peut considérer que l'article 4§2 du Traité sur l'Union européenne ne couvre pas l'ensemble des collectivités territoriales européennes. Il permet en ce sens l'expression d'une réalité territoriale en Europe, celles des collectivités territoriales autonomes.

681. En intégrant l'autonomie régionale, et locale, dans l'identité nationale, l'article 4§2 maintient parallèlement l'ancrage étatique des collectivités territoriales autonomes. Il ne consacre aucun droit à l'autonomie pour les régions en Europe, mais se limite à accueillir explicitement la structure territoriale des États membres comme partie intégrante de leur identité nationale[1212]. Dans cette perspective, plutôt que l'autonomie régionale en elle-même, cela ressort clairement de la récente jurisprudence de la Cour de Justice qui s'est fondée sur l'article 4§2 pour protéger la répartition interne des compétences dans la perspective de ne pas porter atteinte à l'autonomie régionale d'un Land allemand (§1).

682. La prise en compte de la répartition interne des compétences dans un sens protecteur par le juge de l'Union européenne participe de l'articulation de l'ordre juridique européen et des ordres juridiques internes. Les effets ainsi déployés du respect de l'identité nationale approfondissent la systématisation des rapports entre l'Union et les États membres. L'utilisation

[1212] Le prisme de l'identité nationale est en effet centré sur l'État, G. ROSOUX, « L'ambivalence ou la double vocation de l'identité nationale – réflexions au départ de l'arrêt n° 62/2016 de la cour constitutionnelle belge », *Cahiers de droit européen*, n°1, 2019, pp. 91-148, p. 96.

de l'article 4§2 afin de prendre en considération la forme composée des États membres, et plus largement certaines spécificités qui leur sont propres, atteste de sa fonction constitutionnelle dans le droit de l'Union européenne (§2).

§ 1. Un principe au fondement d'une garantie de la répartition interne des compétences par le droit de l'Union européenne

683. La jurisprudence de la Cour de Justice rend compte d'une utilisation timide du principe de respect de l'identité nationale des États membres. Il apparaît qu'elle y a recours uniquement si ce dernier est invoqué. Cela témoigne des contraintes contentieuses qui pèsent sur la Cour, mais également d'une certaine méfiance, sans doute légitime, à l'égard de ce principe. Néanmoins, sa jurisprudence récente atteste d'une maîtrise progressive de la notion par le juge de l'Union européenne.

684. Le respect de l'identité nationale des États membres a ainsi été utilisé pour consacrer une garantie de la répartition interne des compétences par le droit de l'Union européenne (B). La jurisprudence actuelle se démarque dès lors de la traditionnelle cécité régionale de l'Union européenne fondée sur le principe d'autonomie institutionnelle et procédurale (A).

A- L'indifférence initiale de l'Union pour la structure territoriale : le principe de l'autonomie institutionnelle et procédurale des États membres

685. Théorisée par la doctrine[1213], l'autonomie institutionnelle et procédurale est un principe de droit de l'Union européenne consacré par la voie jurisprudentielle[1214]. On le retrouve encore aujourd'hui expressément dans le vocabulaire de la Cour de Justice de l'Union européenne[1215]. Ce principe renvoie, dans un premier temps, au choix des pères fondateurs de s'appuyer sur les structures institutionnelles et les procédures des États membres pour mettre

[1213] Inauguré par J. RIDEAU, « Le rôle des États membres dans l'application du droit communautaire », *AFDI*, 1972, pp. 864-903, p. 884.
[1214] Son émergence est associée par la doctrine à deux arrêts, CJCE, 16 décembre 1976, *Rewe-Zentralfinanz et Rewe-Zentral AG c. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, C-33/76, ECLI:EU:C:1976 :188 et CJCE, 16 décembre 1976, *Comet BV c. Produkttschap voir Siergewassen*, aff. C-45/76, ECLI:EU:C:1976:191.
[1215] Pour une utilisation récente, voir CJUE, 17 janvier 2019, *Dzivev e. a*., 17 janvier 2019, C-310/16, ECLI:EU:C:2019:30, pt. 30. Également, mais uniquement en ce qui concerne la dimension procédurale de l'autonomie, CJUE, 27 mai 2019, *OG et PI*, aff. Jointes C-508/19 et C-82/19 PPU, ECLI:EU:C :2019:456, pt. 48.

en œuvre le droit de l'Union européenne[1216]. C'est ce sens qui ressort des arrêts *Rewe*[1217] et *Comet*[1218], traditionnellement associés à l'émergence de l'autonomie institutionnelle et procédurale[1219]. Dans un second temps, ce principe implique la reconnaissance d'une certaine liberté des États membres de s'organiser d'un point de vue institutionnel et procédural comme ils l'entendent[1220]. Cette liberté est quant à elle limitée par les principes d'équivalence et d'uniformité du droit de l'Union européenne[1221].

686. Dans le cadre d'une étude approfondie de ce principe, il conviendrait d'en distinguer les dimensions institutionnelle et procédurale[1222]. L'autonomie procédurale a fait l'objet d'études nombreuses[1223] et s'avère encadrée de manière conséquente par le droit de l'Union européenne[1224]. L'autonomie institutionnelle a soulevé moins de curiosité, peut-être parce qu'elle semble moins frontalement mise en cause par le droit de l'Union européenne[1225]. Mais l'absence de remise en cause directe n'a pas fait obstacle à un mouvement d'adaptation de la structure institutionnelle des États membres à leur appartenance à l'Union européenne. À cet égard, l'articulation opérée par les États étudiés entre leur forme composée et leur qualité de membre de l'Union en est une illustration[1226].

687. C'est cette dimension de l'autonomie des États membres qui intéresse notre étude. En effet, la liberté de désigner les institutions compétentes pour procéder à la mise en œuvre du

---

[1216] M. LE BARBIER-LE BRIS, « Les principes d'autonomie institutionnelle et procédurale et de coopération loyale. Les États membres de l'Union européenne, des États pas comme les autres », *in* C. FLAESCH-MOUGIN (dir.), *Le droit de l'Union européenne en Principe – Liber Amicorum en l'honneur de Jean Raux*, 2006, 830 p., pp. 419-457, p. 421.
[1217] C-33/76, précité.
[1218] C-45/76, précité.
[1219] En ce sens, M. ROCCATI, « Quelle place pour l'autonomie procédurale des États membres ? », *Revue internationale de Droit Economique*, vol. 29, n°4, 2015, pp. 429-439.
[1220] L'autonomie étant le « fait de se gouverner par ses propres lois », Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales.
[1221] Surtout en ce qui concerne la dimension procédurale de l'autonomie, voir en ce sens les arrêts précités C-33/76 et C-45/76. Voir également, M. ROCCATI, « Quelle place pour l'autonomie procédurale des États membres ? », précité, *passim*.
[1222] Sur l'autonomisation de l'autonomie institutionnelle par rapport à l'autonomie procédurale, ainsi qu'une étude de cette dimension, voir S. PLATON, « L'autonomie institutionnelle des États membres de l'Union européenne : parent pauvre ou branche forte du principe d'autonomie institutionnelle et procédurale ? », *in* L. POTVIN-SOLIS, *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Colloques Jean Monnet (coll.), Bruylant, pp. 461-490.
[1223] Voir, M. LE BARBIER-LE BRIS, « Les principes d'autonomie institutionnelle et procédurale et de coopération loyale. Les États membres de l'Union européenne, des États pas comme les autres », précité, passim ; ; V. COURONNE, « L'autonomie procédurale des États membres de l'Union européenne à l'épreuve du temps », *CDE*, 3-4, 2010, pp. 273-309.
[1224] M. ROCCATI, « Quelle place pour l'autonomie procédurale des États membres ? », *Revue internationale de Droit Economique*, Association internationale de droit économique, 2016, 29 (4), précité, *passim*.
[1225] S. PLATON, « L'autonomie institutionnelle des États membres de l'Union européenne : parent pauvre ou branche forte du principe d'autonomie institutionnelle et procédurale ? », précité, p. 476 et s.
[1226] Voir en ce sens, *supra* p. 55 et s.

droit de l'Union européenne englobe, nécessairement, la forme territoriale des États membres. La répartition interne des compétences n'est autre qu'une désignation, par le texte constitutionnel, des institutions compétentes pour réglementer certains domaines. Dès lors, avant même l'émergence de la notion d'identité nationale en droit de l'Union européenne, ce dernier assurait une certaine protection de la répartition interne des compétences en tant qu'expression de l'autonomie institutionnelle des États membres. En ce sens, Sébastien Platon affirme que l'obligation de mise en œuvre du droit de l'Union, qui pèse sur les États membres, « n'affecte pas (…) la séparation verticale des pouvoirs »[1227] telle qu'établie en interne. Il est vrai qu'il résulte d'une jurisprudence constante que « chaque État membre est libre de répartir comme il le juge opportun les compétences sur le plan interne et de mettre en œuvre une directive au moyen de mesures prises par les autorités régionales et locales »[1228].

688. Toutefois, l'autonomie procédurale s'apparente plus à une liberté de l'État qu'à un droit opposable à l'Union. En ce qui concerne la répartition interne des compétences, ce principe s'est traduit par ce que Dominique RITLENG qualifie de « respect-indifférence » [1229]de l'Union à l'égard de la forme des États membres. Deux arrêts[1230], traditionnellement cités en référence au libre choix de leur forme par les États membres, rendent compte de ce respect « passif » de l'Union à l'égard de l'organisation territoriale des États membres.

689. Un premier arrêt a été rendu à l'occasion d'un recours en annulation introduit par l'Allemagne contre une décision de la Commission en matière de fonds européens. En l'espèce, la Cour a expressément interdit à la Commission de se prononcer sur la répartition interne des compétences telle qu'établie par le droit allemand[1231]. Le gouvernement allemand critiquait le non-versement de primes aux Länder décidé par la Commission après avoir constaté certaines irrégularités. Pour sa défense, cette dernière reprochait entre autres éléments aux autorités fédérales de ne pas avoir suffisamment instruit les Länder sur la nature et la fréquence des contrôles à opérer pour assurer le respect du droit communautaire et obtenir les primes litigieuses[1232]. De ce fait, la Commission s'immisçait dans la répartition interne des compétences et dans les rapports entretenus entre les autorités fédérales et les Länder. Après

[1227] S. PLATON, « L'autonomie institutionnelle des États membres de l'Union européenne : parent pauvre ou branche forte du principe d'autonomie institutionnelle et procédurale ? », précité, p. 468.
[1228] CJCE, 25 mai 1982, *Commission/Pays-Bas*, aff. C-96/81, ECLU:EU:C:1982:192, pt. 12.
[1229] D. RITLENG, « Le droit au respect de l'identité constitutionnelle nationale », *in* J.-C. BARBATO, J.-D. MOUTON (dir.), *Vers la reconnaissance de droits fondamentaux aux États membres de l'Union européenne ? Réflexions à partir des notions d'identité et de solidarité*, Bruylant, 2010, 334 p., p. 33.
[1230] CJCE, C-696/81, précité, et CJCE, 12 juin 1990, *Allemagne/Commission*, C-8/88, ECLI:EU:C:1990:241.
[1231] Aff., C-8/88, précité.
[1232] Pt. 12 de l'arrêt.

avoir rappelé l'obligation qui pèse sur toutes les autorités des États membres d'assurer le respect du droit communautaire, la Cour a expressément intimé à la Commission de ne pas se prononcer sur la répartition interne des compétences[1233]. Par cet interdit prononcé à l'égard de la Commission, le juge a assuré la garantie de la forme composée de l'État. L'inverse aurait pu conduire à ce que la Commission mette en cause la répartition interne des compétences telle qu'établie dans un État membre au motif que cette dernière ne permettrait pas d'assurer le respect du droit de l'Union européenne.

690. Cette remise en cause de la répartition interne des compétences a pu se lire dans les conclusions de l'avocat général Francesco CAPOTORTI rendues à l'occasion d'un recours en manquement introduit par la Commission et dirigé contre les Pays-Bas[1234]. Il était reproché aux Pays-Bas de ne pas avoir transposé convenablement une directive sur le traitement des eaux, ce domaine relevant en interne tant d'une compétence des autorités centrales que des autorités locales. Les conclusions de l'avocat général traduisent une certaine méfiance à l'égard d'une organisation institutionnelle dans laquelle certains actes juridiques de l'Union européenne sont mis en œuvre au moyen de dispositions adoptées de manière autonome par les autorités locales[1235]. Il en résultait que les Pays-Bas n'avaient pas transposé intégralement la directive, et que le système institutionnel de cet État membre n'assurait pas, en tout temps, une mise en œuvre du droit de l'Union. Bien que ces propos ne reflètent pas l'état du droit de l'Union européenne à l'époque du litige, ils traduisent néanmoins une tendance à l'égard de la forme composée de certains États membres. Fort heureusement, et malheureusement à la fois, la Cour ne répond pas aux propos de l'avocat général. L'arrêt ne mentionne d'ailleurs pas la répartition interne des compétences.

691. Le principe d'autonomie institutionnelle et procédurale a permis une protection très limitée de la répartition interne des compétences en imposant l'indifférence des institutions européennes à son égard. La jurisprudence de la Cour sur ce point reflète également la période de « cécité régionale »[1236] de l'Union européenne longtemps critiquée. Assurément, le choix de la cécité par la Cour s'avère plus respectueux que les propos de l'avocat général Francesco Capotorti ou les reproches de la Commission. Il assure une neutralité passive de l'Union européenne à l'égard de l'organisation territoriale et institutionnelle des États membres.

[1233] Pt. 13.
[1234] C-96/81, précité, conclusions rendues F. CAPOTORTI le 31 mars 1982, ECLI:EU:C:1982:118.
[1235] Pt. 6 des conclusions.
[1236] M. TATHAM, « Limited institutional change in an international organization: the EU's shift away from "federal" blindness », précité.

Néanmoins, ce « respect-indifférence » présente certaines limites dont se portée à l'égard de l'Union européenne. L'autonomie institutionnelle et procédurale ne semble pas opposable à l'Union, elle s'analyse plutôt comme une zone de « non-droit » pour l'Union qu'une garantie pour les États membres. En ce sens, le principe d'autonomie institutionnelle et procédurale est présenté par François-Xavier MILLET comme une version atténuée du devoir de respect de l'identité nationale consacré en droit de l'Union depuis le Traité de Maastricht[1237]. En ce qui concerne notre étude, l'affirmation de ce devoir de respect par le droit de l'Union a conduit à un changement de paradigme. Plus précisément, l'on constate un « glissement du "respect-indifférence" de l'autonomie institutionnelle justifié par la séparation des ordres juridiques à un "respect-garantie" »[1238] de la forme composée des États à travers une garantie de la répartition interne des compétences.

B- La prise en compte de la répartition interne des compétences : le respect de l'identité nationale

692. Assurément, la jurisprudence de la Cour a identifié le choix de la forme de l'État comme partie intégrante de l'identité constitutionnelle nationale des États membres et « entérine le droit inaliénable des États membres de définir »[1239] librement cette identité. Denys SIMON considère en ce sens que le droit de l'Union européenne « repose sur la neutralité de l'ordre juridique communautaire à l'égard de l'organisation structurelle des États »[1240]. Toutefois, le terme « neutralité » ne semble plus pertinent pour décrire l'emploi du respect de l'identité nationale par la Cour de Justice. Cette dernière a en effet fondé la protection de la répartition interne des compétences sur l'article 4§2 du TUE (1). Par conséquent, il en résulte une garantie indirecte de l'autonomie régionale telle qu'issue de cette même répartition interne (2).

[1237] F.-X. MILLET, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*, *op. Cit*., p. 217 et s.
[1238] D. RITLENG, « Le droit au respect de l'identité constitutionnelle nationale », précité, p. 33.
[1239] D. SIMON, « L'identité constitutionnelle dans la jurisprudence de l'Union européenne », in L. BURGORGUE-LARSEN, *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Cahiers Européens (coll.) Pedone, Paris, 2011, 167 p., pp. 227-243, p. 235.
[1240] *Ibidem*.

1) L'article 4§2 TUE fondement d'une protection de la répartition interne des compétences par le droit de l'Union

693. La mention expresse de l'autonomie locale et régionale par l'article 4§2 du Traité sur l'Union européenne traduit dans le droit primaire un dépassement de cette neutralité-indifférence caractéristique du rapport de l'ordre juridique de l'Union à la forme des États membres. Bien qu'il ne s'agisse pas de la seule référence du droit primaire aux autorités régionales et locales[1241], son lien avec l'identité nationale des États membres et sa situation dans les premiers articles du TUE doivent être relevés.

694. Avant même l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la jurisprudence de la Cour s'était éloignée de son indifférence traditionnelle à l'égard de la forme composée des États membres. Le contentieux en matière d'aides publiques en atteste, la Cour ayant accepté d'adapter son interprétation du droit de l'Union européenne dès lors que l'entité territoriale auteure d'une aide présentait un degré suffisant d'autonomie[1242]. De même, lorsque la Cour a considéré que la disparité des mesures de transposition d'une directive dans un État membre n'était pas constitutive d'une discrimination[1243], elle a appliqué le droit de l'Union européenne en prenant en compte la répartition interne des compétences.

695. Ces deux arrêts attestent d'un premier mouvement d'éloignement de la neutralité de l'ordre juridique de l'Union européenne à l'égard de la forme de l'État. La traditionnelle cécité européenne conduisait en effet à l'assimilation d'une aide régionale à une aide d'État jusqu'à la jurisprudence « Açores »[1244]. C'était en effet sur le principe de non-immixtion du juge dans la répartition interne des compétences que cette assimilation était fondée. Ce principe, tiré de celui de l'autonomie institutionnelle et procédurale des États membres, prenait ainsi la forme d'une résistance de l'Union européenne à toute prise en compte de l'autonomie régionale à travers la répartition interne des compétences[1245]. De fait, la cour aurait pu envisager l'exigence

[1241] L'on retrouve trois occurrences du terme « régional(e) » dans le Traité sur l'Union européenne, à l'article 5§3 relatif au principe de subsidiarité et à l'article 13§4 relatif au Comité des régions et à sa fonction consultative. L'on se réfère ici aux références au niveau régional dans sa perspective institutionnelle, c'est-à-dire des régions prises comme acteurs politiques. Dans le TFUE les occurrences sont bien plus nombreuses, mais elles couvrent plusieurs réalités distinctes (la région comme acteur économique, comme objet d'aides financières, comme élément culturel de l'État membre…).
[1242] Voir *supra*, p. 304.
[1243] Aff. *Horvath*, C-428/07, précité.
[1244] CJCE, C-88/03, précité.
[1245] J. BENGOETXEA, "Autonomous Constitutional Regions in a Federal Europe", *in* E. CLOOTS, G. DE BAERE, S. SOTTIAUX (dir.), *Federalism in the European Union*, Modern Studies in European Law (coll.), Hart Publishing, 2012, 414 p., pp. 230-248, p. 231.

d'uniformité du droit de l'Union européenne comme imposant aux États membres qu'une directive soit transposée dans les mêmes termes sur tout le territoire. Au contraire, la Cour a choisi de prendre en considération l'autonomie des régions et autres entités territoriales ainsi que la répartition interne des compétences dans son interprétation et son application du droit de l'Union européenne. Et bien que ces deux arrêts ne mentionnent pas expressément le respect de l'identité nationale des États membres, ils rendent compte de ce devoir qui s'impose à l'ordre juridique de l'Union et à son juge[1246]. En acceptant d'adapter le cadre de référence juridique de son analyse, la Cour prend en compte la répartition interne des compétences dans le cadre de l'application du droit de l'Union européenne. Joxerramon BENGOETXEA analyse ces jurisprudences comme « le développement légal de la question régionale le plus important opéré par une institution européenne »[1247]. En ce sens, elles témoignent d'un changement de paradigme de la Cour dans l'interprétation de l'autonomie des États membres. L'organisation interne a désormais des implications dans le droit de l'Union européenne[1248].

696. L'arrêt *Digibet*[1249] marque une étape supplémentaire dans la jurisprudence de la Cour. D'une part, elle consacre expressément ce « respect-garantie » de la répartition interne des compétences et le fonde sur l'article 4§2 TUE. D'autre part, elle accepte un certain degré de diversité au sein d'un État membre, dès lors qu'il ne remet pas en cause le droit de l'Union européenne. En effet, il ne s'agissait pas en l'espèce de déterminer le cadre juridique de référence d'une disposition de droit de l'Union. La question posée à la Cour était celle de la compatibilité de la diversité propre au fédéralisme allemand avec une liberté économique fondamentale, la libre prestation de service. Or, si la Cour avait conclu à l'incompatibilité d'une divergence des législations fédérées, cela aurait emporté une mise en cause de la répartition interne des compétences dans le domaine des jeux de hasard et d'argent.

697. Par la consécration d'un principe de protection de la répartition interne des compétences, la Cour assoit sa jurisprudence en matière d'aides d'État ainsi que son analyse dans l'arrêt *Horvath*[1250]. La Cour avait en effet accepté de modifier son cadre de référence lorsqu'elle appréciait la compatibilité d'une disposition régionale ou d'une « situation », à savoir l'octroi d'une aide ou une mise en œuvre diversifiée dans un État membre composé

[1246] D. SIMON cite en ce sens la jurisprudence en matière d'aides publiques lorsqu'il affirme que la forme des États membres fait partie de leur identité constitutionnelle telle que protégée par le droit de l'Union, « L'identité constitutionnelle dans la jurisprudence de l'Union européenne », précité, p. 235.
[1247] J. BENGOETXEA, « Autonomous Constitutional Regions in a Federal Europe », précité, p.239, notre traduction
[1248] *Ibid*., p. 241.
[1249] CJUE, C-156/13, précité.
[1250] CJCE, C-428/07, précité.

d'autonomies régionales[1251]. Ce faisant, elle assurait autant que possible une interprétation du droit de l'Union européenne dans le sens d'une protection de la répartition interne des compétences. En fondant expressément cette protection sur l'article 4§2, la cour pose également de manière expresse une obligation pour l'Union de protéger la répartition interne des compétences. Il est possible d'en déduire qu'au stade de l'application du droit de l'Union, la Cour doit faire en sorte de ne pas remettre en cause la répartition des compétences. Une telle approche ne relève plus de la seule volonté du juge, inspiré souvent par les conclusions des avocats généraux, mais du droit primaire lui-même. L'autonomie régionale est alors sauvegardée par le truchement du respect dû par l'Union européenne à l'identité nationale des États membres. Les régions étudiées ne bénéficient donc pas d'un droit à l'autonomie tiré du droit de l'Union européenne, mais plutôt d'une protection de leurs compétences telles qu'établies par le droit interne.

2) L'article 4§2 TUE facteur d'une sauvegarde de l'autonomie régionale

698. Le Traité de Lisbonne n'a pas consacré de statut particulier pour les régions dotées d'une autonomie législative garantie au niveau constitutionnel, malgré certains appels en ce sens[1252]. Leur rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit de l'Union européenne aurait pu plaider en faveur d'un tel statut. Plutôt, le choix a été celui d'intégrer dans l'identité nationale l'autonomie régionale et locale, reprenant la rédaction du projet de Traité portant une constitution pour l'Union[1253]. À première vue cela peut sembler restrictif puisque l'autonomie régionale n'est pas garantie en tant que telle, mais par effet réflexe de l'identité de l'État. Leur visibilité institutionnelle en résulte nécessairement limitée puisqu'elles restent saisies à travers l'État membre sur le territoire duquel elles se situent, ou bien indistinctement aux côtés d'autres entités territoriales au sein du Comité des Régions. Puisque nous aurons l'occasion de revenir sur des propositions d'un statut pour les régions autonomes, nous nous limitons ici à constater qu'il s'agit d'un choix des signataires des Traités, les États. Dès lors, la Cour de Justice ne pouvait en aucun cas s'éloigner des dispositions du Traité en octroyant un statut propre aux régions étudiées. Elle aurait pu toutefois ne pas tirer les conséquences de la nouvelle rédaction de l'article 4§2 TUE en lien avec l'autonomie régionale. Nourri de la jurisprudence de la Cour,

[1251] Voir nos développements sur le sujet, *supra*, p.325.
[1252] Voir, par exemple, C. MAYEUR-CARPENTIER, « Le statut des collectivités infraétatiques devant les institutions de l'Union », *RFDA*, n°5, 2010, pp. 1035-1050, p. 1035.
[1253] Art. I-5 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, JO C310, 16.12.2004, p.1.

le respect de l'identité nationale est indéniablement l'apport principal du Traité de Lisbonne en faveur d'une reconnaissance de l'autonomie régionale. L'arrêt *Digibet* traduit en ce sens une approche renouvelée des rapports entretenus entre l'ordre juridique de l'Union européenne et les ordres juridiques internes des États étudiés. Là où une lecture conflictuelle de ces rapports ne s'avère pas nécessaire, la Cour favorise la complémentarité des ordres juridiques.

699. Au moyen de l'article 4§ 2, le juge a donné une profondeur supplémentaire au principe de respect de l'identité nationale dans l'articulation entre la qualité d'État membre, les devoirs qui en résultent, et la forme composée des États. Assurément, il convient de ne pas extrapoler la portée de cet arrêt, car la Cour ne tire pas les conséquences de cette protection de la répartition interne des compétences. Cette dernière n'est-elle qu'un guide d'interprétation du droit de l'Union ou bien s'insère-t-elle dans les éléments conditionnant la légalité d'une mesure de l'Union ? Il nous est difficile d'y répondre, car tous les arrêts analysés posent, directement ou indirectement, la question de la compatibilité de la répartition interne des compétences avec les exigences issues de l'appartenance à l'Union européenne. La question de la légalité d'une mesure de l'Union au regard de l'article 4 § 2 TUE ne s'est pas posée. À l'heure actuelle, l'identité nationale apparaît à première vue comme un principe d'interprétation et d'application du droit de l'Union européenne[1254] plutôt qu'un élément d'examen de la légalité d'un acte juridique de l'Union européenne. En outre, le droit de l'Union européenne protégeait la répartition interne des compétences par son indifférence et en interdisant toute immixtion des institutions européennes avant l'entrée en vigueur de l'article 4§2 TUE. C'est plutôt la manière dont cette protection est envisagée par la Cour qui marque une évolution et le fait qu'elle ait fondé une prise en compte renouvelée de la répartition interne des compétences sur le respect de l'identité nationale.

700. Seules de futures jurisprudences nous permettront de saisir la portée de ce que la Cour qualifie de protection de la répartition interne des compétences. Nous savons tout de même que cette protection ne remet pas en cause l'impossibilité pour les États membres d'invoquer des dispositions internes, même constitutionnelles, pour justifier d'un manquement en droit de l'Union européenne[1255]. Dès lors, le principe de respect de l'identité nationale ne constitue pas le fondement d'une révolution des rapports entre l'Union européenne et les États

[1254] Rostane MEHDI parle d'un « principe informant l'interprétation qu'il convient de retenir du droit de l'Union », *in* M. FATIN-ROUGE STEFANINI, A. LEVADE, R. MEHDI, V. MICHEL (dir.), *L'identité à la croisée des États et de l'Europe. Quel sens ? Quelles fonctions ?*, Bruylant, 2015, 408 p., pp. 143-161, p. 153.
[1255] L'arrêt de la Cour de Justice sur le système d'assurance flamand en est une illustration, voir *infra*, p.367.

membres[1256]. Il permet en revanche de les approfondir en consolidant leur dimension constitutionnelle. En ce sens, l'article 4 § 2 TUE pourrait avoir une portée au-delà de la seule application du droit de l'Union européenne en tant que principe structurel de l'ordre juridique de l'Union. Son utilisation récente par la Cour traduit d'ailleurs le caractère gradué et ponctuel de la prise en compte de la forme composée des États membres par la jurisprudence[1257]. Il constitue de ce fait un fondement pertinent d'une adaptation plus poussée du droit de l'Union européenne à la forme composée des États membres. Par une prise en compte de la répartition des compétences établie en interne, le respect de l'identité nationale peut contribuer à la constitutionnalisation de l'ordre juridique *lato sensu*[1258] de l'Union.

§ 2. Un principe vecteur de constitutionnalisation de l'Union européenne

701. Le processus de constitutionnalisation de l'Union européenne implique une structuration des rapports entre l'Union et les États membres. Il s'agit là d'une constitutionnalisation matérielle, c'est-à-dire identifiable par l'émergence de règles substantielles qui viennent réglementer ces rapports entre ordres juridiques. À ce titre, le principe de respect de l'identité nationale des États membres participe de cette structuration et s'insère, par conséquent, parmi les principes constitutionnels du droit de l'Union européenne. Son rôle au service de l'articulation des ordres juridiques (A) se traduit notamment en l'émergence d'une diversité maîtrisée au sein de l'ordre juridique de l'Union (B).

A- Un principe d'articulation des ordres juridiques

702. Le respect de l'identité nationale, prise ici dans sa dimension constitutionnelle, est un principe difficile à qualifier *a priori*. Il apparaît plus évident d'affirmer ce qu'il n'est pas, c'est-à-dire ni un principe régulateur de l'exercice des compétences de l'Union européenne ni un élément de contrôle de légalité des actes de l'Union européenne[1259]. Lorsqu'il est invoqué directement devant la Cour, le respect de l'identité nationale peut servir de critère

[1256] Voir en ce sens les propos de Sébastien PLATON qui amènent à nuancer sensiblement les craintes à l'égard de l'article 4 § 2 et de ses effets sur les rapports entre l'Union européenne et les États membres, « Le respect de l'identité nationale des États membres : frein ou recomposition de la gouvernance ? », *Revue de l'Union européenne*, pp. 150-160.
[1257] J. BENGOETXEA, « Autonomous Constitutional Regions in a Federal Europe », précité, p. 231.
[1258] Entendu comme comprenant l'ordre juridique *stricto sensu* de l'Union et les ordres juridiques nationaux.
[1259] Voir en ce sens, S. PLATON, « Le respect de l'identité nationale des États membres : frein ou recomposition de la gouvernance ? », précité, p.152-154.

d'appréciation de la validité ou d'interprétation des actes de l'Union européenne[1260]. Il peut aussi être un motif d'exception permettant à l'État de déroger au droit de l'Union[1261]. Cependant, l'utilisation timide de ce principe par la Cour nous invite à envisager d'éventuelles fonctionnalités à venir du principe consacré à l'article 4§2 TUE. Son emploi récent par la Cour en lien avec la forme composée des États membres en atteste. Le respect de l'identité nationale est un principe dont les potentialités ne sont pas encore explorées ni maîtrisées par le juge de l'Union européenne. À ce titre, le qualificatif de « régulateur » employé par Sébastien PLATON[1262] rend compte du rôle actuel du respect de l'identité nationale dans la jurisprudence de la Cour. Ce constat ne fait pas obstacle à ce que ce rôle soit précisé et agrémenté par la jurisprudence à venir.

703. Ce principe a pu soulever des inquiétudes légitimes, ne serait-ce que l'expression même « d'identité nationale », dont l'utilisation protéiforme n'écarte pas une dimension inquiétante de cette notion[1263]. Néanmoins, il présente également ce que Laurence BURORGUE-LARSEN qualifie de « fonctionnalité positive »[1264]. L'article 4§2 TUE rend compte, en partie, du processus constitutionnel à l'œuvre dans l'intégration européenne. Il est à la fois un fruit de l'articulation entre l'ordre juridique de l'Union européenne et les ordres juridiques internes (1) et un vecteur de cette même articulation (2).

1) Le respect de l'identité nationale fruit de l'articulation des ordres juridiques

704. La reconnaissance d'une protection de la répartition interne des compétences fondée sur l'article 4 §2 TUE confirme le mouvement de la jurisprudence de la Cour vers une prise en compte de la forme composée des États membres. Ce mouvement s'insère dans un processus plus large de prise en considération, par l'ordre juridique de l'Union européenne, des identités constitutionnelles nationales des États membres, sans remettre en cause pour autant l'intégration européenne. Comme le souligne Denys SIMON, l'aménagement par le droit de l'Union européenne de « droits inaliénables » au profit des États membres a toujours été opéré

[1260] G. ROSOUX, « L'ambivalence ou la double vocation de l'identité nationale – réflexions à partir de l'arrêt n° 62/2016 de la cour constitutionnelle belge », précité, p. 102-103.
[1261] *Ibid.*, p. 103.
[1262] S. PLATON, « Le respect de l'identité nationale des États membres : frein ou recomposition de la gouvernance ? », précité p. 152.
[1263] Voir, par exemple, S. MANGIAMELI, « The European Union and the Identity of Member States », *L'Europe en Formation*, 2013/3, n° 319, pp. 151-168, *passim*.
[1264] L. BURORGUE LARSEN, « L'identité constitutionnelle en questions », *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, *op. Cit.*, pp. 155-168, p.164.

par la Cour de Justice[1265]. Même non dite, l'identité nationale se manifestait dans la jurisprudence, voire dans le processus décisionnel européen[1266]. À ce titre, la Cour de Justice avait déjà octroyé une certaine protection de cette identité par le droit de l'Union européenne en la qualifiant d'objectif légitime pouvant justifier une restriction aux libertés économiques au sens du droit primaire[1267]. L'Union européenne et son droit n'ont jamais totalement ignoré cette thématique[1268].

705. La consécration textuelle du respect de l'identité nationale des États membres par l'Union européenne prend dès lors les traits d'une « visibilisation » de ce principe plutôt que d'un retour des États dans le droit de l'Union. Assurément, son insertion dans le droit originaire a pour effet d'extraire ce principe de la seule jurisprudence et de l'imposer à l'Union et à son juge. La protection de l'identité nationale ne relève plus de la seule volonté de la Cour de Justice, mais s'impose à toutes les institutions de l'Union. En outre, sa mention expresse emporte nécessairement un renouveau de son utilisation par le juge et les États membres devant lui. Parallèlement, cela est une conséquence d'une articulation qui s'opérait avant son insertion dans le Traité de Maastricht. L'enjeu issu de la confrontation entre l'ordre juridique de l'Union et les ordres juridiques internes s'est en effet posé dès les débuts de la construction européenne.

706. La Cour avait déjà été confrontée à des moyens de nature constitutionnelle soulevés par certains États membres pour justifier soit le non-respect d'une disposition de droit de l'Union européenne, soit l'existence d'un contrôle de ce droit par le juge national. La question des droits fondamentaux illustre cette confrontation, mais également de sa résolution[1269]. La Cour est en effet parvenue à sauvegarder l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union européenne et sa compétence exclusive sur la validité du droit de l'Union en accueillant le

[1265] D. SIMON, « L'identité constitutionnelle dans la jurisprudence de l'Union européenne », précité, p. 235.

[1266] Sur ce point, voir F.-X. MILLET selon lequel le respect de l'identité constitutionnelle dépasse la seule application du droit de l'Union européenne, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*, *op. Cit*., p. 187 et s. Il est vrai que, par leur participation à l'élaboration des normes de droit primaire et dérivé, les États membres peuvent non seulement préserver certains éléments de leur identité constitutionnelle, mais également les insérer dans les dispositions de droit de l'Union.

[1267] S. PLATON, « Le respect de l'identité nationale des États membres : frein ou recomposition de la gouvernance ? », précité, p. 154.

[1268] F.-X. MILLET, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*, *op. Cit*., p. 149.

[1269] Rappelons-nous de l'opposition manifestée par les juges constitutionnels allemand et italien à l'égard d'un droit de l'Union européenne dépourvu de catalogue de droits fondamentaux. Les juges se réservaient la possibilité de contrôler le droit de l'Union au regard des droits fondamentaux garantis par leur constitution. Sur ce point, voir P. DERMINE, M. LYS, C ; ROMAINVILLE, « L'influence du droit constitutionnel sur le droit de l'Union européenne », *Annales de droit de Louvain*, vol. 75, n°3-4, 2015, pp. 451-497 ; C. GREWE, J. RIDEAU, « L'identité constitutionnelle des États membres de l'Union européenne : flash-back sur le *coming out* d'un concept ambigu », *in* G. COHEN-JONATHAN (dir.), *Chemins d'Europe, Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Etudes-Mélanges-Travaux (coll.), Dalloz, 2010, 822 p., pp. 319-346, p.322 et s..

moyen relatif à la protection des droits fondamentaux[1270]. Les résistances des cours constitutionnelles allemande et italienne sur ce point constituèrent une véritable manifestation de leur identité constitutionnelle. Dès lors, l'expression de l'identité nationale a permis à la Cour d'œuvrer à la constitutionnalisation de l'Union européenne en organisant une protection des droits fondamentaux. Quoique non mentionnée par le juge de l'Union européenne, l'identité nationale a permis à l'Union européenne de s'adapter et d'approfondir le processus intégratif. En internalisant la contrainte externe[1271] représentée par les catalogues nationaux de droits fondamentaux, la Cour de justice a franchi un pas supplémentaire dans le processus constitutionnel européen. Sur ce point, la forme composée des États membres étudiés peut être qualifiée de contrainte extérieure en ce qu'elle est susceptible de faire obstacle à l'intégration. À nouveau, les récents emplois de l'identité nationale en la matière rendent compte d'une internalisation de cet enjeu par la Cour et attestent du potentiel de ce principe. L'article 4§2 TUE est en ce sens un outil pertinent pour une meilleure prise en considération de la répartition interne des compétences.

707. Le respect de l'identité nationale, tel que repris et approfondi par l'article 4 § 2 TUE, est en outre le fruit de l'européanisation des constitutions nationales[1272]. Indéniablement, ce phénomène peut se définir comme la prise en compte de l'intégration européenne par les constitutions des États membres. La construction européenne a même parfois conduit à des adaptations des textes constitutionnels afin d'assurer la compatibilité de l'intégration avec les ordres juridiques internes[1273]. L'articulation opérée par les États membres étudiés, que ce soit au moyen de dispositions constitutionnelles expresses ou au fil de la jurisprudence constitutionnelle, rend compte de ce phénomène d'européanisation des constitutions nationales.

[1270] La Cour créa un catalogue jurisprudentiel de droits fondamentaux avec l'arrêt, l'arrêt, CJCE, 12 novembre 1969, *Stauder*, aff. C-29/69, ECLI:EU:C:1969:57, confirmée par l'arrêt, CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. C-11/70, ECLI:EU:C:1970:114. Voir, A. REMEDEM, *La protection des droits fondamentaux par la Cour de Justice de l'Union européenne*, thèse dact., Université d'Auvergne-Clermont Ferrand, 2013, 469 p., p. 92 et s.

[1271] Nous reprenons ici une expression employée par François-Xavier MILLET dans sa thèse, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*, précitée, p. 268-269.

[1272] Expression que l'on retrouve chez de nombreux auteurs qui écrivent sur la thématique du constitutionnalisme européen. Voir notamment, F.-X. MILLET, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*, *op. Cit.*, p. 55 et s. ; S. TORCOL, « Le droit constitutionnel européen, droit de la conciliation des ordres juridiques », *R.F.D.C.*, 2016/1, n° 105, pp. 101-126, p. 116 ; J. GERKRATH, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe. Modes de formation et sources de la Constitution des Communautés et de l'Union européenne*, *op. Cit.*, p. 22 et p. 130 ; A. LEVADE, « La construction européenne et son incidence sur les compétences étatiques et la hiérarchie des normes », *R.F.D.C.*, 2015/2, n° 102, pp. 287-306, *passim*.

[1273] Il en va ainsi de la révision de la Constitution française à l'occasion de la ratification du Traité de Maastricht, *Loi constitutionnelle ajoutant à la Constitution un titre : Des Communautés européennes et de l'Union européenne*, n° 92-554, 25 juin 1992, J.O. n° 147 du 26 juin 1992.

Par raccourci, nous pouvons qualifier cette articulation d'européanisation de la forme composée de certains États membres. L'exercice des compétences et les rapports entre autorités centrales et régionales ont intégré la construction européenne et les obligations qui en découlent. Or, ces questions relèvent de dispositions constitutionnelles dans les ordres juridiques internes, emportant par conséquent une constitutionnalisation de l'appartenance de ces États membres à l'Union.

708. Cette européanisation participe de la constitutionnalisation de l'Union européenne. L'ordre juridique européen *lato sensu* est également composé des ordres juridiques internes. Ingolf PERNICe parle en ce sens d'un constitutionnalisme à plusieurs niveaux[1274], composé des constitutions nationales et de la constitution européenne. S'il ne s'agit pas ici de construire une théorie du constitutionnalisme européen, il convient tout de même de reconnaître le rôle joué par les constitutions nationales dans l'articulation de l'ordre juridique européen et des ordres juridiques internes.

709. Le respect de l'identité nationale opère ainsi comme un outil de jonction[1275] dont la consécration textuelle agit comme une réponse européenne à l'européanisation des constitutions nationales. Ce principe rend compte de l'articulation des ordres juridiques en ce qu'il résulte d'une opération de conjugaison entre les entités autonomes, l'Union européenne et les États membres. Consacré par le droit originaire depuis deux décennies, le respect de l'identité nationale n'est cependant pas seulement une illustration de l'articulation prise en tant que phénomène. Au contraire, sa réaffirmation par le Traité de Lisbonne et son utilisation récente et plus fréquente par le juge de l'Union européenne en font un instrument de l'articulation entendue cette fois comme opération.

2) Le respect de l'identité nationale comme outil de l'articulation

710. Fruit de l'articulation des ordres juridiques opérée à la fois par le droit de l'Union que par les droits nationaux, l'article 4§2 est désormais un outil de celle-ci. Son emploi par le juge de l'Union européenne rend compte d'une pluralité de fonctionnalités du principe de respect de l'identité nationale. Ce dernier a été utilisé dans une perspective de dépassement du

[1274] I. PERNICE, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, Walter Hallstein Institut, Berlin, Paper n° 2/09, 2009, 59 p., disponible en ligne.
[1275] S. PINON qualifie en ce sens le droit constitutionnel européen comme une « discipline de la jointure », « Le droit constitutionnel européen, une discipline autonome ? », *Annuaire de droit européen*, vol. VII-2008, Bruylant, Bruxelles, 2011, pp. 61-73.

conflit vertical entre l'Union et les États membres (a), participant de fait à une prise en compte plus ample de la diversité qui caractérise la construction européenne (b).

a. Un outil de dépassement du conflit entre les ordres juridiques

711. Les rapports entre l'Union européenne et les États membres sont caractérisés par l'absence d'une hiérarchie entre les ordres juridiques. L'on pourrait tout au plus parler d'un rapport de primauté d'un ordre juridique sur l'autre ou, plutôt, d'un ensemble de normes produit par l'Union européenne sur l'ensemble produit par les ordres juridiques internes. Mais le principe de primauté n'épuise pas les relations entretenues entre l'ordre juridique de l'Union et les ordres juridiques internes. Il est d'autant plus possible d'émettre quelques doutes sur l'existence, voire l'affirmation par la Cour, d'une primauté absolue du droit de l'Union sur les droits nationaux, notamment constitutionnels. François-Xavier MILLET écrit ainsi sur le mythe d'une primauté absolue[1276], là où Denys SIMON affirme que la Cour n'a en réalité jamais eu une conception absolue de la primauté[1277]. Dominique RITLENG dénonce pour sa part l'aporie de la primauté du droit de l'Union une fois confrontée aux droits nationaux et à certaines jurisprudences constitutionnelles[1278]. Il est vrai que cette primauté a toujours été contestée par les juridictions nationales, lesquelles se réservent encore aujourd'hui la possibilité de contrôler la constitutionnalité du droit de l'Union au regard de certaines règles et de certains principes[1279]. En tout état de cause, la primauté - indéniable[1280]- du droit de l'Union ne permet pas de décrire les rapports tissés par le juge lui-même entre ce droit et les dispositions constitutionnelles nationales[1281]. En outre, ce principe demeure presque impuissant en cas de conflit avéré entre la Cour de Justice et une Cour constitutionnelle puisqu'il ne permet pas au juge de l'Union d'apporter une solution autre que verticale[1282]. Si l'existence d'une règle de conflit de norme

[1276] F.-X. MILLET, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*, *op. Cit.*, p. 317.
[1277] D. SIMON, « L'identité constitutionnelle dans la jurisprudence européenne », précitée, p. 230-232.
[1278] D. RITLENG, « De l'utilité du principe de primauté », *R.T.D.E.*, 2009, pp. 677-689, *passim*.
[1279] D. RITLENG affirme en ce sens que « l'autonomie et l'autorité revendiquées du droit communautaire se heurtent aux prétentions semblables des droits nationaux », *ibid*., p. 680.
[1280] Ne serait-ce que d'un point de vue formel puisque le respect de l'identité nationale des États membres est un principe du droit primaire de l'Union européenne. Voir en ce sens, F.-X. MILLET, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*, *op. Cit.*, p. 316.
[1281] Cette incapacité du principe de primauté fait écho aux propos de Baptiste BONNET selon lesquels la hiérarchie n'est pas une grille de lecture pertinente pour saisir les rapports entretenus entre plusieurs ordres juridiques qui cohabitent sans encore former un seul et même ensemble doté d'une norme fondamentale, B. BONNET, *Repenser les rapports entre ordres juridiques*, Forum (coll.), L.G.D.J., 2013, 208 p., p. 36.
[1282] À l'image de la stérilité d'une position exclusivement verticale d'une cour constitutionnelle constituant à affirmer la supériorité de la Constitution sur le droit de l'Union.

s'avère indispensable dans la structuration de rapports entre le droit de l'Union et les droits nationaux, elle ne saurait être la seule solution.

712. Le respect de l'identité nationale des États membres apparaît à plusieurs égards comme un outil pertinent pour assurer une articulation en dehors de l'approche verticale des rapports entre l'Union et les États membres[1283]. Si cela était déjà le cas avant son affirmation par le droit primaire, il semble que l'article 4 § 2 TUE ait fait l'objet d'une utilisation renouvelée par la Cour de Justice[1284]. Ce principe agit actuellement principalement comme prisme, non exclusif, de l'interprétation du droit de l'Union par le juge[1285]. Ce dernier semble en effet inspirer le juge dans le sens d'une interprétation qui ne heurterait pas, ou le moins possible, l'identité nationale des États membres. Le respect de l'identité nationale permet ainsi de penser autrement les rapports entre l'ordre juridique de l'Union et les États membres, notamment les conflits qui les traversent[1286]. La logique conflictuelle est dépassée dans sa lecture simplificatrice, c'est-à-dire limitée à une opposition stérile marquée par l'absence de recherche d'une complémentarité. Cette logique ne permet ni aux éventuels conflits de nourrir l'intégration européenne ainsi que le processus constitutionnel qui la traverse ni d'expliquer les rapports entre l'Union et les États membres. Il ne s'agit cependant pas de nier l'existence de conflits entre l'ordre juridique européen et les ordres internes. À ce titre, le principe de respect de l'identité nationale peut être un outil de légitimation de l'existence de ces conflits[1287]. Ceux-ci se résolvent au moyen du principe de primauté lorsque cela s'avère nécessaire, au moyen de l'article 4§2 TUE lorsque cela s'avère possible[1288]. Le respect de l'identité nationale n'efface donc pas le conflit, mais il peut « contribuer, en tant que norme de convergence, à la résolution du conflit normatif entre l'ordre juridique de l'Union européenne et les ordres internes »[1289]. A

[1283] Cela ne doit pas conduire à ignorer les critiques très légitimes récemment formulées à l'égard du principe d'identité nationale en raison de l'utilisation qu'en font certains États, dont la Hongrie et la Pologne, voir en ce sens, R. D. KELEMEN, L. PECH, « Why autocrats love constitutional identity and constitutional pluralism. Lessons from Hungary and Poland », *Reconnect*, Working Paper n°2, sept. 2018, 23 p., disponible en ligne.
[1284] Voir en ce sens nos développements, *supra*, p.324 et s.
[1285] Voir en ce sens, D. RITLENG, « De l'utilité du principe de primauté », précité, p. 683.
[1286] D. SIMON nous invite ainsi à penser les rapports entre l'Union et les États membres en dehors de toute logique conflictuelle, « L'identité constitutionnelle dans la jurisprudence européenne », précité, p. 240.
[1287] D. RITLENG, « De l'utilité du principe de primauté », précité, p. 681.
[1288] Voir en ce sens l'arrêt de la Cour de Justice sur le système d'assurance maladie mis en place par la Communauté flamande en Belgique, commenté de manière plus étayée par la suite, *infra*, p.367, CJCE, 1er avril 2008, *Gouvernement de la Communauté française, Gouvernement Wallon/Gouvernement flamand*, C-212/06, ECLI:EU:C:2008:178.
[1289] F.-X. MILLET, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*, *op. Cit.*, p. 204.

ce titre, ce principe ne remet pas en cause la primauté du droit de l'Union, mais la tempère uniquement[1290].

713. La jurisprudence de la Cour concernant la forme composée des États membres depuis les dix dernières années traduit une prise de conscience. Les rapports entretenus entre la forme de l'État et son appartenance à l'Union étaient jusqu'alors appréhendés de manière presque exclusivement hiérarchique et verticale. Ainsi, l'État membre demeurait libre de s'organiser tant que son organisation ne portait pas atteinte au droit de l'Union européenne, à son effectivité et à son uniformité. L'appartenance à l'Union européenne et la forme composée de l'État membre se traduisaient presque exclusivement par un conflit dont l'issue était la plupart du temps la primauté des exigences issues de l'appartenance à l'Union. Les États membres ne peuvent exciper de leurs dispositions internes pour justifier un manquement aux obligations qui leur incombent en vertu du droit de l'Union, et la répartition interne des compétences n'échappait pas à ce principe fondamental. Lorsque la forme composée s'avérait problématique, la seule solution *a priori* envisageable constituait en l'adaptation de l'ordre juridique interne aux obligations du droit de l'Union européenne. L'approche européenne des rapports entre ordre juridique de l'Union et ordres juridiques composés s'avérait assez simplificatrice et faussement inéluctable. Une adaptation du droit de l'Union à la forme composée n'a pendant longtemps pas même été envisagée. Dès lors, la récente prise en considération de la répartition interne dans l'interprétation et l'application du droit de l'Union européenne témoigne d'un changement d'approche de la Cour de Justice. Elle est d'ailleurs une illustration du recours à l'article 4§2 TUE par le juge dans une logique de conciliation des ordres juridiques[1291]. Si la confrontation entre les ordres juridiques ne disparaît pas, elle n'est plus abordée de manière exclusivement verticale, avec pour seul prisme le principe de primauté du droit de l'Union. Le juge, et plus globalement l'Union européenne, doit respecter l'autonomie régionale inhérente à l'identité nationale. Cette obligation de respect a ainsi amené la Cour à interpréter le droit de l'Union de sorte à ne pas remettre en cause l'autonomie régionale au moyen d'une protection proclamée de la répartition interne des compétences.

714. Assurément, la confrontation entre les ordres juridiques internes et l'ordre juridique de l'Union européenne apparaît comme une constante propre au processus d'intégration et,

[1290] G. ROSOUX, « L'ambivalence ou la double vocation de l'identité nationale – réflexions sur l'arrêt n'° 62/2016 de la cour constitutionnelle belge », précité, p. 139.
[1291] Dominique RITLENG illustre ainsi ses propose sur le respect de l'identité nationale comme outil de gestion des conflits en se référant à la jurisprudence de la Cour en matière d'aides d'État ainsi que l'arrêt *Horvath* précité, « De l'utilité du principe de primauté du droit de l'Union », précité, p. 683.

parfois, un gage d'approfondissement de celui-ci. Sur ce point, nous sommes d'ailleurs d'avis que les frictions à l'œuvre entre la qualité d'État membre et la forme composée peuvent donner lieu à d'autres mutations du droit de l'Union. L'ordre juridique européen peut encore approfondir la prise en considération plus poussée des ordres juridiques composés. Cette prise en considération s'insérerait dans la logique pluraliste qui est véhiculée par le principe de respect de l'identité nationale des États membres.

b. Un vecteur de diversité dans l'Union européenne

715. Le principe de respect de l'identité nationale joue un rôle au profit d'une pondération nécessaire entre unité et diversité. Cette dernière est en effet incarnée par les États membres et leur permanence dans une « union des peuples sans cesse plus étroite »[1292]. Si l'État-nation ne constitue pas le cadre exclusif de l'expression des particularités propres à un groupe social, il est encore aujourd'hui le cadre de référence en la matière. La sauvegarde de l'identité nationale participe ainsi du maintien de l'État dans la construction européenne et, par conséquent, de la garantie d'un degré de diversité dans l'Union européenne.

716. Dans leur rapport avec l'Union européenne, les États membres se sont parfois référés à ce qu'ils ont pu considérer comme des spécificités propres à leur identité, notamment constitutionnelle. En dehors du contentieux relatif à la diversité linguistique dans l'Union, il s'avère que l'identité nationale a majoritairement été invoquée pour justifier un manquement au droit de l'Union ou bien éclairer ce qui pourrait être analysé comme un manquement. Cela a par exemple été le cas de l'Espagne lorsqu'un juge national avait soulevé la possibilité de suspendre l'exécution d'un mandat d'arrêt européen dès lors que certaines dispositions constitutionnelles espagnoles étaient en cause[1293]. La question du juge espagnol était exclusivement fondée sur la réglementation des procès par contumace par le droit espagnol. Dans le même sens, la question de la compatibilité entre la non-reconnaissance des titres de noblesse en Autriche, fondée sur la Constitution, avec les libertés économiques européennes a été posée à la Cour de Justice[1294]. Il s'agissait également d'une spécificité autrichienne puisqu'à l'inverse le droit allemand[1295] ne s'oppose pas à l'existence de tels titres. De même, il s'agissait

[1292] Art. 1 du TUE.
[1293]CJUE, 26 février 2013, *Melloni*, C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107.
[1294] CJUE, 22 décembre, 2012, *Sayn-Wittgenstein*, C-209/09, ECLI EU:C:2010:806.
[1295] Il s'agissait en l'espèce d'une citoyenne allemande, dotée d'un titre de noblesse qui exerçait son activité professionnelle en Allemagne et en Autriche. La requérante reprochait aux autorités autrichiennes de ne pas vouloir

d'un élément propre à l'identité constitutionnelle de l'Autriche, mis en cause par une citoyenne de l'Union européenne au nom des libertés économique dont elle bénéficie à ce titre.

717. Si ces deux affaires ont connu une issue diamétralement distincte, elles rendent compte de la diversité propre à la construction européenne et de l'enjeu qu'elle pose à cette dernière. Or, si ces confrontations entre dispositions constitutionnelles « identitaires » et droit de l'Union étaient appréhendées exclusivement à l'aune de la primauté, la solution rendue dans l'affaire des titres de noblesse n'aurait pas été envisageable[1296]. En effet, puisque le droit de l'Union prime sur les droits nationaux, même constitutionnels, il aurait été possible de considérer que la libre prestation de service s'opposait à des dispositions telles que celles du droit autrichien. À l'inverse, la Cour a choisi une interprétation du droit de l'Union en faveur de la garantie de l'identité autrichienne. Dès lors, le principe de respect de l'identité nationale est un outil pertinent pour sauvegarder un certain degré de diversité au sein de l'Union européenne. Il participe en ce sens « de l'essence même du projet européen initié au début des années 1950, qui consiste à avancer sur la voie de l'intégration tout en préservant l'existence politique des États »[1297]. L'article 4§2 apparaît comme un contrepoids aux principes d'effectivité, d'uniformité, de primauté du droit de l'Union dont la portée demeure logiquement centripète[1298].

718. La récente jurisprudence de la Cour concernant la répartition interne des compétences dans des États membres régionaux participe également de la sauvegarde du pluralisme européen. Il s'agit néanmoins d'une autre diversité à savoir une diversité au sein des

retranscrire son titre de noblesse, conformément au droit national autrichien. Elle invoquait à l'appui de son recours une atteinte à sa liberté d'établissement. Aff., C-208/09, précitée.

[1296] Notons d'ailleurs que la Cour a progressivement nuancé sa position sur la suspension de l'exécution d'un mandat d'arrêt européen. Sans revenir sur sa jurisprudence *Melloni*, elle a tout de même accepté de limiter la portée des principes de confiance et de reconnaissance mutuelle sur ce terrain. Elle a en ce sens autorisé les juridictions nationales à suspendre l'exécution d'un MAE en cas de doutes sur le respect de droits et libertés fondamentales par l'État d'émission. La juridiction nationale qui a décidé d'une suspension est tenue de demander des informations supplémentaires à l'État d'émission. Si ses doutes sont confirmés, elle peut maintenir la suspension. Voir en ce sens, D. ELKIND, « Les rapports entre États membres, une nouvelle frontière pour l'unité du droit de l'Union européenne ? L'exemple du contrôle horizontal dans le cadre du mandat d'arrêt européen et des certificats E 101 (A1) », *Annuaire de droit de l'Union européenne*, 2017, pp. 227-241, p.236 et s.. Cette évolution révèle un repositionnement de la Cour de Justice quant à la garantie de l'unité et de l'uniformité du droit de l'Union européenne. Sans les remettre en cause, elle prend en considération la diversité existante entre les États membres sur le terrain de la garantie des droits fondamentaux. Au nom de la sauvegarde de ces droits, qui constituent d'ailleurs des valeurs de l'Union, la Cour accepte une entorse à l'unité et l'uniformité du droit de l'Union. En ce sens, la prise en considération de la diversité sert en définitive la construction européenne.

[1297] Propos tenus par l'avocat général Miguel POIARES MADURO sur ce qu'il appelait à l'époque l'identité constitutionnelle des États membres, CJUE, 16 décembre 2009, *Michaniki*, C-213/07, ECLI: EU:C:2008:731, conclusions présentées le 8 octobre 2008, ECLI:EU:C:2008:544, pt. 31.

[1298] F.X. MILLET, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*, *op. Cit*., p. 265.

États membres. Le contentieux des aides publiques posait la question de la diversité des réglementations fiscales dans un État membre. L'arrêt *Horvath,* [1299]celle d'une transposition diversifiée au sein d'un même État membre. Enfin, l'affaire *Digibet*[1300] a permis de s'interroger sur la compatibilité entre les libertés économiques et l'existence d'une disparité des réglementations fédérées dans un État membre. Cette diversité résulte directement de la répartition interne des compétences entre les autorités centrales et les autorités régionales, et entre les autorités régionales elles-mêmes lorsqu'il s'agit d'un régionalisme différencié ou asymétrique. Ces arrêts attestent non seulement d'une prise en considération de cette diversité par la Cour de Justice, mais aussi de la portée protectrice de l'article 4§2 TUE sur ce point. La diversité s'avère « doublement » prise en compte et garantie. D'une part, la diversité au sein des États membres régionaux est accueillie par la Cour de Justice, d'autre part, la diversité entre États membres unitaires et régionaux est sauvegardée. Le respect de l'identité nationale permet ainsi d'insérer dans la construction européenne le pluralisme qui la caractérise. À l'aune de ces récents arrêts, les propos de François-Xavier MILLET dans sa thèse de doctorat résonnent d'une pertinence renouvelée : « la construction européenne n'est plus exclusivement un projet au service de l'unité, mais […] elle donne également du prix à la diversité »[1301].

719. Par la prise en considération de la répartition interne des compétences organisée dans les États membres composés, l'Union supporte désormais un degré supplémentaire de diversité. Cette évolution n'a pas donné lieu à une remise en cause frontale de l'unité du droit de l'Union, que ce soit en matière d'aides d'État, de discrimination ou de libertés économiques. L'équilibre entre unité et diversité résulte principalement du fait que l'identité nationale demeure une notion de droit de l'Union européenne. Elle fait à ce titre l'objet d'une interprétation autonome par la Cour de Justice, permettant une certaine maîtrise de la diversité européenne.

B- Le respect de l'identité nationale porteur d'une diversité maîtrisée

720. Dix ans après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, il faut admettre que le principe de respect de l'identité nationale des États membres n'a pas déstabilisé outre mesure l'unité de l'Union européenne. Ceci est dû au fait que cette notion d'identité nationale demeure

[1299] C-428/07, précité.
[1300] C-156/13, précité.
[1301] F.X. MILLET, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*, *op. Cit*., p. 267.

une notion de droit de l'Union européenne. La Cour de Justice exerce une certaine maîtrise sur la définition et les fonctions que ce principe est voué à exercer dans la construction européenne.

721. La maîtrise de la diversité par l'Union, et notamment par son juge, est double. D'une part, le juge détient le monopole de l'interprétation du droit de l'Union, et par conséquent de ce qu'il faut entendre par « identité nationale ». D'autre part, puisqu'il est amené à trancher les conflits entre cette identité nationale et le droit de l'Union, il décide également de l'opportunité d'aménager l'application du droit de l'Union et de l'étendue d'un éventuel aménagement.

722. En ce qui concerne l'interprétation de l'identité nationale, le principe proclamé par l'article 4 § 2 implique de définir cette dernière. Cela comporte le risque d'une définition particulièrement étendue de cette identité par les États membres afin de contourner leurs obligations européennes. Parallèlement, l'identité nationale est une notion de droit originaire de l'Union européenne. Elle relève donc du monopole d'interprétation réservé par les Traités à la Cour de Justice. La recherche d'un nouvel équilibre entre la définition de l'identité nationale par les États membres et l'Union s'est rapidement imposée. Selon l'avocat général MIGUEL POIARES MADURO dans ses conclusions sur l'affaire *Marrosu* et *Sardino* de 2006[1302], les autorités nationales et notamment les juridictions restent les mieux placées pour identifier les caractéristiques de l'identité nationale de l'État membre dont elles émanent[1303]. Cependant, pour se prononcer sur une éventuelle mise en cause de l'identité nationale d'un État membre la Cour est nécessairement amenée à la définir[1304]. Dominique RITLENG considère en ce sens qu'il revient en définitive à la Cour de déterminer quels éléments bénéficient de la garantie octroyée par le respect de l'identité nationale[1305]. Assurément, il est difficilement concevable que la Cour définisse seule et de manière verticale l'identité nationale des États membres. Si la notion reste autonome, elle se nourrit d'un dialogue entre le juge de l'Union et les juridictions nationales ainsi que de son utilisation présente et future par les États membres. Ces derniers seraient d'ailleurs bien avisés de ne pas en revendiquer une conception trop élargie, au risque d'amener la Cour à se prononcer dans un sens restrictif.

[1302] CJCE, 7 septembre 2006, *Marrosu et Sardino*, C-53/04, ECLI:EU:C:2005:517, conclusions présentées le 20 sept. 2005, ECLI:EU:C:2005:569.
[1303] Pt. 40 de ses conclusions.
[1304] O. DUBOS, « Inconciliable primauté. L'identité nationale : *sonderweg* et *self -restraint* au service du pouvoir des juges ? », *in* L. POTVIN-SOLIS, *La conciliation entre les droits et libertés dans les ordres juridiques européens-Dixième journée du Pôle européen J. Monnet*, Bruylant, 577 p., pp. 429-443.
[1305] D. RITLENG, « De l'utilité du principe de primauté », précité, p. 682.

723. En ce qui concerne la forme composée et la répartition interne des compétences c'est d'ailleurs la Cour qui a expressément affirmé que cette dernière était protégée au titre de l'article 4§2 TUE[1306]. Si cette protection avait été invoquée par le passé par les États membres régionaux, son affirmation par la Cour atteste de son monopole en la matière. Ce monopole garantit une certaine maîtrise des effets de la diversité dans l'Union européenne sur le droit qu'elle produit. À cela s'ajoute une maîtrise de la Cour sur la portée de cette diversité par rapport au droit de l'Union européenne.

724. Lorsque la Cour de Justice accepte de moduler l'application du droit de l'Union compte tenu d'éléments relevant, explicitement ou non, de l'identité nationale des États membres, elle se prononce sur la portée de cette identité. Jusqu'où la diversité dans l'Union, protégée par l'Union, peut-elle conduire à des aménagements dans l'interprétation et l'application du droit de l'Union ? Il est impossible d'apporter une réponse claire, précise et définitive à cette question. Seules des réponses ponctuelles et concrètes, au gré des affaires soumises à la Cour, sont appelées à construire le cadre dans lequel évoluera l'identité nationale des États membres. Il ne s'agit donc pas de fonder sur l'article 4 §2 un principe général de diversité dans l'Union. Cela comporterait un risque trop important de mise en cause de l'unité poursuivie par la construction européenne[1307]. Cependant, au travers du respect de l'identité nationale, le juge de l'Union européenne est à même de dégager « des principes spécifiques de diversité, définis de manière suffisamment stricte afin qu'ils ne représentent pas de menace sérieuse pour l'existence de l'Union et l'effet utile de son droit »[1308]. La Cour a agi de la sorte dans le contentieux des aides publiques octroyées par des régions. Si elle a accepté de moduler le cadre de référence d'application du droit de l'Union, elle a parallèlement déterminé des critères autonomes de définition de ce qu'il faut entendre par « autonomie suffisante »[1309]. Elle a agi de la même manière dans l'arrêt *Horvath*[1310] en admettant qu'une directive puisse faire l'objet d'une transposition diversifiée au sein d'un même État membre en vertu de la répartition interne des compétences. En l'espèce, la transposition diversifiée ne remettait pas en cause l'effet utile de la directive puisqu'elle laissait une marge de manœuvre aux États membres[1311].

[1306] Voir en ce sens l'arrêt *Digibet*, C-156/13, précité.
[1307] F.-X MILLET, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*, thèse dact., précitée, p. 265.
[1308] *Ibidem*.
[1309] Voir en ce sens *supra*, p.309.
[1310] Aff. C-428/07, précité.
[1311] En transposant la directive, les États membres avaient en effet le choix entre plusieurs critères et, en l'espèce, les régions britanniques n'avaient pas choisi des critères identiques lorsqu'elles ont transposé la directive. Elles avaient toutefois toutes choisi un ou plusieurs critères établis par la directive.

Or c'est dans le cadre de cette marge de manœuvre que les disparités prenaient place, ne faisant donc pas obstacle à la réalisation de l'objectif de la directive. C'est parce que la diversité ne remettait pas en cause l'objectif de la directive qu'elle a été prise en compte par la Cour. Enfin, dans son arrêt *Digibet*[1312], la Cour ne consacre pas un principe général selon lequel une régulation diversifiée des jeux de hasard et d'argent dans un État fédéral ne porte pas atteinte à la libre prestation de service. Elle se contente de constater une compatibilité en l'espèce. Ce faisant, elle préserve la répartition interne des compétences entre les Länder allemands sans remettre en cause les principes qui gouvernent l'application du droit de l'Union européenne.

725. Mais la Cour n'a pas toujours accepté de moduler l'application du droit de l'Union européenne au nom d'éléments relevant de la dimension constitutionnelle de l'identité nationale. Il en est allé ainsi concernant des dispositions adoptées par le Gouvernement flamand en Belgique dans le domaine de la sécurité sociale, un domaine relevant d'ailleurs d'une compétence réservée des États membres[1313]. Un rappel des faits s'impose afin de mesurer la portée de cet arrêt à l'égard de la prise en compte de l'identité nationale par la Cour. Précisons préalablement que la répartition interne des compétences en Belgique obéit à un principe d'exclusivité. À ce titre, il n'existe pas, ou presque[1314], de catégorie de compétence concurrente ou partagée, chaque autorité détient une compétence exclusive sur le domaine qui lui est attribué. De plus, concernant les entités fédérées, leur compétence est territoriale, elles ne peuvent en aucun cas exercer leur compétence sur le territoire d'une autre entité fédérée. Le champ d'application des dispositions adoptées par une entité fédérée s'étend sur tout son territoire et exclusivement sur celui-ci.

726. En l'espèce, le gouvernement flamand avait édicté des dispositions soumettant à une condition de résidence sur le territoire flamand le bénéfice d'une assurance soins pour toute personne qui travaillait sur son territoire. Après des échanges avec la Commission européenne, cette condition avait été agrémentée d'une condition de résidence dans un autre État membre[1315]. Après modification, étaient exclus des bénéficiaires de l'assurance soins les

---

[1312] C-156/13, précité.

[1313] CJCE, 1er avril 2008, *Gouvernement de la Communauté française et Gouvernement wallon/Gouvernement flamand*, C-212/06, ECLI:EU:C:2008:178.

[1314] En pratique il s'est avéré que certaines compétences sont exercées en commun ou du moins en coordination entre les autorités fédérales et fédérées et entre autorités fédérées entre elles. Sur ce point, voir H. DUMONT, M. EL BERHOUMI, I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, *op. Cit*., p. 16 et s.

[1315] La première version de la législation flamande limitait les bénéficiaires de cette assurance soin aux seuls résidants sur son territoire, condition clairement incompatible avec les libertés économiques européennes. Sur ce point voir, S. ADAM, P. VAN ELSUWEGE, « Situations purement internes, discriminations à rebours et collectivités

travailleurs migrants résidant sur une autre partie du territoire belge et les travailleurs belges dans la même situation.

727. La Cour a été saisie d'un renvoi préjudiciel par l'actuelle Cour constitutionnelle belge, émis à l'occasion d'un litige opposant le gouvernement de la Communauté français et le gouvernement wallon au gouvernement flamand[1316]. Les requérants invoquaient plusieurs dispositions à l'appui de leur recours, dont des dispositions du droit dérivé et originaire de l'Union européenne[1317]. La question de la compatibilité de l'assurance soins flamande fut divisée en deux questions. La première concernait sa compatibilité dans la situation où un travailleur européen, ou un travailleur belge ayant exercé sa liberté de circulation, travaillait sur le territoire flamand, mais résidait sur une autre partie du territoire belge. Ces profils étaient exclus de l'assurance soins puisqu'ils ne résident ni sur le territoire flamand ni dans un autre État membre. Une seconde question portait sur la compatibilité du mécanisme avec le droit de l'Union dans la situation d'un travailleur belge qui n'a pas exercé sa liberté de circulation, qui travaille sur le territoire flamand, et qui réside sur une autre partie du territoire belge.

728. À la première question, la Cour répondit par la négative en considérant que le droit flamand restreignait la liberté de circulation en imposant une condition de résidence pour bénéficier de l'assurance soins[1318]. La Cour n'a à l'inverse pas répondu à la seconde question considérant que celle-ci relevait de la catégorie des situations purement internes, auxquelles le droit de l'Union ne s'applique pas[1319]. À l'appui de sa première réponse, la Cour a notamment rejeté le moyen relatif à la répartition interne des compétences soulevé par le gouvernement flamand[1320]. Ce dernier affirmait qu'il ne pouvait pas, en tout état de cause, étendre les dispositions flamandes en matière d'assurance soins aux personnes résidant sur une autre partie du territoire de la Belgique[1321]. Cette impossibilité résultait du principe d'exclusivité des compétences, la compétence du gouvernement flamand étant limitée à son territoire et les personnes y résidant. Le principe d'exclusivité des compétences fait obstacle à ce qu'une entité fédérée belge édicte des dispositions applicables à des citoyens belges qui ne résident pas sur son territoire. Le lien de rattachement pour l'exercice de la compétence législative fédérée est

---

autonomes après l'arrêt sur l'assurance soins flamande », *Cahiers de droit européen*, 2008, n° 5-6, pp.655-711, p. 687-690.

[1316] Cour const., 21 janv. 2009, arrêt n° 11/2009, M.B. du 13 févr. 2009. Le renvoi préjudiciel a quant à lui été transmis par l'arrêt interlocutoire n° 15/2006, 19 avril 2006, M.B. du 16 mai 2006.

[1317] Voir les points 3 à 6 de l'arrêt de la Cour de Justice, C-212/06, précité.

[1318] *Ibid*., pt. 47.

[1319] *Ibid*., pts. 36-38.

[1320] *Ibid*., pt. 58

[1321] *Ibid*., p. 57.

donc territorial, peu importe que le citoyen belge exerce son activité sur le territoire de la Région flamande. Il s'agit là d'un argument qui peut surprendre, d'autant plus que la législation flamande avait été étendue aux citoyens résidant sur le territoire d'un autre État membre, mais cette argumentation sera également reprise par la Cour constitutionnelle belge. Dès lors, l'incompatibilité identifiée par la Cour lui imposait de faire application des dispositions litigieuses à des individus qui résident en dehors des limites territoriales de sa compétence, en violation donc des règles internes de répartition. Bien qu'à l'époque de l'arrêt, le droit originaire n'incluait pas expressément l'autonomie régionale dans l'identité nationale, il est évident que l'argument du gouvernement flamand résonne avec l'identité nationale belge.

729. Cet arrêt atteste ainsi que la Cour a déjà refusé d'aménager l'interprétation et l'application du droit de l'Union au nom de la répartition interne des compétences. Elle s'est d'ailleurs fondée pour ce faire sur sa jurisprudence constante qui refuse de justifier des manquements au droit de l'Union au nom de dispositions purement internes[1322]. La non-invocabilité du droit interne pour justifier une violation du droit de l'Union apparaît à ce titre comme un rempart efficace à une utilisation démesurée de l'identité nationale par les États membres. Or, nous ne pensons pas que l'actuelle rédaction de l'article 4 § 2 du TUE remette en cause cette jurisprudence. L'insertion de l'autonomie régionale dans l'identité nationale n'a pas pour effet d'apposer un agrément de compatibilité de toutes les manifestations de cette autonomie.

730. Concernant la seconde question, outre la discussion autour de ce qu'il faut entendre par « situation purement interne »[1323], il reste que la Cour de Justice a protégé la répartition interne des compétences[1324]. L'avocat général l'invitait au contraire à considérer qu'une condition de résidence imposée aux travailleurs belges n'ayant pas exercé leur liberté de circulation devait tout de même être déclarée incompatible avec le droit de l'Union[1325]. Si l'objectif de l'avocat général s'avérait louable, c'est-à-dire éviter que des obstacles à la circulation interdits entre États membres émergent au sein de ces États, il impliquait cependant une remise en cause directe de la répartition interne des compétences. Cela aurait en effet conduit à mettre en cause le principe d'exclusivité propre à l'organisation constitutionnelle

[1322] *Ibid*., pt 58.
[1323] Voir en ce sens, S. ADAM, P. VAN ELSUWEGE, « Situations purement internes, discriminations à rebours et collectivités autonomes après l'arrêt sur *l'assurance soins flamande* », précité, p. 659-683.
[1324] F.-X. MILLET, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres, op.Cit.*, p. 218-220
[1325] Conclusions présentées par Mme Eleanor SHARPSTON le 28 juin 2007, ECLI:EU:C:2007:398, pts. 49-162, spé. pt. 117.

belge. Cet arrêt a soulevé des critiques légitimes, car il nourrit les débats autour des situations purement internes et du champ d'application du droit de l'Union[1326]. En ce qui concerne notre analyse, il rend compte de la marge de manœuvre dont dispose la Cour pour décider de la portée de la diversité issue de l'identité nationale sur le droit de l'Union et son effet utile.

731. Il est intéressant d'examiner l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle belge à la suite de l'arrêt de la Cour de Justice[1327]. Elle a « accueilli »[1328] la position de la Cour en déclarant incompatibles les dispositions flamandes pour les travailleurs migrants résidant sur une autre partie du territoire belge et les travailleurs belges qui ont exercé leur liberté de circulation[1329]. La Cour a soulevé l'enjeu représenté par le principe d'exclusivité, en considérant que « les exigences inhérentes à la répartition des pouvoirs au sein de la structure fédérale belge (…) ne sont pas de nature à justifier la différence de traitement dénoncée »[1330].

732. À l'appui de son affirmation, le juge belge s'est fondé sur la jurisprudence constante de la Cour de justice sur l'irrecevabilité des justifications d'un manquement tenant à des dispositions de droit interne[1331]. En outre, le juge constitutionnel a considéré qu'une extension du champ d'application des dispositions flamandes aux travailleurs migrants et travailleurs belges ayant exercé leur liberté de circulation « compte tenu de la nécessité découlant du droit communautaire (…) ne porterait pas une atteinte disproportionnée aux compétences de la Communauté française et de la Communauté germanophone »[1332]. À l'inverse, pour la question des citoyens belges qui n'ont pas exercé leur liberté de circulation, la Cour considère qu'il n'y a pas de discrimination au sens du droit interne. Elle se fonde à ce titre sur le principe d'exclusivité des compétences[1333]. La décision de la Cour constitutionnelle belge illustre le mouvement d'européanisation des constitutions nationales. Le juge belge a en effet accepté un aménagement des règles qui régissent la répartition des compétences afin d'assurer l'effet utile du droit de l'Union européenne.

733. Le principe de respect de l'identité nationale des États membres n'a pas conduit à une remise en cause de l'unité dans l'Union européenne, notamment de l'unité de son droit. La

---

[1326] S. ADAM, P. VAN ELSUWEGE, « Situations purement internes, discriminations à rebours et collectivités autonomes après l'arrêt sur *l'assurance soins flamande* », précité, p. 659-683.
[1327] Arrêt 11/2009, précité.
[1328] Elle a en ce clairement affirmé examiner « les moyens en tenant compte de l'arrêt de la Cour de Justice » au pt. B.5.2 de l'arrêt 11/2009.
[1329] *Ibid*., pt. B.10.1.
[1330] *Ibid*., B.10.2.
[1331] *Ibidem*.
[1332] *Ibidem*.
[1333] *Ibid*., pts. B.11.1 et s.

prise en considération d'une certaine diversité dans l'Union par la Cour de Justice atteste d'une grande prudence. À ce titre, la répartition des compétences est un laboratoire particulièrement utile pour appréhender cette prise en considération par la Cour. Indéniablement, la consécration expresse d'une protection de cette répartition au moyen de l'article 4§2 s'inscrit dans la voie de la diversité. La jurisprudence de la Cour témoigne néanmoins d'une maîtrise de la portée octroyée à cette diversité. En participant à la structuration des rapports entre l'Union européenne et les États membres, le principe de respect de l'identité nationale des États ajoute une pierre à l'édifice de la construction européenne.

734. L'appréhension de la répartition interne des compétences, au moyen de l'identité nationale, rend compte de sa fonction constitutionnelle. Il a en effet été employé par la Cour afin d'appréhender la forme composée des États membres par la Cour de Justice. Tout en préservant le cadre étatique, le juge de l'Union européenne a permis une expression plus ample de l'autonomie régionale. À ce titre, l'article 4§2 constitue un fondement solide et pertinent pour approfondir l'adaptation de l'Union à la forme composée des États membres.

SECTION 2 : DES FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS POTENTIELS : LES PRINCIPES DE COOPERATION LOYALE ET DE SUBSIDIARITE

735. Les principes de subsidiarité et de coopération loyale s'inscrivent dans le droit constitutionnel européen dans une logique de structuration de l'ordre juridique de l'Union et des rapports qu'il entretient avec les ordres juridiques internes. Présents explicitement[1334] et implicitement[1335] depuis les premiers traités européens, ils ont participé à installer un cadre des relations entre des ordres juridiques autonomes et enchevêtrés. Or, ces relations ne sont pas

[1334] On retrouve aujourd'hui le principe de subsidiarité à l'article 5 du TUE et le principe de coopération loyale à l'article 4§3 TUE.
[1335] Le principe de coopération loyale a ainsi été consacré par la Cour de Justice sur le fondement de l'ancien article 5 C.E., devenu ensuite 10 C.E.E. et repris à l'actuel art. 4 §3 du TUE. Ce dernier consacre expressément le principe de coopération loyale.

statiques, mais dynamiques, elles évoluent au gré de l'intégration européenne. L'équilibre entre l'unité poursuivie par l'intégration et la diversité inhérente à la construction européenne a nécessité des principes malléables capables de satisfaire les acteurs en présence, les États membres et l'Union européenne. Il s'agit après tout d'un atout pour la construction européenne de pouvoir adapter certains principes structurels au contexte dans le cadre duquel ils ont vocation à s'appliquer. À ce titre, les principes de subsidiarité et de coopération loyale se caractérisent par une malléabilité certaine.

736. Tous deux sont des outils de sauvegarde de l'unité européenne, que ce soit en fondant l'action des institutions ou en encadrant strictement le comportement des États membres dans le cadre du champ d'application des Traités. Cette fonction a constitué leur fonction initiale et continue aujourd'hui d'être employée par les institutions européennes, et notamment la Cour de Justice (§1). Cependant, le processus d'intégration ne peut plus aujourd'hui s'entendre comme un projet d'unité absolue. Forte d'une unité acquise, l'Union européenne s'est adaptée afin d'inclure de la diversité qui la compose. Dans cette perspective, les principes de subsidiarité et de coopération loyale constituent des fondements potentiels d'une adaptation plus poussée de l'ordre juridique européen à la forme composée des États membres (§2).

§ 1. Des principes au service de l'unité de l'intégration

737. La sauvegarde de l'unité de l'ordre juridique européen est un enjeu permanent de l'intégration européenne. Les difficultés issues de la diversité des États membres qui composent l'Union, et sa dépendance à leur égard sont encore présentes aujourd'hui. La jurisprudence de la Cour de Justice illustre l'enjeu que représente la garantie de l'unité européenne, et notamment de son droit. La primauté, l'effet direct, l'uniformité sont tous des principes employés afin d'assurer l'unité du droit de l'Union, ainsi que la réalisation des objectifs assignés par les traités. En effet, l'Union européenne se définit notamment par ses objectifs dont celui, très général, de rapprochement sans cesse entre les peuples européens. Les principes de subsidiarité et de coopération loyale jouent un rôle conséquent dans ce contexte quoique contre-intuitif pour le premier, censé limiter l'exercice des compétences de l'Union européenne. C'est d'ailleurs dans le cadre de la garantie de l'unité européenne qu'ils ont été majoritairement exploités par la Cour de Justice. Ainsi, la subsidiarité européenne a été employée dans une dimension ascendante afin de légitimer l'action du législateur européen (A). La coopération loyale a quant à elle permis à

la Cour d'encadrer le comportement des États membres de sorte à assurer la réalisation des objectifs des Traités (B).

A- Un principe de subsidiarité ascendante

738. Apparu implicitement avec l'Acte unique européen, le principe de subsidiarité était limité au seul domaine de l'environnement[1336]. Sa véritable consécration intervient avec le Traité de Maastricht qui étend son champ d'application au-delà de l'environnement[1337]. Actuellement, le principe de subsidiarité se trouve à l'article 5§3 du TUE, encadré du principe d'attribution et du principe de proportionnalité. Ce principe est marqué par sa dualité, principe à la fois politique et juridique[1338]. À ce titre, il fait l'objet d'un contrôle politique par les Parlements nationaux, conformément à la procédure mise en place par le Protocole n° 2 sur les principes de proportionnalité et de subsidiarité[1339]. En tant que principe juridique, son respect est contrôlé par le juge de l'Union européenne[1340].

739. L'insertion du principe de subsidiarité dans le droit originaire de l'Union européenne obéissait, en théorie, à un objectif de limitation de l'exercice de ses compétences par l'Union européenne[1341]. Parmi les autorités en faveur de sa consécration textuelle, l'on retrouve les Länder allemands, inquiets de la centralisation progressive de domaines relevant

[1336] Art. 130 R, § 4, du Titre VII de l'Acte Unique européen signé les 17 et 28 février 1986, entré en vigueur le 1er juillet 1987, JO L169, 29.06.1987, p. 1.
[1337] Est inséré un article 3B dans le *Traité instituant une Communauté européenne*, voir l'article G 5) du *Traité sur l'Union européenne*, signé le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1er novembre 1993, JO C du 29 juill. 1992, n° 191, pp. 1 - 112.
[1338] D. PETRIC, « The ¨Principle of Subsidiarity in the European Union: "Gobbledygook" Entrapped Between Justiciability and Political Scrutiny? The Way Forward », *ZPR*, 2017/6, n° 3, pp.287-318, p. 289.
[1339] Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, Traité sur l'Union européenne et Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, signés le 13 décembre 2007 et entrés en vigueur le 1er janvier 2009, JO C 115, 9 mai 2008. Sur le contrôle du respect par les parlements nationaux, voir les articles 6 et 7 de ce protocole. Également, J. BARROCHE, « Discours et pratiques de la subsidiarité européenne depuis Maastricht à nos jours », *Droit et Société*, 2012/1, n° 80, pp.13-29, p. 24.
[1340] Il relève ainsi du « droit commun du droit communautaire », *ibid*., pt. 22. Le principe de subsidiarité est donc invocable dans le cadre d'un recours devant le juge. En outre, le Protocole n° 2 dispose expressément de la compétence de la Cour de Justice pour se prononcer sur les recours dirigés contre un acte législatif, pour violation du principe de subsidiarité, formés par un État membre. Ce dernier peut se limiter à transmettre une demande de recours de son parlement national, conformément aux dispositions de droit interne. Notons ici que le droit de l'Union ne crée pas une voie de recours pour les Parlements nationaux, mais laisse ce choix aux États membres.
[1341] Son introduction dans le droit originaire répondait aux inquiétudes exprimées par certains États membres, notamment le Royaume-Uni et le Danemark, quant à l'expansion des compétences de l'Union européenne, P. D. MARQUARDT, « Subsidiarity and Soverignty in the European Union », *Fordham International Law Journal*, vol. 8, n° 2, 1994, pp. 616-640, p. 625. Voir également, A. D'ATENA, « Subsidiarity and Division of Competences Between European Union, its Member States and Their Regions», *in* R. MICCÙ, I. PERNICE (dir.), *The European Constitution in the Making*, European constitutional law network series (coll.), Nomos, 2004, 184 p., pp. 135-140, p. 136.

de leur compétence dans l'ordre juridique interne[1342]. En théorie politique, le principe de subsidiarité se retrouve dans les études sur le fédéralisme, sa portée étant de limiter l'exercice du pouvoir d'une autorité.

740. Cependant, le principe de subsidiarité a très rapidement évolué en un outil de légitimation de l'action européenne, plutôt que de limitation de celle-ci[1343]. La fonction légitimatrice de ce principe a façonné la subsidiarité européenne en subsidiarité ascendante, facteur de centralisation de l'exercice des compétences partagées. Autrement dit, la subsidiarité ascendante est une subsidiarité tournée vers la légitimation des compétences de l'Union. À ce titre, le principe de subsidiarité de l'article 5§3 résonne avec la *chiamata in sussidiarietà* de l'article 118 de la Constitution italienne. Traduit littéralement, « l'appel en subsidiarité » permet au niveau national d'édicter des dispositions administratives et législatives dans un domaine relevant d'une compétence régionale, même exclusive[1344]. Dans l'ordre interne italien, les régions et l'État peuvent invoquer le principe de subsidiarité devant le juge constitutionnel en défense de leur compétence[1345]. Si le principe européen de subsidiarité ne permet pas à l'Union européenne de réglementer des domaines relevant de la compétence exclusive des États membres, il constitue un fondement d'action de l'Union dans un domaine de compétence partagée. En définitive, loin de limiter l'exercice de sa compétence, ce principe lui permet de le justifier à l'aune des objectifs qui lui sont attribués par les traités.

741. La portée ascendante de la subsidiarité résulte de plusieurs éléments combinés ayant trait, d'une part, à l'ambiguïté et l'imprécision de la définition du principe et, d'autre part, à la construction européenne. Concernant la définition du principe, celle-ci se caractérise par ses caractères flous et fuyants[1346]. Le législateur européen doit démontrer la nécessité de son action, autrement dit l'insuffisance d'une action au niveau étatique, et la plus-value de son action[1347]. Ainsi, l'action de l'Union ne doit pas simplement être nécessaire, mais elle doit avoir une valeur

[1342] *Ibid*., p. 624. Egalement, M. FINK, « Challenging the subnational Dimension of Subsidiarity in EU law», *European Journal of Legal Studies*, vol. 8, n°1, 2015, pp. 5-17, p. 9.
[1343] J. BAROCHE, « Discours et pratique de la subsidiarité européenne depuis le Traité de Maastricht jusqu'à nos jours », précité, p. 16. Cette évolution avait été perçue dès 1994 par PAUL D. MARQUARDT, « Subsidiarity and Sovergnity in the European Union », précité, p. 618.
[1344] F. BOCCHINI, « La sussidiarietà tra assimetrie giudiziali ed asimmetrie sostanziali della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia dell'Union europea », *Nomos*, n° 1, 2018, pp. 1-26, p. 15.
[1345] *Ibid*., p. 20.
[1346] D. PETRIC, « The Principle of Subsidiarity in the European Union: "Gobbledygook" Entrapped between Justiciability and Political Scrutiny? The Way Forward », précité, p. 288. K. BORONSKA-HRYNIEWIECKA, « Regions and Subsidiarity after Lisbon: Overcoming the "Regional Blindness"? », *LUISS School of Government – Working Paper Series*, n°3, 2013, 24 p., p. 4, https://eprints.luiss.it/1203/1/SOG-WP3-2013_Boronska.pdf
[1347] Conformément à l'article 5 § 3 du TUE.

ajoutée par rapport à celle des États membres. Or, il est encore aujourd'hui difficile de clairement distinguer ces deux critères[1348]. Dès lors que l'action des États membres est insuffisante, celle de l'Union n'est-elle pas à la fois nécessaire et d'une plus-value manifeste ?

742. La jurisprudence n'aide pas sur ce point, la Cour réservant une marge d'appréciation importante et légitime au législateur de l'Union européenne[1349]. En effet, juger de la suffisance ou de l'insuffisance de l'action étatique ne relève pas d'une opération « objective » aisée pour le juge. Il s'agit d'une appréciation plutôt politique et le juge ne saurait se muter en administrateur. À ce titre, la Cour de Justice a dans un premier temps limité son contrôle à l'erreur manifeste d'appréciation, témoignant ainsi de sa prudence à l'égard du contrôle du respect du principe de subsidiarité[1350]. Elle a également un temps limité son contrôle au respect des conditions procédurales résultant du principe, à savoir notamment la motivation de l'acte législatif par le législateur européen[1351]. La Cour a progressivement fait évoluer son contrôle jusqu'à un « contrôle normal »[1352], mais la marge d'appréciation du législateur européen sur ce point reste importante[1353]. Si elle opère désormais un contrôle substantiel[1354] et non plus uniquement procédural, il reste que les critères d'insuffisance et de plus-value ne sont pas définis de manière claire et précise. De plus, la Cour a toujours accepté les justifications du législateur européen au regard du principe de subsidiarité. Aucun acte législatif n'a encore été censuré au regard du principe de subsidiarité[1355], ce qui rend difficile toute détermination de ce qu'il faut entendre par « nécessité » et « plus-value ». Cette attitude a nécessairement amené certains auteurs à critiquer une jurisprudence centralisatrice de la Cour, ou du moins,

[1348] P. VAN NUFFEL, « The Protection of Member States' Regions Through the Subsidiarity Principle», *in* C. PANARA e E. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, *op. Cit*., pp. 55-79, p. 60
[1349] *Ibid*. p. 62
[1350] J. BAROCHE, « Discours et pratique de la subsidiarité européenne depuis le Traité de Maastricht à nos jours », précité, p. 22.
[1351] *Ibidem.*
[1352] Son contrôle ne se limite plus à la dimension procédurale, mais également aux justifications avancées par le législateur européen et fondées sur le principe de subsidiarité. La Cour regarde donc si l'action de l'Union européenne est justifiée.
[1353] J. BAROCHE, « Discours et pratique de la subsidiarité européenne depuis le Traité de Maastricht à nos jours », précité, p. 22.
[1354] F. BOCCHINI, « La sussidiarietà tra asimmetrie giudiziali ed asimmetrie sostanziali della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia dell'Union europea », précité, p. 2.
[1355] Aucune annulation n'a en effet été fondée sur une violation du principe de subsidiarité. À l'occasion d'un recours en annulation fondé sur ce principe, la Cour a néanmoins annulé un acte législatif pour défaut de base légale, le législateur ayant mal fondé son texte. Certains auteurs ont parlé d'un contrôle de subsidiarité de facto, mais il reste que la Cour n'a pas profité de cette annulation pour préciser les contours du principe. Voir en ce sens, D. PETRIC, « The Principle of Subsidiarity in the European Union: "Gobbledygook" Entrapped between Justiciability and Political Scrutiny? The Way Forward », précité, p. 302.

complaisante envers le législateur européen[1356]. Or, s'il est vrai que la Cour de Justice a contribué par sa jurisprudence au renforcement de l'unité *dans* et *de* l'Union européenne[1357], son rôle dans le développement d'une dimension ascendante du principe de subsidiarité reste limité. Cette dimension résulte en effet également du contexte dans lequel le principe de subsidiarité évolue, à savoir la construction européenne.

743. L'intégration européenne se caractérise par une approche par objectifs plutôt que par domaines de compétence clairement répartis. Assurément, le principe d'attribution est l'une des pierres angulaires de la construction européenne, et la répartition des compétences a fait l'objet d'une clarification avec le traité de Lisbonne. De plus, l'approche finaliste s'avère manifeste pour certains domaines plus que d'autres, il en va ainsi du marché intérieur ou de la concurrence. D'autres compétences renvoient plutôt à des domaines d'actions et se prêtent moins à une approche téléologique. Néanmoins, la logique à l'œuvre dans les traités et dans la jurisprudence de la Cour est une logique finaliste, plaçant la question de l'exercice des compétences à l'aune des objectifs à réaliser[1358]. Cela ressort clairement du fait que le principe de subsidiarité n'est exclu que pour la catégorie des compétences exclusives de l'Union européenne[1359]. En ce qui concerne les compétences partagées et les compétences d'appui, la subsidiarité vient justifier l'action des institutions européennes compte tenu de l'objectif atteindre. C'est tout particulièrement le cas concernant les compétences partagées[1360] puisque les États membres et l'Union européenne sont tous compétents. Il ne s'agit donc pas de savoir si l'Union peut agir, mais si elle doit agir. Or, les objectifs inscrits dans les traités lui sont justement assignés dans une logique d'efficacité. L'équation se complexifie, le seul fait

[1356] D. PETRIC, « The Principle of Subsidiarity in the European Union: "Gobbledygook" Entrapped between Justiciability and Political Scrutiny? The Way Forward », précité, p. 299 et s. ; J. BAROCHE, « Discours et pratique de la subsidiarité européenne depuis le Traité de Maastricht à nos jours », précité, p. 23.

[1357] L'unité dans l'Union renvoie à l'unité de son ordre juridique à l'égard des États membres. L'on peut parler d'une unité interne. À l'inverse l'unité de l'Union se construit à l'extérieur, c'est-à-dire par rapport à l'ordre juridique international. Le principe de coopération loyale a été utilisé par la Cour tant pour renforcer l'unité interne dans l'Union, que hors de l'Union dans le cadre des « affaires étrangères » européennes. Sur ce point voir, E. NEFRAMI, « "Le principe de coopération loyale comme fondement identitaire de l'Union européenne", *Revuede l'Union européenne*, 2012, n° 556, pp.197-204.

[1358] P. VAN NUFFEL affirme en ce sens qu'il y a des limites inhérentes au contrôle de subsidiarité, à savoir le fait que l'Union est vouée à poursuivre des objectifs que des États membres peuvent difficilement atteindre par eux-mêmes, voir P. VAN NUFFEL « The Protection of the Member states' Regions Through the Subsidiarity Principle », précité p. 78.

[1359] À ce titre, le principe de subsidiarité vaut pour l'exercice des compétences partagées et des compétences d'appui de l'Union européenne. Toutefois, c'est principalement dans le cadre des compétences partagées que ce principe intéresse et est susceptible de jouer un rôle. En effet, la subsidiarité semble inhérente à la catégorie des compétences d'appui dans le cadre de laquelle l'Union européenne n'agit que pour soutenir les États membres.

[1360] On peut considérer que la catégorie des compétences d'appui est ontologiquement habitée par le principe de subsidiarité puisque les institutions européennes ne peuvent agir que pour appuyer une action des États membres.

d'inscrire un objectif dans un traité peut être analysé comme obéissant à une logique d'efficience fondée sur l'idée que cet objectif sera mieux réalisé au niveau européen. Dès lors, l'action de l'Union serait toujours nécessaire et porteuse d'une valeur ajoutée par rapport à celle des États membres. La logique finaliste propre aux traités, et que l'on retrouve dans la jurisprudence, nourrit la dimension ascendante de la subsidiarité européenne.

744. Le Traité de Lisbonne et le protocole n° 2 sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité n'ont pas mis à mal la portée ascendante du principe de subsidiarité[1361]. Certainement, les modifications apportées il y a une dizaine d'années ont participé à rééquilibrer le rôle du principe de subsidiarité au service d'une certaine décentralisation. Néanmoins, son caractère fuyant et sa fonction légitimatrice restent encore aujourd'hui bien réels. À tel point que l'intérêt de la doctrine à son égard a fortement décru, certains auteurs le qualifiant d'inutile ou de faible[1362]. Dans sa dimension descendante, le principe de subsidiarité de l'article 5§3 TUE n'a manifestement pas rempli son rôle[1363]. Mais était-ce son rôle après tout ? Ce principe peut se définir au minimum de deux manières distinctes, ou plutôt dans deux contextes distincts. La subsidiarité commande que la décision soit prise au plus proche du citoyen[1364]. À ce titre, il s'agit d'un principe démocratique qui désigne le niveau d'exercice d'une compétence au seul regard de sa proximité avec le citoyen. La subsidiarité ainsi définie est d'inspiration libérale, conçue comme un moyen d'éviter les risques issus d'une expansion de l'activité étatique sur les libertés individuelles[1365]. Mais la subsidiarité peut aussi se définir comme impliquant qu'une compétence soit exercée par le niveau le plus efficient[1366]. Il s'agit alors plutôt d'un principe technique intéressé à l'efficacité de l'action pour désigner l'autorité compétente.

745. L'utilisation de ce principe s'inscrit légitimement dans la logique des traités européens et de l'intégration[1367]. La création même de l'Union européenne s'analyse comme l'expression d'une subsidiarité ascendante rendue nécessaire par l'insuffisance du cadre

[1361] D. PETRIC aborde ainsi les faiblesses de la subsidiarité européenne après Lisbonne, tout en affirmant les potentialités du principe, « The Principle of Subsidiarity in the European Union: "Gobbledygoo" Entrapped between justiciability and political scrutiny? The Way Forward », précité, *passim*.
[1362] D. PETRIC, « The Principle of Subsidiarity in the European Union: "Gobbledygook" Entrapped between Justiciability and Political Scrutiny? The Way Forward », précité, p. 301.
[1363] Il constitue en ce sens un outil particulièrement faible pour la défense du niveau de compétence nationale, P. D. MARQUARDT, « Subsidiarity and Soverignty in the European Union », précité, p. 638.
[1364] *Ibid*., p. 618-621.
[1365] *Ibidem*.
[1366] Une logique d'efficience qui avait été remarquée par P. D. MARQUARDT, *ibid*., p. 636.
[1367] M. FINCK, « Challenging the Subnational Dimension of Subsidiarity in EU Law, European Journal of Legal Studies, vol. 8, n°1, 2015, pp. 6-17, p. 6.

étatique pour atteindre certains objectifs[1368]. De la même manière, le principe de coopération loyale a constitué un outil particulièrement utile pour assurer et renforcer l'unité dans la construction européenne. Employé presque exclusivement par le juge de l'Union, ce principe a participé à la flexibilisation du principe d'attribution des compétences dans une logique finaliste, c'est-à-dire par objectifs.

B- Une coopération loyale ascendante

746. Présent dès le début de la construction européenne[1369], le principe de coopération loyale a cependant été expressément consacré par la voie jurisprudentielle puis par l'actuel article 4 § 3 du TUE. Avant la mention expresse du principe avec le Traité de Lisbonne[1370], le droit originaire se limitait à identifier une série d'obligations à destination des États membres dans le cadre de leur relation avec l'Union européenne[1371]. Longtemps ignoré par une majorité de la doctrine française, le principe de coopération loyale fait l'objet d'études approfondies depuis désormais deux décennies attestant d'un consensus autour de son rôle au service de l'intégration[1372]. Véritable « principe directeur des relations entre l'Union européenne et les États membres »[1373], la coopération loyale a été employée par le juge de l'Union pour sauvegarder l'unité dans et de l'Union[1374].

[1368] P. VAN NUFFEL, « The Protection of the Member States' Regions Through the Subsidiarity Principle », précité, p. 66.

[1369] On le retrouve à l'article 86 du Traité C.E.C.A, puis à l'article 5 du Traité C.E.E, puis à l'article 10 du Traité C.E. Il est à noter également qu'il se retrouvait dans le projet d'un Traité établissant une Constitution pour l'Europe en son article I-5.

[1370] La seule modification apportée par le TUE est le premier alinéa ainsi rédigé : « Les États membres et l'Union européenne se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des Traités ». Il reste sinon inchangé dans son libellé.

[1371] Pour une étude approfondie de ces obligations, voir celle de Marc BLANQUET, *L'Article 5 C.E.E. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, *op. Cit.*

[1372] *Ibidem*. Plus récemment, M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford Studies in European Law (coll.), Oxford University Press, 2014, 354 p. Voir également, quoique de manière non-exhaustive, M. LE BARBIER-LE BRIS, « Les principes d'autonomie institutionnelle et procédurale et de coopération loyale. Les États membres de l'Union, des États pas comme les autres », précité, p. 419-457 ; C. DELCOURT, « Le principe de coopération loyale entre les institutions dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe », in C. FLAESCH-MOUGIN (dir.), *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux, op. Cit.*, pp.459-480 ; E. NEFRAMI, « Le principe de coopération loyale comme fondement identitaire de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, 2012, n° 556, p.197-204 ; L. POTVIN-SOLIS, « Le principe de coopération loyale », *Annuaire de droit européen, Vol. VI, 2008*, Bruylant, Bruxelles, 2011, p.165-210

[1373] M. BLANQUET, « Article I-5 », in L. BURORGUE-LARSEN, A. LEVADE, F. PICOD (dir.), *Traité établissant une constitution pour l'Europe. Commentaire article par article*, Bruylant, 2007, p. 96-106, p. 100.

[1374] L. MELONI, « Le principe de coopération loyale comme outil dynamique de l'unité dans l'Union », précité, *passim*.

747. La Cour de Justice a exploité les obligations mises à la charge des États membres au moyen d'une lecture « maximale »[1375] de ce principe. À l'image du principe de subsidiarité, la coopération loyale a permis à la Cour de « dynamiser » le principe d'attribution des compétences. Sur le fondement de l'actuel article 4 § 3 du TUE, la Cour assure en effet la sauvegarde des objectifs assignés à l'Union par le droit originaire en précisant les obligations à la charge des États membres. C'est principalement dans sa dimension verticale ascendante que le principe de coopération loyale déploie ses effets, bien que sa réciprocité ait été consacrée par la Cour ainsi que sa dimension horizontale[1376]. Dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne, d'abord, l'autonomie institutionnelle et procédurale des États membres a fait l'objet d'un encadrement important fondé sur la coopération loyale (1). Par la suite, la Cour n'a pas hésité à étendre cet encadrement à l'exercice des compétences retenues des États membres afin de parachever la sauvegarde des objectifs inscrits dans les traités (2).

1) L'encadrement de l'autonomie institutionnelle et procédurale pour la sauvegarde de l'unité

748. Au moyen de la coopération loyale, la Cour a opéré un encadrement étendu et conséquent du comportement des États membres. Cet encadrement procède, entre autres, d'un assouplissement du principe d'attribution des compétences et de la logique qui gouverne, en théorie, la répartition des compétences entre l'Union et les États membres (a). Dans cette logique, la Cour a précisé le champ d'application du principe à l'égard des autorités décentralisées des États membres, s'assurant ainsi une garantie maximale de l'unité européenne (b).

a. L'assouplissement des rapports de compétences entre l'Union et les États membres

749. Le principe de coopération loyale se décline en trois obligations principales, deux obligations actives et l'une passive[1377]. La première obligation peut être qualifiée d'obligation

[1375] D'après Laurence POTVIN-SOLIS, pour laquelle la Cour « s'est écartée d'une lecture minimaliste de l'article 10 T.C.E. », « Le principe de coopération loyale », précité, p. 169,
[1376] L. MELONI, « Le principe de coopération loyale comme outil dynamique de l'unité dans l'Union », précité, p. 245 et s.
[1377] Nous reprenons ici la catégorisation opérée par Marc BLANQUET, lequel décline ensuite d'autres obligations issues de ces trois obligations générales, *L'article 5 C.E.E. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, *op. Cit*., p. 25 et s.

générale de mise en œuvre[1378], ce terme s'étendant à la garantie juridictionnelle du droit de l'Union européenne[1379]. Les États membres sont ensuite tenus de faciliter la réalisation des missions de l'Union, ce que l'on peut qualifier d'obligation de coopération[1380]. Enfin, une obligation d'abstention impose aux États membres de ne pas mettre en péril la réalisation des objectifs attribués par les Traités[1381]. L'on perçoit d'ores et déjà la logique finaliste qui imprègne la coopération loyale, car ces deux dernières obligations ont pour objet les objectifs assignés à l'Union. Contrairement à certains auteurs[1382] qui en dénonçaient la portée principalement morale, le principe de coopération loyale a déployé ses effets à l'égard des États membres à travers la jurisprudence de la Cour. Cette dernière a en effet su employer ce principe pour renforcer au maximum les obligations qui pèsent sur les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union européenne. La coopération loyale apparaît alors comme le correctif de l'autonomie institutionnelle et procédurale des États membres[1383], permettant d'encadrer leur compétence d'exécution[1384] de manière approfondie.

750. C'est également la coopération loyale qui a permis à la Cour de développer sa jurisprudence sur l'effet des directives dans les ordres juridiques internes. Il en va ainsi de l'obligation faite aux États de s'abstenir d'adopter des dispositions de droit interne incompatibles avec une directive, dont le délai de transposition court encore[1385]. Le principe de coopération loyale s'avère alors être employé au service de l'unité future[1386] du droit de l'Union

[1378] Art. 4 § 3, al. 2 du TUE : « Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions ».
[1379] M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté, op. Cit.*, p. 57-69. La Cour a en effet expressément fondé l'obligation d'assurer une protection juridictionnelle effective pour les juridictions nationales sur cette disposition, CJCE, 5 mars 1980, *Ferwerda*, C-265/78, ECLI:EU:C:1979:217, pt. 10. Voir également CJCE, 16 décembre 1976, *Rewe*, C-33/76, ECLI:EU:C:1976:188.
[1380] Art. 4 § 3, al. 3, TUE, première partie de la phrase :« Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission (…) ».
[1381] *Ibid*., deuxième partie de phrase : « [Les États membres] (…) s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union ».
[1382] Voir en ce sens, M. BLANQUET, *L'article 5 C.E.E.. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté, op. Cit.*, p. 1 et s.
[1383] M. LE BARBIER-LE BRIS, « Les principes d'autonomie institutionnelle et procédurale et de coopération loyale. Les États membres de l'Union européenne, des États pas comme les autres », précité, p. 431.
[1384] Sur le caractère national de la compétence d'exécution des États membres voir notamment, M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté, p. Cit.*, p. 83 et s.
[1385] CJCE, 18 déc. 1997, *Inter-Environnement Wallonie ASBL e. Région wallonne*, C-129/96, ECLI:EU:C:1997:62, pt. 45.
[1386] Voir en ce sens l'identification d'une « obligation d'anticipation » dans le chef des États membres par R. MEHDI, Chronique, « Cour de Justice et Tribunal de première instance », *Journal du Droit international*, 1998, n.° 2, p.475-480, p. 476. L'auteur adopte d'ailleurs une posture assez critique à l'égard de cette interprétation lorsqu'il affirme que la Cour « astreint, dans des conditions discutables, les États au respect d'une obligation d'anticipation sur ce que devra être l'état du droit à l'expiration du délai de transposition ».

comme fondement d'une « obligation de solidarité des États membres à l'égard des normes communautaires (…) à venir »[1387]. Ainsi employé, le principe de coopération loyale participe à l'assouplissement du principe d'attribution des compétences[1388]. En effet, durant le délai de transposition la compétence exercée par l'Union n'a pas encore déployé l'intégralité de ses effets dans l'ordre juridique interne. La consécration d'obligations à la charge des États membres dans cette situation atteste d'une certaine souplesse du principe d'attribution au service de la sauvegarde de l'unité et des objectifs assignés par les Traités.

751. En précisant les obligations qui pèsent sur les États membres en vertu du principe de coopération loyale, la Cour de Justice a posé le cadre d'un statut de l'État membre[1389]. Si la coopération loyale ne l'épuise pas[1390], elle renseigne néanmoins sur les obligations et par là les fonctions qui relèvent de la qualité de membre de l'Union européenne. À ce titre, la coopération loyale commande également la participation des États à l'élaboration du droit de l'Union européenne, de manière toutefois bien plus limitée[1391]. De plus, c'est sur le fondement de ce principe que la Cour a affirmé que l'obligation de mise en œuvre qui en découlait s'imposait à toutes les autorités des États membres. Si cette affirmation semble *a priori* assez commune, analysée avec un peu de recul elle s'avère assez conséquente à l'égard des entités intraétatiques, et notamment des régions dotées de compétences législatives et administratives importantes.

b. L'affirmation d'une obligation de loyauté des autorités décentralisées des États membres

752. À l'occasion de l'arrêt *Fratelli Costanzo*, la Cour de Justice a expressément identifié l'obligation, pour une administration communale, de laisser inappliquée une disposition

[1387] E. NEFRAMI, « Le principe de solidarité des États membres vis-à-vis du droit communautaire : le devoir de loyauté », précité, p. 2.
[1388] Un assouplissement qui n'est que temporaire puisqu'à l'échéance du délai de transposition la compétence exercée par l'Union déploie l'intégralité de ses effets, dont celui de l'emporter sur l'exercice de sa compétence par l'État membre. Voir en ce sens, E. NEFRAMI « Principe de coopération loyale et principe d'attribution dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union », *Cahiers de droit européen*, n° 1, 2016, pp.221-251. L'auteur estime que la remise en cause du principe d'attribution dans cette hypothèse n'est que temporaire et assez logique « puisqu'après le délai de transposition de la directive l'exercice, par l'Union, de sa compétence déploiera tous ses effets dans l'ordre juridique national, dont celui de dessaisissement de sa compétence », p. 243.
[1389] M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, *op. Cit*., p. 421 et s.
[1390] La définition d'un statut de l'État membre reste encore difficile puisqu'il conviendrait également de se pencher sur les constitutions nationales. Sur une étude approfondie de cette question voir, L. POTVIN-SOLIS (dir.) *Le Statut d'État membre de l'Union européenne*, *op. Cit*.
[1391] Marc BLANQUET identifie ainsi une obligation de participer aux travaux du Conseil ainsi qu'une obligation d'y participer loyalement, *L'article 5 C.E.E. Recherche de l'obligation de fidélité des États membres de la Communauté*, *op. Cit*., p. 125 et s.

nationale contraire au profit de l'application d'une disposition d'une directive mal transposée par l'État italien[1392]. De l'avis de Marc Blanquet :

753. « Cet aspect du champ d'application de l'article 5 est particulièrement riche de potentiel dans la mesure où il permet d'étendre aux instances normatives et exécutives "*périphériques*" des États membres les obligations de coopération, et notamment de mise en œuvre, précédemment identifiées. Ainsi, les États régionalisés, à l'image de l'Italie et de la Belgique, souvent mis en "*porte à faux*" vis-à-vis de la Communauté en raison des compétences de mise en œuvre du droit communautaire dévolues aux instances régionales pourraient bénéficier du rappel des obligations de ces dernières, rendu plus clair par la référence à l'article 5 C.E.E. »[1393].

754. Si l'on prolonge les propos de l'auteur, cette jurisprudence de la Cour de Justice permet aux États composés de faire peser sur les autorités régionales des obligations tirées de celles qui sont issues du principe de coopération loyale. Associées à l'exercice de la fonction de mise en œuvre, les régions sont ainsi redevables des obligations qui pèsent sur l'État en vertu du statut de membre de l'Union européenne. Or, si l'association des régions résulte exclusivement des droits nationaux, la pénétration du principe de coopération loyale dans les ordres internes est plutôt le fruit du droit de l'Union et des droits nationaux. Ainsi, le droit de l'Union impose directement des obligations tirées du principe de coopération loyale sur toutes les autorités intraétatiques. Ces dernières ne sont obligées que quand elles mettent en œuvre le droit de l'Union européenne, c'est alors qu'intervient la répartition interne des compétences. Mais son intervention ne fait pas obstacle à l'affirmation selon laquelle le principe de coopération loyale s'impose directement à ces autorités. Il relève de l'évidence qu'il s'impose dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne[1394].

[1392] CJCE, *Fratelli Costanzo/Commune de Milan*, C-103/88, précitée Il faut cependant préciser ici que la Cour ne fait pas expressément référence à l'article 5 C.E.E., mais indirectement par à renvoi à deux arrêts précédents dans lesquels l'article est mentionné, voir pt. 29 de l'arrêt. C'est par contre l'avocat général, M. CARL OTTO LENZ qui rattache l'obligation d'appliquer immédiatement une disposition claire, inconditionnelle et précise d'une directive mal transposée après l'échéance de transposition à l'obligation de mise en œuvre issue du principe de coopération loyale (ancien art. 5 C.E.E.). Voir en ce sens ses conclusions, pt. 25 et pt. 29.
S.M. MACHADO estime quant à lui que la portée de cette jurisprudence est l'application à toutes les administrations nationales de tous les niveaux des principes de primauté et d'applicabilité directe. Voir en ce sens, Las Comunidades Autonomas y la Union Europea, précité, p. 93.

[1393] M. BLANQUET, *L'article 5 C.E.E. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, *op. Cit*., p. 305.

[1394] Sur la question d'un lien direct entre le droit de l'Union et les autorités régionales lorsqu'elles mettent en œuvre le droit de l'Union voir nos développements *infra*, p. 391 et s.

755. Les diverses obligations d'information qui pèsent sur les régions dans le cadre de la phase précontentieuse d'une procédure en manquement rendent compte de la pénétration du principe dans l'ordre juridique national[1395]. Ainsi l'obligation d'information de la Commission qui pèse sur l'État membre est déployée en interne en fonction de la répartition des compétences[1396]. En établissant un lien direct entre la coopération loyale et les autorités intraétatiques, la Cour de Justice a opté pour une approche élargie de la notion d'État membre afin d'assurer une garantie maximale de l'unité européenne. L'exercice de leurs compétences par les régions a dès lors expressément[1397] été encadré de la même manière que celui des autorités nationales. Dotées d'importantes compétences législatives et administratives, les régions des États membres étudiés ont été impactées d'une manière particulière par rapport à des entités intraétatiques situées dans des États membres unitaires ou faiblement décentralisés.

756. Le principe de coopération loyale a été employé dans un sens unitaire et centripète afin d'assurer l'effet utile et l'unité du droit de l'Union. De la même manière que pour le principe de subsidiarité c'est sa dimension ascendante qui a été exploitée par la Cour de Justice. Dans cette perspective, la Cour a d'ailleurs eu recours à la coopération loyale pour encadrer, de manière limitée, l'exercice par les États membres de leurs compétences retenues.

2) La mobilisation de l'exercice des compétences retenues pour la défense de l'unité

757. Comme démontré par Eleftheria NEFRAMI, une approche statique du principe d'attribution aurait limité le champ d'application de la coopération loyale à l'exercice de sa compétence par l'Union européenne[1398]. Au contraire, la Cour de Justice a choisi une approche dynamique de ce principe en opérant un encadrement prudent de l'exercice des compétences retenues par les États membres. Plus précisément, le juge a mobilisé les compétences retenues des États membres au service des objectifs assignés à l'Union européenne. Sur le fondement de l'obligation d'abstention, le juge s'est assuré de ce que les États membres ne remettaient pas en cause ces objectifs lorsqu'ils exerçaient leurs compétences retenues[1399].

[1395] Voir en ce sens *supra*, p. 172-177.
[1396] *Ibidem*.
[1397] La Cour a pris le soin d'affirmer que toutes les autorités des États membres étaient tenues par les obligations des Traités, même les autorités décentralisées. Si ces dernières pouvaient légitimement considérer être liées par ces obligations, l'arrêt *Fratelli Costanzo* hotte tout doute possible.
[1398] E. NEFRAMI, « Principe de coopération loyale et principe d'attribution dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union », précité, p.224 et s.
[1399] L. MELONI, « Le principe de coopération loyale comme outil dynamique de l'unité dans l'Union », précité, p. 251-255.

758. L'affaire de la « guerre des fraises »[1400] est emblématique sur ce point puisque la Cour a reproché à la France de ne pas avoir suffisamment agi sur le terrain de l'ordre public, compétence pourtant non transférée. Les autorités françaises avaient en effet tardé à réagir à des actions de destruction de cargaisons de fraises en provenance d'Espagne par certains agriculteurs français. Or, le principe d'attribution des compétences implique a priori que « les compétences des États membres qui n'ont pas été transférées à l'Union ne sauraient être affectées »[1401]. Le principe de coopération loyale permet à ce titre de contourner une approche rigide de ce principe en favorisant une certaine flexibilité. Il en résulte un encadrement des compétences retenues des États membres dès lors que leur exercice est susceptible d'affecter un champ couvert par le droit de l'Union, ou bien l'exercice futur de sa compétence[1402].

759. Cependant, la Cour de Justice n'aborde pas l'exercice des compétences retenues à la manière dont elle encadre l'exercice des compétences des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union européenne. Dans une affaire similaire à celle de l'arrêt « guerre des fraises », la Cour a considéré que les Pays-Bas avaient agi de sorte à prévenir suffisamment toute atteinte au droit de l'Union européenne[1403]. Il s'agissait en l'espèce d'une action de blocage d'un axe autoroutier très emprunté, notamment par le transport routier de marchandises. Les autorités nationales avaient informé très tôt de la date et l'heure de la manifestation, proposé un trajet de remplacement et encadré l'action en question. La Cour a considéré que toutes les mesures nécessaires avaient été prises par les autorités pour prévenir les atteintes à la liberté de circulation des marchandises. Cet arrêt marque la limite de la portée du principe de coopération loyale sur l'exercice de leurs compétences retenues par les États membres.

760. Ainsi interprétée, la coopération loyale traduit une logique d'appartenance à l'Union européenne[1404]. Cette logique impose une prise en compte permanente de l'intérêt de l'Union de la part des États membres[1405]. Seul le degré de cette prise en compte varie, en fonction du domaine sur lequel les États membres exercent leur compétence. Le recours à la coopération

---

[1400] CJCE, 9 déc. 1997, *Commission/France*, C-265/95, ECLI:EU:C:1997:595.
[1401] E. NEFRAMI, « Principe de coopération loyale et principe d'attribution dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union », précité p.225.
[1402] *Ibid*., p.239. Dans le même sens, M. LE BARBIER-LE BRIS, « Les principes d'autonomie institutionnelle et procédurale et de coopération loyale. Les États membres de l'Union des États pas comme les autres », précité, p.442-443.
[1403] CJUE., 12 juin 2003, *Schmidberger*, C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333.
[1404] L. POTVIN-SOLIS, « Le principe de coopération loyale », précité, p. 198 et s.
[1405] V. CONSTANTINESCO, « L'article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté communautaire », in F. CAPOTORTI, C.-D. EHLERMANN, J. FROWEIN, F. JACOBS, R. JOLIET, T. KOOPMANS, R. KOVAR (dir.), *Du droit international au droit de l'intégration – Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Nomos, 1989, 689 p., pp.97-114.

loyale a permis au juge de garantir et de renforcer l'unité dans l'Union européenne. Et si la consécration du caractère réciproque de ce principe est en rupture avec une approche traditionnellement verticale ascendante, cette dernière demeure majoritaire.

761. Les principes de subsidiarité et de coopération loyale sont des outils de l'unité de la construction européenne. Ils demeurent aujourd'hui des acteurs de sa garantie au moyen d'une articulation des rapports entre l'Union et les États membres. À ce titre, leur utilisation par le juge ne s'inscrit pas dans un contexte de prise en compte de la dimension régionale des États membres. Toutefois, caractérisées comme des principes dynamiques, la subsidiarité et la coopération loyale constituent des fondements pertinents d'une adaptation de l'ordre juridique européen à la forme composée des États membres. Ils justifient en effet tous deux une meilleure prise en compte de la répartition interne des compétences par les institutions européennes.

§ 2. Des principes porteurs d'adaptation de l'unité

762. Principes d'unité, ces principes sont aussi des fondements d'une prise en compte de la diversité dans l'Union européenne. Aux côtés du principe de respect de l'identité nationale des États membres, ces deux principes participent aussi à un rééquilibrage de l'unité et de la diversité, inhérentes à la construction européenne. Ils s'avèrent être des outils utiles à l'approfondissement de l'adaptation de l'Union européenne à la forme composée des États membres étudiés. De fait, le principe de subsidiarité a constitué récemment un moteur de dépassement de la cécité régionale européenne (A). Le principe de coopération loyale, dont la dimension verticale ascendante demeure prégnante, peut également jouer un rôle en faveur d'une adaptation plus poussée de l'Union européenne. Au fondement d'une obligation réciproque de loyauté, l'article 4 § 3 TUE constitue un vecteur pertinent d'une meilleure prise en compte de la forme composée des États membres (B).

A- Le principe de subsidiarité moteur de dépassement de la cécité régionale

763. La portée principalement ascendante de la subsidiarité européenne ne saurait épuiser les fonctions de l'article 5§3 TUE. Si les modifications apportées par le Traité de Lisbonne ne remettent pas en cause sa fonction légitimatrice de l'action du législateur européen, elles opèrent tout de même un rééquilibrage. La mention expresse du niveau régional et local traduit leur prise en compte dans le contexte de structuration des rapports de compétence entre l'ordre

juridique européen et les ordres juridiques internes (1). C'est également à travers ce principe que les autorités législatives régionales ont été associées au contrôle politique du respect du principe de subsidiarité[1406] (2).

1) La subsidiarité au-delà du niveau national

764. L'article 5§3 TUE soumet l'action du législateur européen dans un domaine de compétence non exclusive aux tests de l'insuffisance de l'action étatique et de la plus-value de l'action européenne. Le premier critère intègre désormais le niveau régional et local, imposant ainsi expressément aux institutions européennes de démontrer qu'un projet d'acte législatif européen est nécessaire pour atteindre un objectif donné, assigné par les Traités. La manifestation de niveaux de pouvoirs autres que le niveau national marque une évolution du principe de subsidiarité[1407].

765. Ce dernier ne se déploie plus dans un contexte exclusivement bicentrique, mais polycentrique[1408]. Avec le Traité de Lisbonne, la question de l'articulation de l'exercice des compétences ne se limite plus aux rapports entre le niveau européen et le niveau national. Les autorités régionales et locales sont intégrées dans ces rapports de compétences[1409]. Or, si cela ne remet pas en cause la dimension ascendante du principe de subsidiarité, cela a le mérite de rendre visible un niveau de compétence jusqu'alors ignoré. Assurément, l'on peut considérer que la subsidiarité européenne a toujours pris en compte toutes les autorités décisionnelles des États membres. Lorsqu'il démontrait l'insuffisance d'une action de la part des États membres, le législateur européen prenait en compte toutes les autorités décisionnelles internes, qu'elles soient nationales, régionales ou locales. Néanmoins, la référence expresse à ces dernières assure la stabilité de leur prise en compte par le législateur européen. L'État membre n'est plus entendu comme se résumant aux autorités nationales, il est au contraire pris dans sa globalité.

[1406] Les collectivités territoriales sont également associées au contrôle juridictionnel du principe de subsidiarité à travers le Comité des régions. Son droit de recours ne vaut que pour les actes pour l'adoption desquels le TFUE prévoit l'obligation de le consulter, *Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité*, 12008/PRO/02, annexé au TFUE, JO n°15, 9 mai 2008, p. 206-209, art. 8.

[1407] Le principe de subsidiarité européen s'appliquait traditionnellement dans un contexte à deux niveaux, soit le niveau européen et le niveau national. Voir en ce sens, K. BORONSKA-HRYNIEWIECKA, « Regions and Subsidiarity after Lisbon: Overcoming the "Regional Blindness"? », précité, p.1.

[1408] *Contra*, voir M. FINCK, « Challenging the Subnational Dimension of Subsidiarity in EU Law», *European Journal of Leal Studies*, vol. 8, n°1, 2015, pp. 5-17, *passim*.

[1409] K. BORONSKA-HRYNIEWIECKA, « Regions and Subsidiarity after Lisbon: Overcoming the "Regional Blindness"? », précité, p. 3 et p. 6.

766. Il convient toutefois de ne pas exagérer l'apport de la nouvelle formulation du principe à l'article 5§3 TUE. D'un point de vue conceptuel, la « portée régionale » du principe de subsidiarité s'avère limitée. D'après Michèle FINCK le niveau régional et local reste lié à l'État et n'est pas identifié comme un niveau d'action autonome[1410]. À ce titre, il est vrai que la rédaction de l'article 5§3 du Traité s'oppose à une prise en compte autonome des régions par rapport aux États membres dont elles émanent. Le principe de subsidiarité ne saurait dès lors être analysé comme un fondement de l'émergence d'un statut autonome des régions en droit de l'Union européenne. Mais la prise en compte des niveaux de compétence régionale et locale n'implique pas nécessairement la consécration d'un tel statut. L'équation formulée par les rapports entre l'Union et les États membres composés ne saurait se résoudre de manière binaire. Le maintien de la cécité de l'Union ou l'octroi d'un statut de droit européen pour les régions dotées d'une autonomie constitutionnelle ne peuvent être les seules solutions. La mention du niveau régional, bien que saisie à travers l'État, est en soi une évolution du droit de l'Union européenne. D'autant plus que si l'autonomie régionale peut parfois se manifester en dehors du cadre étatique, elle s'exprime majoritairement à travers l'État[1411]. Il en va ainsi de l'association des régions à l'exercice des fonctions de l'État membre. Celle-ci s'analyse comme une manifestation de l'autonomie régionale dans le cadre étatique.

767. C'est donc principalement la forme composée des États membres qui se manifeste plutôt que l'autonomie des régions qui en émanent. Cette dernière est à la fois une caractéristique de la forme composée et un facteur d'expression de celle-ci. Dès lors, le rattachement du niveau régional dans le cadre étatique par l'article 5§3 TUE ne remet pas en cause l'éventuelle fonction décentralisatrice du principe de subsidiarité. En incluant les niveaux infranationaux de compétence, la subsidiarité européenne renoue avec une fonction de protection de la répartition interne des compétences au sein de chaque État membre[1412]. Par conséquent, le rattachement du niveau régional au cadre étatique est une limite plus ou moins importante en fonction de la prise en compte souhaitée des régions par l'Union européenne. Si

[1410] M. FINCK, « Challenging the Subnational Dimension of Subsidiarity in EU Law», *European Journal of Leal Studies*, vol. 8, n°1, 2015, pp. 5-17, *passim*.
[1411] Les régions ont un temps essayé d'agir seules dans l'ordre juridique de l'Union européenne, court-circuitant ainsi le niveau étatique. L'échec partiel de leurs tentatives a conduit à un changement de stratégie en favorisant une action au sein des États membres dont elles émanent. C'est cette nouvelle stratégie qui a résulté en leur association à l'exercice des fonctions d'État membre.
[1412] G. A. BERMANN qualifiait en 1994 de vertu du principe de subsidiarité cette fonction de protection de la répartition interne des compétences, « Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States », *Columbia Law Review*, vol. 331, n°2, 1994, 1994, pp. 331-456, p. 342.

le principe de subsidiarité ne remet pas en cause le cadre étatique, il s'étend au-delà du niveau national en prenant en compte les autorités régionales et locales.

768. La traditionnelle cécité régionale de la construction européenne était parvenue à un point culminant, donnant lieu parfois (involontairement) à une mise en cause de la forme composée des États membres. Dans cette perspective, la manifestation du niveau régional dans les critères du respect du principe de subsidiarité s'analyse comme une réelle prise en compte de la forme des États membres par le droit de l'Union. La définition renouvelée du critère de l'insuffisance étatique peut être le moteur d'une adaptation de l'Union européenne fondée justement sur la subsidiarité. La mention du niveau régional et local résonne ainsi avec la dimension démocratique du principe, le rapprochant du principe de proximité[1413]. Dans le cadre de sa dimension politique, la subsidiarité a d'ailleurs déjà joué un rôle de vecteur de l'association des autorités législatives régionales dans le contrôle politique du respect de l'article 5§3 TUE.

2) L'association graduée des autorités législatives régionales au contrôle de la subsidiarité

769. Le Protocole n° 2 sur les principes de proportionnalité et de subsidiarité annexé au Traité de Lisbonne met en place une procédure de contrôle des actes législatifs par les parlements nationaux des États membres (ci-après le mécanisme d'alerte précoce). Lorsqu'un projet législatif porte sur un domaine de compétence partagée, il est transmis aux autorités législatives nationales[1414], lesquelles disposent d'un délai de huit semaines pour s'exprimer sur le respect du principe de subsidiarité par le projet d'acte[1415]. Le contrôle de son respect est dit politique, car il ne s'effectue pas dans le cadre d'une procédure juridictionnelle. Si les positions exprimées par les parlementaires nationaux ne peuvent en aucun cas forcer le législateur européen à modifier un acte[1416], le mécanisme d'alerte précoce ainsi mis en place demeure d'une portée conséquente. Il marque un pas important dans le sens d'une association plus poussée des pouvoirs législatifs nationaux[1417]. De fait, le Protocole n° 2 sur les principes de

[1413] J. BAROCHE, « Discours et pratique de la subsidiarité européenne depuis le Traité de Maastricht à nos jours », précité, p. 24 et p. 27.
[1414] Art. 4 du Protocole n° 2.
[1415] Art. 6.
[1416] Sur la procédure et la portée des avis exprimés par les parlements nationaux, voir l'article 7 du Protocole n° 2.
[1417] Il s'agit pour J. BAROCHE de l'une des deux innovations majeures du Traité de Lisbonne concernant le principe de subsidiarité, avec le statut contentieux du Comité des Régions, « Discours et pratique de la subsidiarité européenne depuis le Traité de Maastricht à nos jours », précité, p. 24.

proportionnalité et de subsidiarité participe à un rééquilibrage nécessaire des rapports entre exécutif et législatif au niveau interne, le premier ayant occupé une place de premier rang dans le cadre de la construction européenne. À ce titre, le rééquilibrage ainsi opéré s'étend jusqu'au niveau régional, car les dispositions du protocole prévoient la consultation des parlements régionaux par les parlements nationaux le cas échéant[1418].

770. À nouveau, le niveau régional se manifeste dans le cadre du principe de subsidiarité et, plus précisément, du contrôle de son respect. La référence au pouvoir législatif régional demeure certes prudente, mais n'est pas pour autant sans portée. En effet, le droit de l'Union renvoie aux droits nationaux le soin de prévoir et d'organiser la consultation des autorités législatives régionales. La question de la portée obligatoire de cette consultation subsiste et risque de ne pas recevoir de réponse. Si l'on peut envisager un renvoi préjudiciel sur ce point dans le cadre d'un contentieux entre une autorité régionale et les autorités centrales d'un État, il est peu probable que la Cour réponde que la consultation est obligatoire. L'on voit mal la Cour de Justice imposer aux parlements nationaux de consulter les autorités législatives régionales. Il en va de même pour le juge interne qui reconnaîtra à notre avis difficilement l'existence d'une obligation de consultation. D'une portée majoritairement symbolique, la mention du niveau régional n'a pas été pour autant sans conséquence dans les ordres juridiques internes. D'autant plus que la référence explicite aux « parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs » emporte pour conséquence une définition restreinte de ce qu'il faut entendre par « parlement régional » au sens du Protocole n° 2[1419]. De fait, le droit de l'Union européenne identifie expressément une catégorie particulière de régions, à savoir celles dotées de compétences législatives[1420]. Cela participe à la prise en compte de la répartition interne des compétences des États membres régionaux.

[1418] Art. 6 du Protocole n° 2.
[1419] Art. 6.
[1420] Il est intéressant ici d'évoquer la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme relative à l'article 3 du Protocole n°1 de la Convention sur le droit à des élections libres. Cet article dispose que « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres ay scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ». À la question de la définition du « corps législatif », la Cour EDH a répondu avec une interprétation large de la notion. En effet, le « corps législatif » ne désigne pas uniquement le Parlement, mais toute autorité élue dont les fonctions comprennent l'initiative législative et le pouvoir d'adopter des lois ou bien que ces fonctions incluent de vastes prérogatives en matière de contrôle de l'adoption des lois ou encore le pouvoir de censure les organes législatifs. Voir en ce sens, CEDH, 2 septembre 2004, *Boskoski c. L'ex-République yougoslave de Macédoine*, req. n°11676/04 ; CEDH, 17 juin 2008, *Brito Da Silva Guerra et Sousa Magno c. Portugal*, req. n°28712/06 et 26720/06. Également, B. DUARTE, « Le chef de l'État : un "corps législatif" au sens de l'article 3 du Protocole n°1 de la Convention européenne des droits de l'Homme ? », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 79, n°3, 2009, pp. 477-511.

771. Dans les États membres régionaux étudiés, les régions participent de près ou de loin au mécanisme d'alerte précoce. Nous ne nous attarderons pas sur l'Allemagne puisque les Länder y prennent part directement à travers le Bundesrat, seconde chambre du Parlement fédéral qui détient à ce titre une des deux voix par parlement national conformément au Protocole n° 2. En ce sens, aucun mécanisme particulier n'a été mis en place pour associer les Länder au contrôle du principe de subsidiarité, ils y participent automatiquement. Nous remarquons simplement qu'en ce qui concerne les États dont la seconde chambre représente les entités fédérées, le mécanisme d'alerte précoce emporte directement pour conséquence une participation des régions au contrôle du principe de subsidiarité. Précisons également que le Bundesrat réunit les représentants des exécutifs fédérés, et non des pouvoirs législatifs. Ceci emporte pour conséquence une mise à l'écart des parlements des Länder dans le cadre d'un mécanisme voué pourtant à associer les pouvoirs législatifs internes à l'intégration européenne.

772. Un constat similaire peut être opéré pour la Belgique, quoique cet État se situe dans un cas particulier compte tenu de la déclaration n° 51[1421] qu'il a émise et qui est annexée au Traité de Lisbonne. Aux termes de cette déclaration, la Belgique a indiqué que les deux votes attribués à chaque parlement par les traités pouvaient, en fonction des situations, être exprimés par des assemblées législatives fédérées. Il s'agit actuellement du seul État membre à avoir interprété de la sorte les dispositions relatives au mécanisme d'alerte précoce. Les raisons à l'origine de la déclaration n° 51 sont issues, exclusivement, du contexte belge, et la Belgique aurait pu émettre cette déclaration même en l'absence de la mention du niveau régional par le Protocole n° 2. Il s'agit là d'une opération classique d'interprétation d'un Traité par un État partie. Cependant, cette déclaration emporte pour conséquence une participation, directe cette fois, des entités fédérées belges. À ce titre, ce n'est pas tant la mention du niveau régional, mais la création du mécanisme d'alerte précoce qui a donné lieu à une participation plus poussée des autorités législatives fédérées dans l'intégration européenne. Contrairement à l'Allemagne, ce sont bien les autorités législatives des entités fédérées qui participent au contrôle du respect du principe de subsidiarité par le législateur européen[1422]. La déclaration belge permet l'expression

[1421] « Déclaration du Royaume de Belgique relative aux parlements nationaux », *Traités sur l'Union européenne et le Fonctionnement de l'Union européenne*, signés le 13 décembre 2007 et entrés en vigueur le 1er janvier 2009, JOC202, 07.06.2016, p. 337.

[1422] Pour la procédure exacte de répartition des votes, voir *l'Accord de coopération entre l'État fédéral, les Régions, les Communautés, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune relatif à l'exercice des compétences attribuées aux parlements nationaux par le Traité sur l'Union européenne, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les protocoles y annexés*, 29 mars 2017, consultable le 15 février 2020,

de son organisation territoriale et institutionnelle dans le cadre du contrôle politique du principe de subsidiarité.

773. La portée de la référence au niveau régional se perçoit toutefois indubitablement en Italie et en Espagne. Dans ces deux États membres, les autorités législatives régionales ont mis en place des procédures leur permettant de prendre part au mécanisme d'alerte précoce[1423]. Le droit national italien prévoit en ce sens la consultation des assemblées législatives régionales[1424]. Toutefois, il semble que les Communautés autonomes espagnoles se soient réellement saisies de leur rôle en la matière, là où ce n'est le cas que de quelques régions en Italie[1425]. De plus, aucune traçabilité des opinions régionales n'est assurée, de sorte à noyer quelque peu leurs positions dans les positions nationales, limitant ainsi la portée de leur participation[1426]. Malgré des limites, liées en partie à la jeunesse du mécanisme pour des pouvoirs législatifs longtemps exclus de l'intégration, l'association des pouvoirs législatifs régionaux prend forme dans ces deux États membres. Si des améliorations peuvent être apportées, il reste que la mention du niveau régional dans les dispositions du Protocole n° 2 a permis aux autorités législatives régionales d'obtenir un moyen de participation (indirecte) à la procédure législative européenne. À ce titre, le renvoi aux droits nationaux par le droit de l'Union européenne n'a pas fait obstacle à l'association de certains pouvoirs législatifs régionaux au contrôle du respect du principe de subsidiarité.

774. Le principe de subsidiarité s'inscrit manifestement dans les principes qui ont participé au dépassement de la traditionnelle cécité régionale de la construction européenne[1427]. Au-delà de son rôle de régulateur de l'exercice des compétences partagées, ce principe peut fonder une prise en compte plus poussée de la forme composée des États membres. Ce double rôle du principe de subsidiarité, à savoir comme outil de centralisation et de décentralisation, se retrouve également concernant le principe de coopération loyale. Ce dernier justifie une adaptation plus étendue de l'Union européenne à la forme composée des États membres.

[https://www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MIvalObj=100663853]

[1423] K. BORONSKA-HRYNIEWIECKA, « Regions and Subsidiarity after Lisbon: Overcoming the "Regional Blindness", précité, p. 9 et s.

[1424] Le Parlement national peut consulter les assemblées législatives régionales, art. 8 de la loi 234/2012, précitée.

[1425] K. BORONSKA-HRYNIEWIECKA, « Regions and Subsidiarity after Lisbon: Overcoming the "Regional Blindness", précité, p. 9 et s.

[1426] M. FINK, « Challenging the Subnational Dimension of Subsidiarity in Eu Law », précité, p. 16.

[1427] K. BORONSKA-HRYNIEWIECKA, « Regions and Subsidiarity after Lisbon: Overcoming the "Regional Blindness", précité, *passim*.

B- La coopération loyale vectrice d'une prise en compte de la forme composée

775. La coopération loyale ne se réduit plus aujourd'hui à sa seule dimension verticale ascendante. Au contraire, la Cour a eu l'occasion d'affirmer sa réciprocité en consacrant des obligations à la charge des institutions[1428]. L'unité européenne n'est dès lors plus conçue dans une logique exclusivement défensive à l'égard des États membres. Cette réciprocité opère une dynamisation des rapports entre l'Union et les États, propice à l'approfondissement de l'adaptation de l'Union à leur forme composée (1). Dans cette perspective, la proximité du principe de coopération loyale avec celui de respect de l'identité nationale mérite d'être remarquée. La loyauté européenne peut jouer un rôle en faveur de la dimension « respect-garantie » qui émerge actuellement de l'Union européenne à l'égard de la répartition interne des compétences (2).

1) Une loyauté réciproque au service d'une unité renouvelée

776. En énonçant que « les États membres et l'Union européenne se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités », l'article 4§3 est une codification de la jurisprudence de la Cour de Justice. Cette disposition reflète d'une part, les obligations de loyauté pesant exclusivement sur les institutions européennes et d'autre part, la réciprocité globale du principe de coopération loyale. À la lecture de l'article 4 § 3 il est aisé d'identifier d'un côté le caractère réciproque du principe[1429] et de l'autre, les obligations de loyauté s'imposant exclusivement aux États membres[1430]. La nouvelle rédaction ne remet donc pas en cause les liens entre la qualité de membre des États et le principe de coopération loyale. Les obligations qui en découlent sont toujours prévues par le traité et employées par la Cour de Justice[1431].

777. La Cour de Justice s'est fondée sur le principe de coopération loyale pour consacrer des obligations à la charge des institutions, notamment de la Commission. Elle a également progressivement identifié des obligations réciproques entre cette dernière et les États membres,

[1428] CJCE, 30 mars 1995, *Parlement/Conseil*, C-65/93, ECLI:EU:C:1995:91.
[1429] La Cour a en effet très tôt affirmé que « les relations entre les États membres et les institutions communautaires sont régies, en vertu de l'article 5 du Traité CEE, par un principe de coopération loyale », CJCE, Ord., 13 juil. 1990, *Zwartveld*, C-2/88, précitée, pt. 17.
[1430] Article 4 § 3, al. 2 et 3 du TUE.
[1431] CJUE, 5 septembre 2019, *Commission/Italie*, C-443/18, ECLI:EU:C:2019:676, pts. 71-90, spé. pt. 87.

principalement dans le cadre de la procédure en manquement[1432]. Le dépassement de la dimension verticale ascendante de la coopération loyale marque une évolution de la conception de l'unité dans l'Union européenne. Cette dernière n'est plus l'acteur exclusif de sa garantie, au contraire les États membres y participent aussi. À ce titre, les institutions européennes doivent coopérer avec les institutions des États membres lorsqu'elles agissent au service de l'intégration. Il en va ainsi dans l'hypothèse où le juge national s'adresse à la Commission européenne dans le cadre de l'application du droit de l'Union européenne. La Commission est tenue de lui fournir toute information nécessaire à son office de juge de droit commun du droit de l'Union, conformément au principe de coopération loyale[1433]. Dans cette hypothèse, c'est une institution nationale qui agit au service de l'unité de l'Union à travers l'application de son droit. La coopération loyale, située au fondement de l'office du juge national, vient parachever la sauvegarde de l'unité en imposant une obligation de coopération à la Commission européenne.

778. La réciprocité de la coopération loyale a ainsi conduit à une évolution de l'unité européenne. Exclusivement défensive à l'égard des États membres, cette dernière a évolué dans un sens plus inclusif. La mutation de l'unité européenne est due au dynamisme de la coopération loyale. Il s'agit en effet d'un principe dont les contours sont définis progressivement par le juge de l'Union européenne. Les fonctions de la coopération loyale sont ainsi susceptibles de s'adapter au gré du contexte dans lequel elles s'inscrivent. Au moyen de sa réciprocité, la Cour inscrit l'unité dans l'Union « dans un jeu de rapports entre autonomies : autonomie des États membres, autonomie de l'Union et de son droit »[1434]. L'unité dans l'Union ne peut plus dès lors se définir comme étant uniquement construite en opposition à la diversité intrinsèque de l'Union européenne, reflétée par ses États membres. Sa garantie maximale passe par le nécessaire dépassement d'une approche strictement méfiante de la diversité de l'Union européenne. Le principe de coopération loyale s'avère ainsi être un outil pertinent pour réaliser la conjugaison entre unité et diversité[1435]. À ce titre, sa proximité avec le principe de respect de l'identité nationale des États membres ne saurait passer inaperçue. Si ces derniers se doivent d'adopter un comportement loyal à l'égard de l'Union européenne, cette loyauté s'impose désormais également à l'Union en direction des États, et de leur organisation constitutionnelle notamment.

[1432] L. MELONI, « Le principe de coopération loyale comme outil dynamique de l'unité dans l'Union européenne », précité, p. 256-258.
[1433] CJCE, 28 février 1991, *Delimitis*, C-234/89, ECLI:EU:C:1991:91, pt. 53.
[1434] L. POTVIN-SOLIS, « Le principe de coopération loyale », précité, p.189.
[1435] *Ibid*., p. 193.

2) Coopération loyale et identité nationale au fondement d'une prise en compte de la diversité étatique

779. Accolés aux côtés d'autres principes fondamentaux de la construction européenne[1436], la coopération loyale et le respect de l'identité nationale des États membres peuvent être appréhendés conjointement. D'ailleurs, certains auteurs s'interrogeaient sur l'existence d'une obligation de respect de l'identité constitutionnelle des États membres fondée sur la coopération loyale avant l'actuel article 4 § 2 du TUE[1437]. De même, le juge constitutionnel allemand n'avait pas hésité à se référer au principe de coopération loyale pour invoquer l'obligation de l'Union européenne de respecter l'ordre constitutionnel des États membres[1438]. La consécration textuelle du respect de l'identité nationale a emporté pour conséquence d'en faire un principe autonome, distinct de la coopération loyale[1439]. Toutefois, leur autonomie ne s'oppose pas à ce que ces deux principes soient mis en relation.

780. Coopération loyale et respect de l'identité nationale s'insèrent tous deux dans les principes constitutionnels d'articulation des rapports entre l'Union européenne et les États membres. Ils peuvent à ce titre être appréhendés comme les deux faces d'une même médaille. Le principe de coopération loyale impose aux États membres le respect de l'identité de l'Union européenne, définie en partie par les objectifs qui lui sont assignés. Parallèlement, l'Union respecte l'identité nationale des États. Et l'obligation de loyauté qui pèse réciproquement sur l'Union et les États membres donne un sens particulier au respect qu'elle doit à leur identité nationale. Nous avons en effet présenté différentes facettes du « respect » de cette identité nationale par l'Union. Le « respect-indifférence » qui a marqué les rapports entretenus avec la forme des États membres a muté, en partie, en un « respect-garantie »[1440]. Sur ce point, le principe de coopération loyale peut s'avérer vecteur de renforcement de ce « respect-garantie »

[1436] Notamment au principe d'attribution situé au premier paragraphe de l'article 4 du TUE ainsi qu'au principe d'égalité présent au même aliéna que le principe de respect de l'identité nationale des États membres. L'article 4 suit quant à lui l'article 3 qui traite de manière générale des objectifs et principes qui gouvernent l'action de l'Union. Il précède l'article 5 où l'on retrouve le principe d'attribution des compétences, le principe de subsidiarité et le principe de proportionnalité.

[1437] J. GERKRATH, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe. Modes de formation et sources d'inspiration et modes de formation de la Constitution des Communautés et de l'Union européenne*, *op. Cit.*, p. 410.

[1438] *Ibid.*, p. 411. Également, P.-E. LEHMANN, *Réflexions sur la nature de l'Union européenne à partir du respect de l'identité nationale des États membres*, thèse dact., Université de Lorraine, 2013, 651 p., p. 110.

[1439] Sur l'autonomie du principe de respect de l'identité nationale par rapport au principe de coopération loyale, voir notamment F.-X. MILLET, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*, *op. Cit.*, p. 183-186, spé. p. 186.

[1440] Voir en ce sens *supra*, p. 343.

de la répartition interne des compétences tel que récemment consacré par la Cour de Justice. Parallèlement, il est une limite au respect de l'identité nationale des États membres. Ces derniers sont en effet tenus d'une obligation générale de loyauté dont la portée s'étend à l'exercice de leurs compétences retenues. Appréhendés conjointement, ces deux principes assurent une prise en considération équilibrée de chaque ordre juridique. Ils participent en ce sens à l'émergence d'une « obligation réciproque de prise en considération du droit, des compétences, et des exigences existentielles de l'autre par chacun des deux ordres étatique et européen »[1441].

781. Dans cette perspective, il convient d'envisager la coopération loyale au-delà de la seule mise en œuvre du droit de l'Union européenne en l'étendant aux dimensions politiques et administratives de l'intégration européenne. Si l'article 4 § 3 a évidemment vocation à régir l'application du droit de l'Union européenne par les États membres, elle ne s'y épuise pas. Il en va de même pour le principe de respect de l'identité nationale des États membres. Sa manifestation contentieuse est la plus saisissante, mais elle ne saurait être la seule. Leur emplacement dans les principes fondamentaux de l'Union européenne en atteste, il s'agit de deux principes qui participent à « la structuration et à la régulation de la communauté de droit, en gouvernant les rapports nés du processus d'intégration entre l'Union et les États »[1442].

782. La lecture combinée des principes de coopération loyale et de respect de l'identité nationale nourrit également l'évolution de l'unité dans l'Union dans une logique d'inclusion de la diversité. La conjugaison de ces deux principes laisse émerger une loyauté d'ensemble qui permet de dépasser le conflit, voire qui se nourrit de la diversité propre à l'Union européenne. Sur le fondement de ces principes, il nous est possible d'affirmer qu'à présent l'unité dans l'Union ne saurait se départir de sa diversité[1443].

783. Les principes de subsidiarité et de loyauté jouent ainsi un double rôle au service de l'unité et de la diversité de l'Union européenne. Si leur fonction descendante reste encore aujourd'hui limitée en pratique, ils s'avèrent tout de même être des vecteurs pertinents d'évolution de l'ordre juridique de l'Union européenne. Principes constitutionnels du droit de l'Union, ils constituent à ce titre des fondements théoriques d'une adaptation plus poussée de l'Union européenne à la forme composée des États membres. Leur dualité est déterminante

[1441] P.-E. LEHMANN, *Réflexions sur la nature de l'Union européenne à partir du respect de l'identité nationale des États membres*, précité, p. 72.
[1442] *Ibid*., p. 563.
[1443] Voir en ce sens, J. TEYSSEDRE, « Le respect de l'identité nationale : outil de préservation d'une diversité intrinsèque à l'Union », *Annuaire de droit européen*, volume XI-2013, Bruylant, Bruxelles, 2015, pp.107-121. Notamment sur « la diversité comme source de richesse » de l'Union européenne, p. 107.

dans un contexte d'inclusion de la diversité européenne dans le droit et l'ordre juridique de l'Union.

CONCLUSION DE CHAPITRE

784. L'approfondissement de l'adaptation de l'Union européenne à la forme composée des États membres relève d'un enjeu constitutionnel. Celui de la structuration des rapports de compétence entre l'Union et les États en cause. À ce titre, certains principes du droit de l'Union européenne constituent des fondements constitutionnels sur lesquels appuyer notre proposition. L'impératif de respect de l'identité nationale des États membres intègre explicitement l'autonomie régionale. Invoqué à plusieurs reprises par les États membres, l'article 4§2 du Traité sur l'Union européenne a conduit la Cour de Justice à affirmer le respect de la répartition interne des compétences. Loin de l'indifférence traditionnelle de l'Union européenne, ce principe apparaît comme le fondement d'un respect-garantie de cette répartition interne.

785. À l'inverse, les principes de subsidiarité et de coopération loyale poursuivent à première vue une finalité unificatrice dans l'Union européenne. Le principe de subsidiarité a paradoxalement légitimé l'action des institutions européennes. La coopération loyale consiste quant à elle en un encadrement poussé de l'exercice de leurs compétences par les États membres. Néanmoins, ces deux principes sont des fondements potentiels d'une adaptation plus poussée de l'Union européenne à la forme composée des États membres. L'insertion de la dimension régionale dans l'article 5§3 du Traité sur l'Union européenne renouvelle la portée descendendate de la subsidiarité. De même, la loyauté réciproque de l'article 4§3 invite à dépasser la dimension verticale ascendante de la coopération loyale. Interprétés à l'aune de l'impératif de respect de l'identité nationale des États membres, ces deux principes apparaissent comme des fondements pertinents de l'adaptation de l'Union européenne. Pour étayer notre proposition, il convient à présent d'envisager les pistes d'adaptations du statut contentieux des régions.

CHAPITRE 2 – LES ADAPTATIONS POSSIBLES DE L'UNION EUROPEENNE : L'EVOLUTION DU STATUT CONTENTIEUX DES REGIONS

786. L'adaptation récente de l'ordre juridique de l'Union européenne à la forme composée des États membres peut être prolongée. L'unité dans l'Union telle qu'elle se présente actuellement peut supporter un degré supplémentaire de diversité. Il convient, par conséquent, d'explorer les diverses adaptations possibles, certaines étant complémentaires et d'autres, exclusives. Ces dernières peuvent de plus avoir lieu soit par la voie jurisprudentielle, soit par la voie de révision des Traités. Bien qu'une révision semble peu probable dans le contexte actuel, ces deux modalités seront abordées afin de présenter une palette complète de solutions. De plus, une modification par la voie jurisprudentielle pourrait, par la suite, être prolongée dans le cadre d'une révision des Traités. La jurisprudence de la Cour a marqué la construction européenne et participé à l'affirmation de principes qui régissent les fondements mêmes de la construction européenne. Certains de ces principes ont acquis une signification particulière du fait de la jurisprudence de la Cour de Justice[1444]. En outre, d'éventuelles propositions de modification du droit originaire sont susceptibles de nourrir une évolution de la jurisprudence. Au regard de tous ces éléments, il semble important de ne pas se limiter aux adaptations à droit constant, mais de traiter également des modifications à droit modifié.

787. La répartition interne des compétences et le rôle des régions qui en découle dans la mise en œuvre peuvent être pris en considération à la fois pour dépasser le conflit et pour renforcer la sanction du manquement. Ces adaptations, qui ne remettent nullement en cause la jurisprudence actuelle, s'avèrent tout à fait envisageables à droit constant. D'autres à l'inverse nécessitent une révision du droit originaire, soit parce que leur portée est trop importante, soit parce que cela reviendrait pour le juge à violer le droit qu'il doit appliquer. Face à la diversité des adaptations, il convient d'identifier celles qui s'avèrent les plus pertinentes dans le contexte actuel, sans évacuer pour autant celles dont la portée serait plus ambitieuse (Section 1).

788. L'adaptation de l'Union européenne à la forme composée des États membres ne s'épuise pas dans sa prise en compte au moment de l'application du droit de l'Union. La forme

[1444] Certains auteurs ont parlé d'activisme de la Cour, dans un sens péjoratif. Sur le contexte de cette critique et sa remise en cause, voir, R. D. KELEMEN, S. KARL SCHMIDT, « Introduction. The European Court of Justice and Legal Interpretation: Perpetual Momentum ? », *Journal of European Public Policy*, vol. 19, n°1, 2012, p. 1-7

composée des États tend à se manifester également lorsqu'une région autonome saisit le juge de Luxembourg. L'articulation des rapports de compétences entre les États et l'Union européenne passe aussi par un élargissement de la capacité processuelle active des régions. Cette évolution peut se concrétiser par la voie jurisprudentielle au moyen d'une évolution de l'interprétation des conditions de recevabilité des recours des régions. Elle peut en outre s'effectuer dans le cadre d'une révision des traités par la consécration d'un statut propre aux régions (section 2).

SECTION 1 : DES ADAPTATIONS POSSIBLES DANS LE CADRE DE L'APPLICATION DU DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

789. Dans le cadre de l'application du droit de l'Union européenne, la prise en considération de la forme composée peut se concrétiser de façons multiples. Toutes ces modalités impliquent une prise en compte de la répartition interne des compétences. Toutefois, la portée de l'adaptation de l'Union européenne varie en fonction de la manière dont elle est opérée. Si elle procède d'une évolution jurisprudentielle, elle demeure limitée par les principes qui gouvernent la mise en œuvre du droit de l'Union européenne. En effet, l'ouverture de l'Union à la diversité des États membres ne doit pas mettre en cause son unité et, notamment, celle de son droit. Dans le cadre d'une adaptation par la voie jurisprudentielle, celle-ci se concrétiserait dès lors par une adaptation limitée de l'ordre juridique européen à droit constant (§1).

790. Dans l'hypothèse d'une révision des traités, des adaptations plus ambitieuses peuvent être envisagées. En effet, celles-ci proviendraient des États, évitant ainsi les débats et conflits autour d'un supposé « activisme » du juge de l'Union. Néanmoins, ces révisions devraient plutôt s'inscrire dans le contexte de l'intégration. À ce titre, elles doivent participer à la réalisation des objectifs du Traité, tout en permettant aux régions d'exprimer leurs intérêts devant le juge de l'Union européenne. Une telle adaptation s'inscrirait dès lors dans une perspective de responsabilisation des régions et d'équilibre entre cette dernière et leur accès au juge de l'Union européenne (§2).

§ 1. La prise en compte à droit constant de la forme composée de l'État membre

791. La Cour a déjà reconnu la possibilité d'adapter le cadre de référence de son analyse en présence de collectivités territoriales dotées d'un certain degré d'autonomie. Cette adaptation a permis à la fois d'assurer l'application du droit de l'Union européenne et de préserver la répartition interne des compétences. Dans ces cas de figure, le conflit a été contourné au profit d'une conciliation entre ordres juridiques. La jurisprudence récente reste cependant limitée dans sa portée puisqu'elle atteste d'un raisonnement au cas par cas. Ce qui induit un enjeu de prévisibilité et de sécurité juridique pour les États membres et pour la Cour de Justice de l'Union européenne. Si l'approche *in concreto* reste pertinente, une première adaptation consisterait à prolonger cette logique d'adaptation ponctuelle du juge lorsqu'il applique le droit de l'Union européenne aux ordres juridiques internes composés (A).

792. Cependant, la prise en compte de la forme composée des États membres ne peut automatiquement conduire à ignorer les conflits entre celle-ci et l'ordre juridique de l'Union européenne. Elle ne saurait justifier une remise en cause du principe de primauté du droit de l'Union. Assurément, le dépassement du mythe d'une primauté absolue au profit d'une primauté conciliante du droit de l'Union européenne envers les particularismes nationaux[1445] demeure nécessaire. Cette conception ne signifie pas toutefois que les principes qui gouvernent l'application du droit de l'Union, dont celui de primauté, doivent céder le pas aux particularismes nationaux. Dès lors, la prise en compte de la forme composée des États membres ne se réduit pas à une interprétation conciliante du droit de l'Union par le juge. Une telle interprétation s'avère parfois impossible sans porter atteinte à la substance d'une législation européenne ou aux principes qui régissent sa mise en œuvre. La forme composée peut néanmoins être prise en compte même lorsque l'État membre est condamné pour un manquement au droit de l'Union européenne. Certaines particularités des ordres juridiques internes doivent en effet être prises en considération dans la condamnation du juge (B).

[1445] Nous reprenons ici les propos de la professeure LAURENCE BURGORGUE-LARSEN qui invite à dépasser la primauté absolue pour « un nouveau crédo, celui du discours pluraliste qui postule l'écoute des différents acteurs des systèmes », « L'identité constitutionnelle en questions », précité, p. 166.

A- Un principe général d'adaptation ponctuelle du cadre de référence du juge à la forme composée des États membres

793. La confrontation entre l'ordre juridique de l'Union européenne et la forme composée des États membres a parfois amené la Cour à adapter le cadre de référence de son analyse[1446]. Le juge est parfois passé d'un cadre de référence étatique à un cadre de référence régional pour ne pas remettre en cause la répartition interne des compétences. Cette jurisprudence atteste d'une adaptation effective à la forme composée des États membres au moyen de la prise en compte de la répartition interne des compétences. C'est en effet cette dernière qui a conduit le juge à adapter son cadre d'analyse, ou du moins à chercher une interprétation du droit de l'Union européenne qui ne remettrait pas en cause la répartition des compétences dans un État membre composé. L'extension de cette logique d'adaptation au-delà du contentieux des aides publiques a constitué une étape supplémentaire dans l'articulation entre l'ordre juridique de l'Union et les ordres juridiques internes.

794. De manière générale, il conviendrait de maintenir cette malléabilité du droit de l'Union européenne. Dans les hypothèses où une telle adaptation du cadre de référence ne porte pas atteinte à la substance même d'un acte juridique, d'un principe ou d'un objectif de l'Union, elle s'avère envisageable. À ce titre, nous sommes d'avis, comme François-Xavier MILLET, qu'il ne convient pas de consacrer un principe général de diversité[1447]. Un tel principe comporte un risque important de mise en cause de l'unité dans l'Union, dont la fragilité reste un enjeu actuel[1448]. Les États membres pourraient y recourir pour demander au juge de prendre en considération certaines de leurs spécificités pour justifier une adaptation de l'interprétation et de l'application du droit de l'Union européenne. Le principe doit rester celui de l'unité dans l'Union européenne et, notamment, de l'unité de son droit. Cependant, au travers du respect de l'identité nationale, le juge de l'Union européenne peut dégager « des principes spécifiques de diversité, définis de manière suffisamment stricte afin qu'ils ne représentent pas de menace sérieuse pour l'existence de l'Union et l'effet utile de son droit »[1449].

795. À partir de la répartition interne des compétences et de l'autonomie octroyée à certaines entités intraétatiques par les droits nationaux, le juge de l'Union européenne peut

[1446] Voir en ce sens *supra*, p. 304.
[1447] F.-X MILLET, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*, *op. Cit.*, p. 265.
[1448] *Ibidem*.
[1449] *Ibidem*.

apprécier à quel moment il est pertinent d'adapter le cadre de référence de son analyse. L'autonomie des collectivités concernées par l'application du droit de l'Union européenne joue un rôle conséquent dans l'adaptation opérée par le juge. Le respect de la répartition interne des compétences est en effet fondé sur le respect dû par l'Union à l'identité nationale des États membres, « y compris l'autonomie régionale et locale »[1450]. Dès lors, la seule existence d'un niveau régional n'emporte pas automatiquement adaptation du cadre de référence ni, d'ailleurs, l'autonomie régionale. La Cour de Justice maintient une maîtrise du degré de diversité « acceptable » en droit de l'Union, de l'opportunité et de la portée d'une éventuelle adaptation du cadre de référence.

796. Dans la perspective d'une adaptation à la forme composée, il conviendrait de maintenir cette approche complémentaire des ordres juridiques lorsque cela s'avère possible au regard du droit de l'Union européenne. Toutefois, il conviendrait de réserver une telle adaptation à l'existence d'un certain degré d'autonomie au niveau régional, ou local. La Cour pourrait d'ailleurs limiter toute éventuelle adaptation au seul niveau régional, ou fédéré, sans prendre en considération d'éventuelles autonomies locales. Ceci pour deux raisons principales. D'une part, car la répartition interne des compétences atteste tout de même que le niveau régional, ou fédéré, demeure le seul à détenir des compétences législatives et des compétences administratives sur un nombre important de domaines. C'est à ce titre que les autorités régionales et fédérées sont associées à l'exercice des fonctions de l'État membre, contrairement aux niveaux locaux. Il en va ainsi en Italie, où les pouvoirs locaux, qui bénéficient également d'une autonomie garantie par la Constitution, sont informés, voire consultés dans certaines régions, mais ils ne sont en aucun cas associés comme les régions[1451]. D'autre part, limiter l'adaptation au niveau régional assurerait un équilibre entre unité et diversité. Étendre la logique des jurisprudences *La Rioja* et *Horvath* au niveau local serait susceptible d'entraîner le juge de l'Union sur un chemin escarpé où le morcellement du droit de l'Union européenne serait le risque principal. Enfin, ces arrêts semblent d'ailleurs démontrer que le juge subordonne l'adaptation de son cadre de référence à l'existence d'un certain degré d'autonomie des collectivités chargées de la mise en œuvre. Dès lors, la seule participation à l'exécution du droit de l'Union pour une collectivité ne saurait justifier une telle adaptation. La marge de manœuvre de la collectivité qui met en œuvre la réglementation européenne doit être prise en compte.

[1450] Art. 4 § 2 du TUE.

[1451] Seules les régions détiennent une compétence législative sur le domaine de « l'Europe des régions » (art. 117, al. 4 de la Constitution). De même, la Constitution ne reconnaît qu'aux régions le droit de participer directement à la formation des actes juridiques de l'Union européenne (art. 117 al. 5).

Cette dernière s'avère plus ou moins importante en fonction de la forme de l'État et de la répartition interne des compétences. Dans les États membres étudiés, les régions détiennent une marge de manœuvre très importante dans le cadre de leurs compétences législatives, exclusives et concurrentes/partagées. Lorsque des collectivités territoriales détiennent des compétences législatives, la marge d'appréciation qu'elles détiennent change de nature. Il s'agit là d'une distinction quantitative en plus de qualitative qui justifie d'autant plus une prise en compte particulière par le droit de l'Union européenne. Une interprétation complémentaire du droit de l'Union par le juge viserait alors à ne pas remettre en cause cette marge de manœuvre.

797. L'adaptation ainsi envisagée demeurerait ponctuelle et concrète, c'est-à-dire effectuée au cas par cas par le juge. En fonction de la législation européenne en cause et de la portée de l'adaptation sur sa substance, la Cour devrait apprécier la mise en œuvre de ladite législation au niveau régional et non pas exclusivement au niveau étatique[1452]. Il ne s'agit pas de revenir sur les exigences d'uniformité, d'effet utile et d'effectivité du droit de l'Union européenne. Ces exigences peuvent néanmoins supporter un degré supplémentaire de diversité[1453], comme l'a d'ailleurs démontré la jurisprudence de la Cour[1454]. En outre, la Cour ne s'immiscerait pas pour autant dans la répartition interne des compétences. Elle prendrait acte qu'un ordre juridique interne a octroyé un degré important d'autonomie à un niveau de pouvoir autre que le niveau étatique. Par conséquent, établir des critères prédéterminés qui amèneraient la Cour à adapter son cadre de référence demeure délicat. Il convient plutôt de l'inviter à façonner le principe de respect de l'identité nationale, dont découle celui de la répartition interne des compétences, en un principe d'interprétation du droit de l'Union européenne.

798. Aux côtés d'une adaptation dans l'esprit du droit de l'Union, des solutions concrètes peuvent également nourrir la prise en compte de la forme composée par l'ordre juridique de l'Union, et, plus précisément par son juge. Cette forme composée se traduit en effet en la mise en place de mécanismes internes de coopération ou de règlement des conflits entre le niveau national et le niveau régional. La cécité européenne a longtemps fait obstacle à une quelconque portée de ces mécanismes dans l'analyse du juge. Or, un dépassement de cette situation semble actuellement envisageable et souhaitable. Par la prise en considération de certains mécanismes,

[1452] N. CAMBIEN, K. LAENERTS, « Regions and the European Court: giving shape to the regional dimension of the Member States », précité, p. 626.
[1453] L. BURGORGUE-LARSEN incite en ce sens l'Union européenne dans ces propos sur l'identité constitutionnelle des États membres, « L'identité constitutionnelle en question », précité, p. 166.
[1454] Sur l'affirmation d'une certaine diversité des États membres dans et par la jurisprudence de la Cour voir notamment nos propos supra, p.329.

le juge de l'Union européenne approfondirait l'adaptation de l'Union à la forme composée des États membres sans pour autant remettre en cause la primauté du droit de l'Union européenne.

B- Des hypothèses pratiques d'adaptation dans le cadre de la condamnation de l'État composé membre

799. Le comportement, ou l'abstention, d'une région sont parfois incompatibles avec le droit de l'Union européenne et doivent à ce titre être condamnés. Ni la répartition interne des compétences ni l'autonomie constitutionnelle d'une région ne sauraient justifier un manquement au droit de l'Union européenne. Lorsque le juge adapte le cadre de référence de son analyse cela peut l'amener à conclure à la compatibilité de la situation avec le droit de l'Union européenne. Sans adaptation du cadre de référence par le juge il n'y aurait pas eu compatibilité. Or, l'approche conciliante du juge ne s'avère ni souhaitable ni pertinente dans certaines situations. Même en ayant modifié son cadre d'analyse le juge peut constater un manquement au droit de l'Union[1455]. En outre, le juge peut décider de maintenir le cadre de référence étatique dans la perspective d'une interprétation non conciliante du droit de l'Union. Sa décision dépendra des critères établis pour modifier ledit cadre de référence[1456]. La constatation d'un manquement et sa sanction ne doivent pas être analysées comme un refus de prise en compte de la forme composée des États membres.

800. Cependant, le juge devrait expressément intégrer dans son raisonnement la forme composée des États membres, quand bien même il conclurait à l'existence d'un manquement. Cette prise en compte inciterait les autorités nationales et régionales de l'État membre à coopérer dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne (1). Le juge devrait également appréhender la forme composée lorsqu'il sanctionne le manquement d'un État membre, ceci afin de participer au bon fonctionnement des mécanismes internes de répercussion du montant de la sanction financière (2).

[1455] C'est ce qui peut arriver dans le cadre du contentieux des aides publiques. Dès lors que les trois critères posés par la jurisprudence sont remplis, c'est uniquement la sélectivité territoriale d'une aide qui n'est pas établie. L'aide ainsi octroyée par une région peut toujours être interdite, car matériellement sélective. C'était le cas par exemple dans l'arrêt *Presidente del Consiglio dei Ministri/Regione Sardegna*, C- 169/08, précité.
[1456] Voir en ce sens *infra*, p.402.

1) Prise en compte des mécanismes internes de coopération dans le cadre de la condamnation

801. Les États membres étudiés ont progressivement convergé vers la mise en place de mécanismes de coopération dans le cadre de leur participation à l'intégration européenne. La portée et l'efficacité de ces principes et mécanismes varient d'un État membre à l'autre. Elles dépendent fortement du contexte politique et historique propre à chaque État membre. Néanmoins, ces mécanismes ont été mis en place dans les ordres juridiques internes étudiés faute de pouvoir recourir à la coercition à l'égard des régions. Il en va ainsi du recours aux accords de coopération susceptible d'intervenir entre les autorités fédérées belges et l'autorité fédérale pour procéder à la mise en œuvre uniforme d'un acte juridique de l'Union européenne. Les accords conclus entre les autorités centrales et les communautés espagnoles peuvent aussi servir à cela, bien que leur champ d'application s'étende au-delà du droit de l'Union européenne.

802. Lorsque le juge de l'Union européenne apprécie une législation interne ou un comportement par rapport au droit de l'Union, il devrait prendre en considération ces mécanismes de coopération lorsqu'ils existent. Afin de dépasser l'approche traditionnellement verticale et hiérarchique des rapports entretenus entre autorités centrales et régionales dans les États membres étudiés. Ainsi, lorsqu'il constate un manquement d'un État membre composé, le juge pourrait identifier les mécanismes de coopération qui n'ont pas été employés ou qui auraient pu permettre une mise en œuvre compatible du droit de l'Union européenne. La prise en compte de la forme composée intervient alors dans le raisonnement même qui mène le juge à constater le manquement. Simplement, en se référant expressément à des mécanismes internes de coopération, le juge de l'Union européenne participerait à leur efficacité.

803. L'apport de cette jurisprudence s'analyse plus en l'explicitation du raisonnement du juge qu'en la prise en compte d'éventuels mécanismes de coopération dans les ordres juridiques internes. Nul ne nous permet d'affirmer que le juge ne prenait pas en compte leur existence par le passé, sans prendre la peine de l'expliciter. L'implicite emportait le risque de donner lieu à des interprétations allant dans le sens d'une centralisation de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne. En identifiant des mécanismes internes de coopération, le juge de l'Union européenne inciterait les autorités des États membres étudiés à y recourir. Il participerait ainsi à la sauvegarde de la répartition interne des compétences tout en s'assurant de la bonne application du droit de l'Union européenne.

804. Cette approche n'est pas totalement étrangère au raisonnement du juge de l'Union européenne. À l'occasion d'un renvoi préjudiciel d'un juge allemand, la Cour de Justice s'est en effet expressément référée à un mécanisme interne de coopération pour assurer la compatibilité d'un comportement des Länder allemands avec le droit de l'Union européenne[1457]. La juridiction interne interrogeait la Cour sur l'interprétation de l'article 16, paragraphe 1er, d'une directive en matière de rétention des ressortissants des États tiers en situation irrégulière sur le territoire d'un État membre[1458]. Ladite directive imposait aux États membres de placer ces personnes dans des centres de rétention dits spécialisés, distincts des établissements pénitentiaires. Elle prévoyait néanmoins la possibilité de déroger à cette obligation dans certaines situations[1459]. Or, en Allemagne ce domaine relève de la compétence des Länder, dont la majorité ne disposait pas de centres de rétention. Dans le cadre de la mise en œuvre de cette directive, certains Länder ont considéré que la directive ne les obligeait pas à construire de tels centres. Dépourvus de ces centres sur leur territoire, ces Länder en ont déduit qu'ils pouvaient placer un ressortissant d'un pays tiers en situation irrégulière dans un établissement pénitentiaire en vue de son éloignement du territoire.

805. La Cour était donc saisie d'une question d'interprétation de l'article 16 de la directive[1460], dont la portée influait sur la répartition interne des compétences en Allemagne et sur l'autonomie des États membres. En effet, la question préjudicielle posait bien la question de la structure fédérale de l'Allemagne et, indirectement, de sa compatibilité avec l'article 16 de la directive[1461]. À ce titre, la juridiction de renvoi faisait référence dans sa question à l'article 4 § 2 du Traité. De même, le gouvernement allemand invoquait le respect de l'identité nationale pour justifier la liberté des Länder de déterminer la nécessité de construire des centres de rétention ou de placer les ressortissants des pays tiers en situation irrégulière dans des

[1457] CJUE, 17 juillet 2014, *Bero*, aff. Jointes C-473/13 et C-514/13, ECLI:EU:C:2014:2095.
[1458] Parlement européen, Conseil, *Directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants des pays tiers en séjour irrégulier*, 16 décembre 2008, 2008/115/CE, JO L 348, 24.12.2008, p. 98.
[1459] Dans son article 18.
[1460] Plus précisément, il y avait deux sous questions puisque l'arrêt joint deux affaires. L'une relative à la question de savoir si la seule absence de centre de rétentions spécialisés permettait une rétention en centre pénitentiaire. La seconde si, dans une situation équivalente, une rétention en centre pénitentiaire pouvait être consentie par le ressortissant d'un État tiers en situation irrégulière. Toutes deux posaient néanmoins la question identique de la marge de manœuvre des États membres dans l'interprétation de l'article 16, paragraphe 1er de la directive.
[1461] « Par leurs questions, les juridictions de renvoi demandent, en substance, à la Cour, si l'article 16, paragraphe 1er, en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation d'un État membre qui, compte tenu de sa structure fédérale, autorise les États fédérés à placer les ressortissants de pays tiers en attente d'éloignement dans un établissement pénitentiaire lorsqu'il n'existe pas de centre de rétention spécialisé sur le territoire de l'État fédéré compétent », pt. 115 des conclusions de l'avocat général YVES BOT, présentées le 30 avril 2014, ECLI:EU:C:2014:295.

établissements pénitentiaires. L'autorité fédérale soutenait « qu'il serait porté atteinte à la souveraineté administrative d'un Land si ce dernier ne pouvait »[1462] placer ces individus dans un centre de détention au seul motif que des centres de rétention existaient sur d'autres parties du territoire.

806. La répartition interne des compétences était invoquée en l'espèce pour justifier une interprétation favorable à une ample marge de manœuvre des États membres pour décider du placement d'un ressortissant d'un pays tiers en situation irrégulière en centre de rétention. Or, la directive prévoyait des situations d'urgence dans le cadre desquelles les États pouvaient déroger à l'obligation de placement en centre de rétention. L'interprétation proposée par l'Allemagne aurait dès lors conduit à élargir les hypothèses dans lesquelles les autorités d'un État pouvaient déroger à l'obligation de placement en centre de rétention. Cela nuit à l'objectif de la directive d'organiser l'éloignement des personnes en situation irrégulière tout en assurant la garantie de leurs droits fondamentaux. Le placement en centre de rétention et non en établissement pénitentiaire le temps de l'éloignement s'insérait dans cet objectif.

807. C'est donc sans surprise que la Cour de Justice a rejeté en l'espèce l'interprétation de l'article 16 de la directive proposée par l'Allemagne, déclarant incompatible la situation à l'origine des renvois préjudiciels[1463]. Elle a également rejeté l'interprétation selon laquelle l'article 16 aurait imposé aux États membres dépourvus de tels centres d'en construire et, dans un État composé, d'en construire dans chaque région ou entité fédérée[1464]. Cette considération s'inscrit principalement dans le respect de l'autonomie institutionnelle et procédurale des États membres. Elle n'est donc pas exclusivement une prise en considération de la forme composée. Toutefois, il est évident que si la Cour avait conclu qu'un État membre était tenu de construire de tels centres sur chaque territoire régional ou fédéré, l'autonomie régionale aurait été encadrée assez strictement.

808. La Cour aurait pu s'arrêter là, c'est-à-dire conclure à l'incompatibilité de l'interprétation allemande, et par là du comportement de certains Länder. La solution permettant de remédier à cette incompatibilité aurait dû être identifiée par l'Allemagne seule, au risque de maintenir une situation de violation du droit de l'Union européenne et, surtout, des droits fondamentaux des personnes concernées. Cependant, le juge va plus loin en considérant que l'ordre juridique interne doit garantir que l'État fédéré puisse transférer un individu en situation

[1462] Pt. 121 des conclusions, précitées.
[1463] Pt. 32 de l'arrêt.
[1464] Pt. 31.

irrégulière dans des centres de rétention situés dans d'autres États fédérés, « notamment en vertu d'accords de coopération administrative »[1465]. Le juge fait ici référence à une catégorie d'accords horizontaux permettant aux Länder de coopérer entre eux dans le cadre de leurs compétences administratives. Certains Länder avaient d'ailleurs conclu de tels accords afin d'assurer le placement d'individus en situation irrégulière dans des centres de rétention spécialisés situés sur un autre territoire que le leur[1466].

809. La Cour de Justice a donc exigé en l'espèce que les transferts de ces individus soient assurés dans des centres de rétention spécialisés, mentionnant expressément un mécanisme interne de coopération comme moyen d'y parvenir. Cet arrêt illustre de manière pertinente la possibilité d'assurer la primauté du droit de l'Union européenne sans mettre en cause, directement ou indirectement, la forme composée des États membres. En se référant aux accords de coopération administrative entre Länder, la Cour préserve également la diversité propre à la structure fédérale allemande. En outre, elle incite les autorités fédérées à coopérer entre elles en vue de respecter le droit de l'Union européenne, au moyen de mécanismes préexistants. Assurément, la Cour encadre ici l'autonomie institutionnelle et procédurale de l'Allemagne en identifiant le mécanisme interne qui permettrait un respect de la directive en question. Cette posture peut à la fois être critiquée et saluée. Le juge s'immisce en effet dans l'office du juge interne en allant au-delà de la seule réponse à la question préjudicielle. Cependant, elle n'a pas imposé en l'espèce le recours à la coopération administrative. Cela avait souvent emporté soit le maintien de la situation incompatible, soit le recours à des techniques centralisatrices et coercitives par les autorités nationales. En se référant aux accords de coopération administrative, la Cour parvient à un équilibre pertinent entre sauvegarde du droit de l'Union européenne et respect de l'autonomie régionale. Ainsi, la confrontation entre l'ordre juridique de l'Union européenne et la forme composée d'un État membre n'est pas contournée. La Cour l'aborde de manière assez classique en affirmant la primauté du droit de l'Union européenne. Toutefois, elle parvient parallèlement à favoriser la coopération interne et à préserver la diversité fédérée allemande.

810. Dans une logique d'articulation des ordres juridiques, le juge de l'Union européenne serait bien avisé d'identifier les mécanismes internes de coopération susceptibles d'assurer la mise en œuvre du droit de l'Union européenne dans un État membre composé.

[1465] *Ibidem*.

[1466] Ces accords ont été relevés par l'avocat général dans ses conclusions, pt. 148. Ce dernier a également invoqué le principe de l'aide mutuelle entre Länder prévu par la Loi fondamentale allemande, pt. 146.

811. La prise en compte de la forme composée et des mécanismes internes de coopération devrait également intervenir lorsque le juge constate et sanctionne un manquement d'un État membre composé

2) Prise en compte de la forme composée dans le cadre de la sanction du manquement

812. L'appartenance à l'Union européenne des États membres composés a donné lieu à la mise en place de mécanismes de répercussion du montant de la sanction financière prononcée par la Cour dans le cadre d'une procédure en manquement[1467]. Ces mécanismes nécessitent une répartition, en interne, des responsabilités notamment dans l'hypothèse d'une pluralité d'auteurs. Sur ce point, la doctrine de chaque État membre se questionne sur l'existence d'une obligation générale de garantie du droit de l'Union dans le chef des autorités nationales[1468]. Une telle obligation impliquerait qu'une partie du montant d'une sanction financière soit toujours imputée aux autorités nationales. Dès lors que le droit de l'Union européenne n'a pas été suffisamment garanti, ces dernières ont manqué à leur obligation de mise en œuvre.

813. Au-delà de cette question non réglée, l'étude des mécanismes internes de répercussion a révélé que la clarté du raisonnement de la Cour de Justice constituait un facteur de leur effectivité. En effet, les autorités régionales peuvent contester les modalités de répercussion devant les juridictions nationales. Pour se prononcer, ces dernières doivent nécessairement se référer à l'arrêt en manquement prononcé par la Cour de Justice. Si le raisonnement de la Cour s'avère ambigu, flou et vague quant aux auteurs du manquement, la répartition interne des responsabilités en sera d'autant plus difficile. En outre, l'intérêt de la garantie du droit de l'Union implique que ces mécanismes de répercussion fonctionnent. Ils jouent tant sur le terrain de la dissuasion que sur celui de la responsabilisation des autorités régionales. Or, la Cour de Justice a participé à la responsabilisation des régions, et globalement des autorités dites décentralisées. Elle a affirmé que ces dernières sont liées par l'obligation de mise en œuvre du droit de l'Union européenne[1469].

814. Dans le cadre d'une procédure en manquement, la Cour et la Commission européenne devraient prendre en considération la forme composée des États membres de manière plus poussée lorsque cela est possible. Ceci afin que « la responsabilité de chaque

[1467] Voir en ce sens, *supra*, p. 186.
[1468] Voir *supra*, p.203.
[1469] CJCE, *Fratelli Costanzo*, C- 103/88, précité.

acteur résulte sans ambiguïté du raisonnement de la Cour, que ce soit dans le cadre de l'imposition d'une amende et/ou d'une somme forfaitaire [notre traduction] »[1470]. Une telle clarté participerait en effet à l'effectivité des mécanismes internes de répercussion[1471], sans que le juge ne dépasse son office ni que la répartition interne des compétences ne vienne justifier le manquement ainsi constaté. Si ces institutions ont ponctuellement pris en compte la forme composée des États membres[1472], cela relève plutôt de la contingence que d'un mouvement jurisprudentiel et institutionnel. Il conviendrait de pérenniser cette prise en compte toutes les fois où cela est possible.

815. Le juge de Luxembourg ne devrait pas pour autant dépasser son office ou empiéter sur les compétences du juge interne en ce qui concerne la répartition des responsabilités entre autorités nationales et autorités régionales. Néanmoins, dans le calcul de l'amende, la Commission et la Cour de Justice pourraient préciser les parts de responsabilité des auteurs dès lors qu'ils sont plusieurs et que cela ressort de manière suffisamment claire des faits à l'origine du manquement. Il s'agit de distinguer la constatation d'un manquement d'un État membre du calcul de la sanction financière. Ce dernier doit prendre en considération la forme composée afin de permettre aux autorités nationales de recourir aux mécanismes internes de répercussion. Certains auteurs considèrent que la pratique actuelle de la Cour ne favorise pas l'installation d'une logique de responsabilisation des régions autonomes[1473]. Le refus d'imposer directement des sanctions aux autorités intraétatiques dans le cadre de la procédure en manquement étant appliqué par le juge de manière absolue, les régions demeurent par conséquent invisibles dans la condamnation des États membres[1474]. Dès lors, la clarification de son raisonnement dans le calcul de l'amende serait à ce titre un élément important dans une meilleure prise en compte de la forme composée.

816. Dans le cadre d'une approche plus intégrée, la Cour de Justice pourrait aller jusqu'à vérifier que les autorités nationales ont bien employé tous les mécanismes à leur disposition

[1470] C. JANSENS, P. POPELIER, W. VANDERBRUWAENE, « Article 260 TFEU Sanctions in Multi-Tired Member States », précité, p. 150.
[1471] *Ibid*., p. 152.
[1472] Ce fut en effet le cas à l'occasion de deux arrêts en manquement prononcés contre le Royaume de Belgique. La Commission et la Cour ont pris le soin d'identifier clairement les faits et auteurs à l'origine du manquement. Voir sur ce point, *supra*, p. 191.
[1473] C. JANSENS, P. POPELIER, W. VANDERBRUWAENE, « Article 260 TFEU Sanctions in Multi-Tired Member States », précité, p. 154.
[1474] *Ibidem*.

pour prévenir le manquement d'une autorité régionale au droit de l'Union européenne[1475]. L'obligation de mise en œuvre du droit de l'Union s'adresse à l'État membre et exige que soit prise toute mesure générale ou particulière. Toutefois, en fonction des mécanismes internes, cela amènerait le juge à inciter les autorités nationales à agir de telle ou telle manière. Dans le cas où plusieurs mécanismes existeraient, le juge européen pourrait être tenté de donner ses faveurs à un mécanisme qui lui semblerait plus efficace. Une telle voie s'avère peu souhaitable à l'heure actuelle, cette question demeure de la compétence du juge interne lorsqu'il est saisi d'un litige relatif à la répercussion de la sanction financière du manquement. Si l'intégration se poursuit, la Cour pourrait procéder de la sorte à l'avenir, dans une logique d'articulation de trois niveaux de compétence mis en relation. Dans le cadre actuel marqué par une étanchéité des procédures en manquement à l'égard des structures territoriales, il convient de limiter l'intervention de la Cour dans les rapports entre les autorités nationales et régionales.

817. À nouveau, la forme composée des États membres ne serait pas prise en compte pour modifier le cadre de référence de l'analyse du juge ou justifier un contournement du droit de l'Union européenne. Au contraire, elle serait prise en compte pour améliorer l'efficacité de la sanction du manquement au droit de l'Union par un État composé. L'adaptation de l'ordre juridique européen à la forme composée en résulte minime. La prise en compte proposée n'induit aucun changement substantiel ni du droit de l'Union européenne ni de la jurisprudence de la Cour quant à la non-invocabilité du droit interne pour justifier une violation du droit de l'Union. Il s'agit simplement de ne pas limiter le raisonnement de la Cour au constat d'une incompatibilité ou d'un manquement. Ce raisonnement a maintenu une approche conflictuelle et réductrice des rapports entre de l'Union et les États membres composés.

818. La portée réduite de la prise en compte proposée dans ces développements résulte également du cadre dans lequel elle s'inscrit, celui de l'application du droit de l'Union européenne. Son unité reste encore fragile et confrontée à la diversité des États membres de l'Union européenne, sans même mentionner les conflits qui marquent actuellement les rapports entre l'Union et les États membres[1476]. Par conséquent, la prise en compte de la forme composée

[1475] S. SAEZ MORENO s'inquiète à ce titre de ce que la faible coopération entre les autorités centrales espagnoles et les CCAA dans la phase précontentieuse d'une procédure en manquement pourraient alourdir la sanction dans le calcul du montant de l'amende ou de la somme forfaitaire par le juge, « Los incumplimientos del derecho de la Unión europea y su repercusión sobre las Comunidades autónomas : los asuntos Magefesa y Vacaciones Fiscales Vascas », précité, p. 274.

[1476] Sur la question migratoire principalement, mais également dans d'autres domaines comme l'environnement, source. L'Union n'échappe pas aux difficultés propres à l'ordre juridique international et aux relations interétatiques marquées par une certaine faiblesse du principe de non-invocabilité du droit interne. Voir notamment,

à droit constant dans le cadre de l'application du droit de l'Union européenne ne saurait être trop poussée. À l'inverse, si l'adaptation du droit de l'Union est envisagée dans le cadre d'une révision du droit positif, alors celle-ci peut être dotée d'une portée plus conséquente.

§ 2. Les adaptations possibles à droit modifié

819. Dans l'hypothèse d'une révision des Traités, plusieurs adaptations à la forme composée des États membres s'avèrent possibles. Si cette hypothèse reste peu envisageable en pratique, du moins à court terme, il demeure pertinent d'y consacrer quelques développements. L'adaptation à droit constant peut s'analyser comme l'étape dans l'évolution des rapports entre l'Union et les États membres composés. Il convient dès lors de penser ces rapports dans le cadre d'une modification du droit positif, dont les modalités peuvent être plus ambitieuses.

820. Une modification radicale, voire révolutionnaire, du droit positif consisterait à réviser la procédure en manquement. Dans la perspective d'une prise en compte manifeste de la forme composée des États membres, l'écran étatique pourrait être supprimé en tout ou partie (A). Si une telle modification s'avère envisageable, elle marquerait une rupture avec l'approche actuelle avec le principe de responsabilité exclusive de l'État. Dès lors, certaines révisions moins radicales demeurent envisageables. Plus réalisables à moyen terme, elles pourraient paver la voie d'une mutation de la procédure en manquement en droit de l'Union européenne (B).

A- La suppression de l'écran étatique dans l'imputation du manquement au droit de l'Union européenne

821. Une partie de la doctrine a posé la question de l'imputation d'un manquement au droit de l'Union à certaines collectivités territoriales[1477]. Cette interrogation résulte de deux facteurs principaux. Le rôle que ces collectivités jouent dans la mise en œuvre du droit de l'Union est un premier élément. Compte tenu de leur autonomie constitutionnelle, elles exercent une part conséquente de la fonction de mise en œuvre et détiennent une marge de manœuvre

[1477] Voir en ce sens, C. MAYEUR-CARPENTIER, « Vers la reconnaissance d'un statut institutionnel et contentieux des collectivités infraétatiques dans l'Union européenne », précité, p. 339 ; S. LECLERC, « Vers une responsabilité des collectivités territoriales en cas de violation du droit communautaire », précité ; R. COLAVITTI, « L'imputation du manquement des collectivités territoriales au droit communautaire devant la CJCE : un art maîtrisé de l'anamorphose », précité.

leur permettant de choisir la manière d'y procéder. Cela a donc un impact plus important à l'égard de l'effet utile et de l'efficacité du droit de l'Union que la simple application d'une réglementation européenne par une collectivité dépourvue d'un pouvoir décisionnel. La portée de leur rôle dans la mise en œuvre se conjugue avec la particularité des rapports entre autorités nationales et autorités régionales dans les États membres étudiés. Les premières ne peuvent ni contrôler ni sanctionner les secondes. Même lorsque les autorités nationales disposent d'outils conséquents à finalité préventive du manquement, cela ne s'avère pas suffisant. Par conséquent, la procédure en manquement, dont la finalité est également de prévenir un futur manquement, connaît une certaine inefficacité. La forme composée des États membres, conjuguée au principe de responsabilité exclusive de l'État dans l'ordre juridique de l'Union, nuit fortement à la responsabilisation des autorités régionales. À ce titre, les mécanismes internes de répercussion des sanctions financières ont une portée limitée sur le terrain de la responsabilisation des régions[1478]. La suppression de l'écran étatique dans le cadre de l'imputation d'un manquement apparaîtrait dès lors comme une solution radicale aux limites ainsi constatées (1). La suppression de l'écran étatique peut s'effectuer de diverses manières (2).

1) La possibilité théorique de la suppression de l'écran étatique

822. Le juge pourrait prendre en considération l'impuissance des autorités nationales à l'égard des autorités régionales à l'origine du manquement dans le calcul de la sanction. Cependant, cela reviendrait à remettre en cause le principe de non-invocabilité du droit interne pour justifier un manquement. Or, une telle possibilité demeure inadmissible tant le principe reste encore fragile à l'heure actuelle[1479]. De plus, une telle possibilité mettrait fin à toute éventuelle adaptation de la part des ordres juridiques internes à leur appartenance à l'Union européenne. Il convient dès lors d'écarter cette hypothèse, qui diffère bien évidemment de nos propositions de prise en compte de la forme composée dans le cadre de la condamnation en manquement.

[1478] Voir sur ce point nos propos, *supra*, p. 203 et s.
[1479] Il s'agit d'une fragilité globale, que l'on retrouve plus généralement dans l'ensemble du droit international public comme le souligne le juge à la Cour de Justice de l'Union européenne, J. MALENOSKY, « L'agonie sans fin du principe de non-invocabilité du droit interne », *R.G.D.I.P.*, 2017/2, 291-333.

823. Une autre solution radicale[1480] consisterait à supprimer l'écran étatique qui existe aujourd'hui au stade de l'imputation du manquement et de la condamnation de l'État membre. Une telle révision des Traités marquerait un dépassement manifeste du principe de responsabilité exclusive de l'État dans l'ordre juridique de l'Union et dans l'ordre juridique international. À ce titre, il existe des réflexions plus ou moins récentes sur la mise en place d'une responsabilité des entités fédérées dans l'ordre juridique international[1481]. Généralement, ces interrogations se limitent aux cas où l'état fédéré a conclu un traité international en vertu de ses compétences[1482]. Certains auteurs considèrent qu'il serait souhaitable d'attraire une entité fédérée devant une juridiction internationale lorsqu'elle a violé les obligations issues dudit traité[1483]. En effet, à l'heure actuelle la responsabilité d'une telle violation reviendrait à l'État tout entier. La consécration d'une telle responsabilité aurait pour objectif d'assurer une meilleure effectivité du droit international[1484]. Dans une telle situation, le principe de responsabilité exclusive de l'État fait obstacle à la responsabilisation d'une autorité politique qui est pourtant signataire d'un Traité international. Ainsi, bien que le principe de responsabilité exclusive de l'État soit manifestement « installé » en droit international, des réflexions sur son dépassement dans certaines situations se développent. Elles s'intègrent d'ailleurs dans les débats doctrinaux autour de la diversification des sujets du droit international[1485].

824. La situation de l'Union européenne diffère néanmoins puisque les régions étudiées ne sont pas parties aux Traités. La portée des réflexions des auteurs de droit international se limite à la formulation de l'hypothèse d'une responsabilité internationale d'une autorité publique autre que l'autorité nationale. À première vue, ces réflexions ne peuvent prendre place

---

[1480] R. COLAVITTI emploie le terme de « révolution dure » pour qualifier cette adaptation, « L'imputation du manquement des collectivités territoriales au droit communautaire devant la CJCE : un art maîtrisé de l'anamorphose », précité, p. 642.

[1481] L. DI MARZO, *Components Units of Federal States and International Agreements*, Sijthoff et Noordhoff, 1980, 244 p., p. 168 et s.; E. DAVID, « La responsabilité des États fédéraux dans les relations internationales », *RBDI*, 1983, pp. 483-504 ; LEEN DE SMET, JANE WOUTERS, « The Legal Position Federal State and Their Federated Entities in International Relations - The Case of Belgium», *Working Paper*, Institute for International Law, K.U .Luven Faculty of Law, n°7, 2001, 32 p.

[1482] C'est le cas des propos de L. DI MARZO, *Components Units of Federal States and International Agreements*, *op. Cit* et E. DAVID, « La responsabilité des États fédéraux dans les relations internationales », précité. D'autres envisagent le dépassement du principe de responsabilité exclusive de manière plus générale, L. DE SMET, J. WOUTERS, « The Legal Position Federal State and Their Federated Entities in International Relations - The Case of Belgium », précité, p. 28.

[1483] L. DI MARZO, *Components Units of Federal States and International Agreements*, *op. Cit* et E. DAVID, « La responsabilité des États fédéraux dans les relations internationales », précité

[1484] LEEN DE SMET, JANE WOUTERS, « The Legal Position Federal State and Their Federated Entities in International Relations — The Case of Belgium », précité, p. 32.

[1485] T. MARGUERITTE, R. PROUVEZE, « Le droit international et la doctrine saisis par le fait : la diversification des sujets du droit international sous l'effet de la pratique », *Revue québécoise de droit international*, hors-série mars 2016, *Théories et réalités du droit international au XXIe siècle*, pp. 159-189.

dans le cadre de l'ordre juridique de l'Union européenne. En effet, les auteurs qui émettent la possibilité d'une responsabilité internationale d'une entité fédérée prennent en exemple le cas d'un Traité conclu par ladite entité fédérée. Or, ce n'est pas le cas des Traités européens qui sont conclus exclusivement par des États. Toutefois, il est possible de s'interroger sur le statut contentieux passif des régions d'une manière similaire en droit de l'Union, dès lors que le rôle des régions dans l'intégration européenne est pris en compte. En effet, celles-ci exercent une part importante de la fonction de mise en œuvre du droit de l'Union et participent à la fonction d'élaboration de celui-ci. Cette situation est due à l'enchevêtrement des compétences de l'Union et des régions, lequel résulte de l'étendue du processus d'intégration européenne. De ce fait, l'efficacité et l'effet utile du droit de l'Union demeurent tributaires du comportement des autorités régionales. De plus, si elles ne sont pas parties aux Traités, leur association à l'exercice de la fonction de production laisse une place importante à l'expression de leurs intérêts. Les régions autonomes ne sont plus étrangères à la formation du droit de l'Union européenne, à ce titre, elles endossent une part de responsabilité politique à l'égard de leur contenu. Cela demeure néanmoins incomparable avec le cas de figure où une région est partie à un Traité international. De plus, ces dernières participent à la formation du droit de l'Union européenne, nourrissant ainsi certaines réglementations des intérêts qu'elles défendent. Par conséquent, la place des régions dans l'ordre juridique de l'Union européenne se distingue de leur place dans l'ordre juridique international.

825. L'ordre juridique de l'Union se caractérise par son autonomie à l'égard de l'ordre juridique international. Il n'est dès lors pas « tenu » d'appliquer le principe de responsabilité exclusive de l'État avec la portée qui est la sienne dans l'ordre juridique international. Or, si ce principe est avant tout un atout pour la mise en œuvre du droit de l'Union[1486], il peut à l'inverse faire obstacle à une responsabilisation des régions dans certaines situations. Dès lors, l'Union européenne peut s'écarter d'un principe de droit international, comme par le passé[1487]. Cela

[1486] Il est évident que l'unité de l'État dans le cadre de l'imputation d'une violation d'un Traité évite de rechercher l'autorité à l'origine du litige et renforce la prévention d'une violation, car l'État ne pourra se décharger sur l'autorité responsable.

[1487] L'on pense ici au principe de réciprocité qui gouverne une partie majeure du droit international public. Ce principe conditionne le respect de ses obligations par un État partie, à leur respect par l'autre État partie. S'il ne vaut pas dans le droit international des droits de l'homme, il déploie ses effets dans le cadre des traités de coopération économique. La Cour s'en est détachée très tôt dans la construction européenne, lorsque les domaines régis par les traités relevaient de l'intégration économique. C.J.C.E., *Costa/E. n.e. l.*, C-6/64, précité. Voir, J. MEGRET, « La spécificité du droit communautaire », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 19, n°3, 1967, pp. 565-577, p. 574.

peut s'avérer pertinent dans certaines hypothèses, notamment lorsque le manquement résulte d'une autorité régionale dans le cadre d'un domaine relevant de sa compétence exclusive.

2) Les modalités de la suppression de l'écran étatique

826. Certains auteurs envisagent cette possibilité, selon des modalités variables. Coralie Mayeur-Carpentier propose ainsi de supprimer l'écran étatique uniquement dans des domaines précis[1488]. L'auteur suggère de créer, au sein de la Cour, une chambre spécialisée dans les affaires régionales dans le cadre de la mise en œuvre[1489]. Cela permettrait effectivement de garantir une certaine compréhension de la question régionale par le juge de l'Union. À ce titre, d'aucuns proposent une modification de la composition de la Cour de Justice aux fins d'intégration de personnes issues des régions[1490]. Stéphane Leclerc défend également une levée identifiée de l'écran étatique dans les domaines de la commande publique et de l'environnement[1491]. Dans ce cas de figure se pose la question de l'identification explicite de ces domaines par les dispositions du Traité se pose. Cela comporterait l'avantage de fixer les domaines dans lesquels les régions se verront imputer leur manquement. Dans ce cadre, la procédure en manquement impliquerait la Commission, la région à l'origine du manquement et, le cas échéant, la Cour de Justice. Les autorités nationales ne prendraient pas part à cette procédure. Cette hypothèse entraînerait en outre à une évolution de la méthode de calcul de l'éventuelle sanction financière à la situation de la région. Cela n'apparaît pas comme une difficulté particulière puisque le montant de la sanction financière est calculé, en partie, en fonction de la capacité de paiement de chaque État membre[1492]. Il serait donc envisageable de mettre en place un nouveau facteur « n » correspondant à la faculté de paiement des régions.

827. Néanmoins, l'établissement d'une telle liste ne permettrait pas de prendre en considération l'évolution de la répartition des compétences entre l'État membre et l'Union et, au sein des États membres, entre les autorités nationales et les autorités régionales. Une liste non exhaustive pourrait être dressée pour pallier cette limite, mais cela impliquerait de savoir

[1488] « Vers la reconnaissance d'un statut institutionnel et contentieux des collectivités infraétatiques dans l'Union européenne ? », précité, p. 339.
[1489] *Ibidem.*
[1490] J. BENGOETXEA, « Autonomous Constitutional Regions in a Federal Europe », précité, p. 248 et s.
[1491] « Vers une responsabilité des collectivités territoriales pour violation du droit communautaire », précité, p. 208 et s.
[1492] Commission européenne, *Modification de la méthode de calcul des sommes forfaitaires et des astreintes journalières proposées par la Commission dans le cadre des procédures d'infraction devant la Cour de Justice de l'Union européenne*, Communication, 2019/C70/01, JOUE, 25 févr. 2019, C-70/1.

qui déciderait de la possibilité de supprimer l'écran étatique dans un nouveau domaine et quand cela peut être décidé. Il reviendrait dès lors à la Commission européenne de faire évoluer l'imputation d'un manquement en fonction des diverses répartitions des compétences. La Cour serait ensuite amenée à confirmer la décision de la Commission dans le cadre de la procédure contentieuse.

828. La suppression de l'écran étatique pour les régions étudiées reviendrait à remettre en cause le principe de non-immixtion des institutions européennes dans la répartition interne des compétences. La Cour a d'ailleurs rappelé ce principe à la Commission qui, par le passé, n'a parfois pas hésité à s'adresser à la collectivité territoriale à l'origine du manquement dans le cadre de la phase précontentieuse[1493], non pas afin d'imputer le manquement à ladite collectivité, mais en vue d'obtenir des informations complémentaires et d'agir aux fins de sa résorption. L'approche de la Commission avait le mérite de faire coïncider l'autorité à l'origine du manquement avec le destinataire des courriers. Elle maintenait néanmoins un flou conséquent quant à la responsabilité des collectivités territoriales pour un manquement dont elles étaient à l'origine.

829. Cette difficulté apparaîtrait également dans l'hypothèse où le Traité se limiterait à consacrer la suppression de l'écran étatique, sans identifier des domaines précis[1494]. Le droit originaire pourrait simplement disposer de la possibilité d'imputer un manquement à une autorité régionale dotée d'une certaine autonomie. Une seconde difficulté s'ajouterait puisqu'il faudrait déterminer ce qu'il faut entendre par « autonomie » au sens du droit originaire. Les critères formulés par la jurisprudence *Portugal/Commission*[1495] pourraient être employés, quoique le critère d'autonomie économique ne semble pas nécessairement pertinent pour toute situation de manquement au droit de l'Union européenne. Il serait en effet regrettable de rejeter l'autonomie d'une entité dans un domaine n'ayant aucune implication économique et financière, pour la seule raison que la collectivité ne serait pas dotée d'un degré suffisant d'autonomie économique. Nous sommes d'avis que seuls les critères d'autonomie institutionnelle et procédurale ainsi que l'étendue de la compétence de la collectivité doivent être pris en compte[1496]. Le seul fait qu'elle soit amenée à appliquer une réglementation

[1493] A l'occasion d'une affaire *Allemagne/Commission*, C-8/88, précitée.
[1494] Comme envisagé, très brièvement, par R. COLAVITTI, « L'imputation du manquement des collectivités territoriales au droit communautaire devant la CJCE : un art maîtrisé de l'anamorphose », précité, p. 642.
[1495] Aff. C-88/03, précitée.
[1496] Voir en ce sens également, J. BENGOETXEA, « Autonomous Constitutional Regions in a Federal Europe », précité, p. 244.

européenne, sans marge de manœuvre, ne saurait établir un degré suffisant d'autonomie justifiant la suppression de l'écran étatique. Cela risquerait de délier les autorités nationales de toute responsabilité pour la mise en œuvre du droit de l'Union européenne lorsqu'elles ne disposent pas d'une marge de manœuvre. Il conviendrait d'exiger que la collectivité détienne une compétence exclusive sur le domaine du manquement, ou bien une compétence dont l'étendue se caractérise par la marge d'appréciation de la collectivité. Si cette dernière peut décider comment mettre en œuvre une réglementation européenne, alors elle devrait être considérée comme suffisamment autonome.

830. Demeure la question de l'interprétation de la répartition interne des compétences par la Commission et, le cas échéant, par le juge de l'Union européenne. À notre avis, il ne s'agit pas d'un obstacle insurmontable. Des éléments théoriques et pratiques[1497] justifieraient la prise en compte de la répartition interne des compétences dans le cadre de la procédure en manquement. Il est aussi possible de déterminer un degré d'interprétation du droit national par le juge afin d'éviter tout abus de compétence. Cette question de l'interprétation du droit national par le juge se pose également dans le cadre d'une adaptation du statut contentieux des régions, nous l'aborderons par conséquent à cette occasion. La réelle difficulté soulevée par la suppression de l'écran étatique serait le déséquilibre immédiat qui en résulterait avec la capacité processuelle active des régions. Ainsi, toute évolution sur le terrain de l'imputation du manquement commanderait une évolution de ce statut[1498].

831. La suppression de l'écran étatique dans le cadre de la procédure en manquement est une hypothèse envisageable *de lege lata*. Toutefois, elle peut s'avérer prématurée dans un contexte de responsabilité exclusive de l'État. Procéder d'emblée à une telle évolution pourrait perturber l'équilibre actuel qui, bien que fragile, constitue le cadre dans lequel les régions exercent la fonction de mise en œuvre. D'autres réformes du droit positif demeurent envisageables et s'avèrent moins radicales. Elles permettraient à ce titre de paver la voie d'une éventuelle mutation de l'imputation du manquement dans l'ordre juridique de l'Union européenne.

[1497] Voir *infra*, p.429.
[1498] R. COLAVITTI, « L'imputation du manquement des collectivités territoriales au droit communautaire devant la CJCE : l'art maîtrisé de l'anamorphose », précité, p. 442.

B- Des adaptations intermédiaires

832. La prise en compte de la forme composée dans le cadre de l'application du droit de l'Union peut s'effectuer par des adaptations moins radicales du droit de l'Union européenne. Ceci permettrait une évolution progressive des rapports entre l'Union et les États composés, laissant le temps de penser des solutions de prise en compte sur le long terme. En fonction de la progression du processus d'intégration, ces solutions pourraient prendre différentes formes. À l'heure actuelle, il est possible d'inscrire dans le droit positif la prise en compte de la forme composée et de modifier la place des régions dans le contentieux en manquement.

833. Une codification de la jurisprudence actuelle peut s'avérer pertinente afin d'assurer la pérennité de cette prise en compte. Ainsi, dans le cadre des aides publiques il conviendrait d'inscrire la jurisprudence *Portugal/Commission*[1499], notamment les critères de l'autonomie considérée comme suffisante. L'inscription de la jurisprudence *Horvath* [1500]semble plus difficile tant celle-ci relève de l'appréciation *in concreto* de la Cour de Justice. La consécration d'un principe général de prise en compte de la forme composée dans le cadre de l'application du droit de l'Union peut s'avérer problématique. Certains États membres seraient enclins à y recourir afin de contourner leurs obligations ou bien pour justifier un manquement. Il serait tout au plus envisageable de préciser l'article 4, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne en faisant référence à la protection de la répartition interne des compétences dans le cadre de l'interprétation et de l'application du droit, dans la limite des principes de droit de l'Union qui les régissent. Ceci permettrait d'inscrire dans le droit positif la logique qui sous-tendait le raisonnement du juge dans les affaires *Horvath* et *Digibet*[1501]. Compte tenu de ce qui précède, la codification s'avère être une adaptation envisageable en théorie et en pratique, dont la portée serait limitée à la pérennisation de la jurisprudence actuelle.

834. Une seconde adaptation du droit positif pourrait consister en la révision des bénéficiaires du droit d'intervention au sens de l'article 40, paragraphe 2, du statut de la Cour. Actuellement, les requérants ordinaires ne peuvent intervenir dans les litiges opposant les États membres entre eux, les institutions entre elles ou un État membre et une institution. Par conséquent, les régions ne peuvent intervenir dans le cadre d'une procédure contentieuse en manquement. Alors même qu'une région est concernée par une telle procédure, étant à l'origine

[1499] Aff. C-88/03, précitée.
[1500] Aff. C-428/07, précitée.
[1501]Aff. C-156/13, précitée.

du manquement, elle ne peut pas intervenir afin d'exprimer sa position. Or, il peut arriver que l'État membre sur le territoire duquel elle se situe ne reprenne pas les observations que la région a émises dans le cadre d'une procédure interne de coopération[1502]. De même, des conflits internes entre les autorités nationales et l'autorité régionale pourraient affecter la fonction de la coopération interne et empêcher ainsi la région de s'exprimer clairement sur sa position. En outre, le fait que l'autorité régionale à l'origine du manquement ne peut en aucun cas participer directement à la procédure en manquement apparaît comme un facteur de limitation de la responsabilisation des régions. Ces dernières peuvent être amenées à laisser l'organisation des réponses à fournir à la Commission et de la défense nationale aux seules autorités nationales, adoptant ainsi le rôle de simples exécutantes du droit de l'Union européenne. Inversement, leur permettre de formuler leur position afin de défendre ou d'éclaircir leur situation les érigerait officiellement au rang d'actrices de l'intégration et, tout particulièrement, de l'exercice de la fonction de mise en œuvre.

835. La révision du droit d'intervention permettrait une prise en compte de la forme composée sans remettre en cause le principe de responsabilité exclusive de l'État. Cela irait également dans le sens d'un éclaircissement bienvenu du calcul du montant de la sanction financière par la Cour de Justice. En effet, puisque la région concernée interviendrait directement à la procédure, exposant éventuellement sa capacité de paiement et ses tentatives de résorption du manquement, le juge pourrait adapter son calcul sans s'immiscer dans la répartition interne des compétences. L'intervention des régions dans un contentieux en manquement comporte le risque que la procédure en manquement devienne un lieu de règlement de comptes entre l'État et ses régions. Toutefois, le statut de l'intervention n'est pas celui de partie au litige, la région devrait intervenir uniquement sur les arguments soulevés par l'État concerné et la Commission européenne (ou l'État à l'origine de la saisine de la Cour). Enfin, faut-il écarter toute querelle entre l'État et les régions devant la Cour de Justice ? La procédure en manquement a emporté des conséquences particulières sur les rapports entre autorités nationales et régionales dans les États composés. Si la Cour de Justice ne saurait remplacer le juge interne, notamment constitutionnel, elle exerce elle aussi une fonction constitutionnelle[1503] dans le cadre de laquelle elle pourrait entendre une querelle entre un État et une région dans le cadre d'une procédure en manquement. L'expression de la forme

[1502] Il en est allé ainsi dans l'affaire CJCE, 15 mai 2008, *Commission/Italie*, C-503/06, ECLI:EU:C:2008:279. Voir, C. JANSENS, P. POPELIER, W. VANDERBRUAENE, « Article 260 TFUE in Multi-tiered Member States », précité, p. 152.
[1503] Voir en ce sens nos propos *infra*, p.435.

composée de l'État membre dans l'ordre juridique de l'Union européenne implique la manifestation de conflits portant sur les affaires européennes, mais qui jusqu'alors ne s'exprimaient que dans l'ordre juridique interne.

836. La révision de l'article 40, paragraphe 2, du statut pourrait prendre deux formes principales. D'une part, toute collectivité concernée par une procédure en manquement pourrait être autorisée à intervenir, étendant ainsi de manière conséquente le nombre des intervenants. Par collectivité, nous entendons ici toute entité territoriale compétente et administrée par des conseils élus afin d'exclure les autorités déconcentrées d'États unitaires, dont la position ne saurait différer de celle des autorités nationales. Par « concernée », nous entendons la collectivité à l'origine du manquement et non toute collectivité qui serait affectée, car compétente dans le domaine dans lequel le manquement a eu lieu. D'autre part, les États membres pourraient dresser une liste des collectivités situées sur leur territoire habilitées à intervenir devant la Cour de Justice. Nous nous prononçons en faveur de la première hypothèse, au motif qu'elle assurerait à toutes les collectivités la possibilité d'intervenir et de défendre leur position. En effet, si l'autonomie régionale et locale est rattachée à l'identité nationale part l'article 4, paragraphe 2, il reste que ces entités demeurent autonomes. Or, faire dépendre des États leur droit d'intervention ne nous semble pas pertinent de ce point de vue ni de celui d'une protection juridictionnelle effective. La modification des dispositions relatives à l'intervention devant la Cour de Justice apparaît comme une adaptation totalement envisageable en pratique, car elle ne perturberait pas l'équilibre des Traités. Elle consisterait en une réponse européenne à l'association des régions à l'exercice de la fonction de mise en œuvre qui s'ajouterait aux solutions apportées par les ordres juridiques nationaux. À ce titre, elle participerait à leur responsabilisation dans le cadre de cette fonction.

837. Diverses modifications du droit originaire de portée et d'ambition variables peuvent donc être envisagées. L'exercice de la fonction de mise en œuvre par certaines régions soulève légitimement la question de l'imputation du manquement aux autorités régionales qui en sont à l'origine. Cependant, le dépassement du principe de responsabilité exclusive de l'État peut sembler quelque peu hâtif compte tenu de la situation actuelle. S'il convient de nourrir une réflexion sur ce point, d'autres révisions dont la portée s'avère moins importante demeurent possibles. La codification de la jurisprudence actuelle, notamment en matière d'aides publiques, et la modification du droit d'intervention des régions dans le cadre d'une procédure en manquement s'avèrent les plus pertinentes.

838. Compte tenu des faibles probabilités d'une révision des Traités à court terme, nous avons envisagé des adaptations à droit constant. Celles-ci permettraient une prise en compte de la forme composée des États membres dans le cadre de l'application du droit de l'Union européenne. Assurément, ces adaptations demeurent d'une portée plus limitée, car la Cour de Justice ne saurait opérer un changement radical du droit de l'Union européenne. Toutefois, elles permettraient une meilleure prise en considération de la forme composée au travers, notamment, de la garantie de la répartition interne des compétences.

839. Dans la perspective d'une protection de cette répartition interne, le droit de l'Union européenne devrait prendre en considération l'autonomie des régions étudiées. Celle-ci fait partie intégrante de la forme composée des États membres et de leur identité nationale au sens du Traité. Pour ce faire, il conviendrait d'adapter le statut contentieux des régions afin d'élargir leur droit de recours au juge de l'Union européenne. Un tel élargissement permettrait aux régions de saisir le juge afin de défendre leurs compétences. Il en résulterait un approfondissement de l'articulation de l'ordre juridique de l'Union européenne et des ordres juridiques internes dans une perspective constitutionnelle de la construction européenne.

SECTION 2 : DES ADAPTATIONS ENVISAGEABLES DE LA CAPACITE PROCESSUELLE ACTIVE DES REGIONS

840. La situation contentieuse des collectivités territoriales, prises dans leur globalité, n'est guère enviable[1504]. Leur assimilation à des requérants ordinaires emporte une restriction conséquente des possibilités de recours au juge de l'Union européenne. Pourtant, les régions se situent dans une situation distincte de celle des personnes physiques et morales de droit privé. Leur rôle dans les ordres juridiques internes en atteste, ainsi que leur position par rapport au droit de l'Union européenne. Le statut de requérant ordinaire ne rend pas compte de la place qu'elles occupent dans l'exercice des fonctions de l'État membre. De même, leur statut contentieux ne leur permet pas d'agir en tant que collectivité territoriale avec pour charge de représenter des intérêts autres que ses intérêts propres. Dans la perspective d'une adaptation de l'ordre juridique de l'Union européenne aux États membres composés, le juge devrait prendre en considération l'autonomie des régions étudiées. Cette prise en compte peut parfaitement

[1504] C. BLUMANN, « Les collectivités territoriales face au droit de l'Union européenne : quelle responsabilité ? Rapport de synthèse », *Revue de l'Union européenne*, 2015, pp. 245 – 253, p. 248.

s'étendre aux collectivités régionales et locales qui se situent sur le territoire d'États membres unitaires. À ce titre, nous reprendrons la définition de la collectivité territoriale donnée par Claude BLUMANN qui repose sur trois critères : « autonomie juridique, élection démocratique des représentants et gestion des affaires locales »[1505]. Les régions étudiées n'étant pas les seules à réunir ces critères, d'autres collectivités devraient ainsi bénéficier de l'adaptation proposée.

841. Diverses possibilités d'adaptation s'avèrent possibles, à droit constant ou par une modification des dispositions en vigueur. Toutefois, certaines s'avèrent plus envisageables que d'autres, en théorie et en pratique. Toutes ne soulèvent pas non plus les mêmes enjeux et difficultés. Une adaptation à droit constant demeure cependant plus envisageable en pratique qu'une éventuelle révision des traités. C'est compte tenu de tous ces éléments que diverses modifications du statut contentieux des régions peuvent être fondées sur la prise en compte de leur autonomie (§1). Ces modifications permettraient aux régions d'agir en défense des compétences qui leur sont octroyées par leurs ordres juridiques nationaux respectifs. Il en résulterait un élargissement automatique de leur intérêt à agir, lequel intégrerait des intérêts autres que leur intérêt propre. À ce titre, le juge de l'Union européenne serait amené à prendre en considération la répartition interne des compétences et, ce faisant, à l'interpréter. Ces éléments participeraient à la constitutionnalisation de l'Union européenne sur le terrain de l'articulation entre l'ordre juridique de l'Union et les ordres juridiques internes (§2).

§ 1. Des possibilités diverses d'adaptation du statut contentieux actif des régions

842. L'adaptation du statut contentieux peut s'effectuer au moyen d'une révision des traités ou d'une évolution de la jurisprudence. Dans l'hypothèse d'une modification du droit positif, il est possible d'envisager divers statuts contentieux actifs des régions, dont la portée varie (A). L'adaptation à droit constant s'avère plus plausible et, nécessairement, plus limitée. Le juge ne saurait créer un nouveau statut contentieux de toute pièce sans procéder à une révision jurisprudentielle des traités. Il conviendrait, plutôt, d'adapter le statut de requérant ordinaire à la situation des régions. Par une évolution de l'appréciation des conditions d'affectation directe et individuelle, le juge pourrait faire émerger une sous-catégorie de requérants ordinaire : la collectivité dotée d'une autonomie et d'une légitimité démocratique (B).

[1505] *Ibid*., p. 247.

A- Des statuts divers possibles *de lege ferenda*

843. Dans l'hypothèse d'une révision des traités, divers statuts contentieux peuvent assurer une prise en compte de l'autonomie régionale. Toutefois, tous n'ont pas une portée identique. Certains emporteraient un changement radical du dispositif actuel mis en place par les Traités. L'insertion des régions parmi les requérants dits « privilégiés » serait une rupture avec les dispositions actuelles du droit originaire[1506]. Le Traité pourrait prévoir que les régions bénéficient du statut contentieux des États membres lorsqu'elles veulent saisir le juge concernant un acte dans le domaine duquel elles détiennent une compétence. Après tout, c'est elles que l'acte juridique concerné affecte et, à ce titre, elles ont pris part à son élaboration et procéderont à sa mise en œuvre. Les États membres pourraient établir une liste des régions susceptibles de bénéficier de ce statut contentieux[1507]. De ce fait, les institutions européennes, à commencer par le juge, ne s'immisceraient pas dans la répartition interne des compétences puisqu'ils se limiteraient à appliquer la liste des bénéficiaires identifiés par les traités.

844. Cependant, une telle extension du statut contentieux des États membres ne nous semble pas pertinente. Le rôle des États dans le processus d'intégration ne doit pas être confondu avec celui des régions, quand bien même celles-ci sont dotées d'une autonomie constitutionnelle d'une portée conséquente[1508]. Les États restent les seuls contractants à l'origine de la construction européenne, et leur implication dans l'intégration demeure sans commune mesure avec celle des régions. Leur statut contentieux traduit le rôle et la place qu'ils y détiennent. De plus, il serait paradoxal de faire bénéficier les régions d'un statut contentieux dans l'ordre juridique de l'Union européenne plus avantageux que celui dont elles bénéficient devant le juge constitutionnel dans les ordres juridiques internes. En effet, la recevabilité de leurs recours dépend dans tous les États étudiés de l'affectation ou non de leurs compétences. Les régions ne peuvent pas saisir le juge constitutionnel d'une disposition nationale au seul motif qu'elle serait contraire à une norme supérieure. Elles doivent agir en défense de leurs

[1506] Les régions ont revendiqué le bénéfice de ce statut devant le juge de l'Union européenne, lequel a opposé une fin de non-recevoir. La délégation belge a proposé une réforme du statut contentieux des régions dotées de pouvoirs législatifs dans ce sens en 2000, à l'occasion de la conférence intergouvernementale à Nice, N. BURROWS, « Nemo Me Impune Lacessit : the Scottish Right of Access to the European Courts », précité p. 45. J. BENGOETXEA propose quant à lui que les régions bénéficient de ce statut lorsqu'elles ont un statut similaire à l'État membre, « Autonomos Constitutional Regions in a Federal Europe », précité, p. 248.

[1507] P. VAN NUFFEL, « What's in a Member State – Central and Decentralized Authorities before the Community Courts », précité, p. 899.

[1508] C. MAYEUR-CARPENTIER s'oppose ainsi à une assimilation des régions aux États, « Vers la reconnaissance d'un statut institutionnel et contentieux des collectivités infraétatiques dans l'Union européenne », précité, p. 339.

compétences, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent intenter un recours contre une disposition que si celle-ci y porte atteinte.

845. Il s'avère plus intéressant d'imiter les droits nationaux en consacrant un statut contentieux propre aux régions, et autres collectivités, qui souhaiteraient saisir le juge en défense de leurs compétences. Dans l'hypothèse où un acte juridique de l'Union européenne affecterait une compétence régionale, les régions seraient habilitées à saisir le juge pour obtenir un contrôle de l'acte concerné. À diverses reprises, un tel statut a été proposé par des acteurs distincts de la construction européenne. Le Royaume de Belgique [1509]s'est exprimé en ce sens à l'occasion du traité de Nice, ainsi que deux rapporteurs du Parlement européen dans le cadre de la convention sur le Traité portant une constitution pour l'Europe[1510]. Il constitue à notre avis le statut le plus pertinent pour assurer une prise en compte de l'autonomie des régions étudiées tout en préservant la place des États membres.

846. L'instauration d'un tel statut dans le droit positif pourrait être assortie d'une liste des régions susceptibles d'en bénéficier. Chaque État membre choisirait les régions situées sur son territoire habilitées à saisir le juge de l'Union européenne en défense de ses compétences. Cela permettrait d'éviter une immixtion de l'Union européenne dans les rapports entre les autorités nationales et les autorités régionales et locales. Toutefois, à l'image de nos propos précédents, nous ne soutenons pas cette hypothèse. Cela conduirait à faire dépendre exclusivement de la négociation politique une question qui a trait à la protection juridictionnelle effective des régions. Les conflits entre ces autorités peuvent affecter le choix des autorités nationales et figer ainsi la position de la Cour de Justice sur ce point. Une liste modifiable peut également être envisagée, chaque État pourrait la mettre à jouer quand il le voudrait. Cela maintiendrait la maîtrise des États sur ce point, laissant peu de marge de manœuvre à la Cour de Justice. La question de la capacité processuelle active des régions demeurerait un enjeu de négociations internes entre l'État et les régions.

[1509] A l'occasion de la Conférence intergouvernementale de Nice en 2000, voir sur ce point, G. BURROWNS, « Nemo Me Impune Lacessit : The Scottish Right of Access to the European Courts », précité, p. 66.

[1510] Un premier rapport adopté par la Commission des affaires constitutionnelles dit « Rapport Lamassoure », *Rapport sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres (2001 :2021 (INI))*, 4 avril 2002, A5-0133/2003, 45 p., p. 44. Un second rapport interviendra la même année, adopté par la même commission, dit aussi « Rapport Napolitano », *Rapport sur le rôle des autorités régionales et locales dans l'intégration européenne (2002/141 [INI])*, 2 décembre 2002, A5-0427/2002. Notons également que l'Assemblée des régions d'Europe a aussi plaidé en ce sens dans sa Déclaration sur le régionalisme en Europe, adoptée à Bâle en 14 décembre 1996 et disponible en ligne.

847. Éventuellement, ce statut pourrait être limité aux seules régions dotées d'une compétence législative, comme cela a pu être défendu par certains auteurs[1511]. Nous suggérons toutefois qu'un tel statut soit étendu à d'autres collectivités. Les régions étudiées ne sont pas les seules collectivités dotées d'une autonomie à être administrées par des conseils élus. Ainsi, dans l'hypothèse d'une révision des Traités, nous soutenons l'instauration d'un statut de requérant propre aux collectivités territoriales qui remplissent au minimum les trois critères posés par Claude BLUMANN[1512].

848. Ces modifications du statut contentieux actif des régions conduiraient le juge de l'Union européenne à prendre en considération le droit national et notamment la répartition interne des compétences. Compte tenu du caractère chimérique d'une révision à court ou moyen terme des traités, nous n'aborderons pas cette problématique immédiatement. En effet, la question de l'interprétation du droit national par le juge à travers la prise en considération de la répartition interne des compétences se pose aussi dans le cadre d'une adaptation à droit constant. Cette dernière paraît plus envisageable en pratique, car elle ne nécessite pas de modifier le droit positif. Elle permettrait de faire émerger une sous-catégorie de requérants ordinaires, composé de ces collectivités territoriales dotées d'une autonomie et administrées par des conseils élus. L'adaptation préconisée serait issue d'une évolution de l'interprétation des conditions d'affectation directe et individuelle de la région requérante. Ces conditions devraient être appréciées en fonction de l'affectation des compétences régionales. À ce titre, l'adaptation proposée ci-dessous résonne avec le cas de figure du statut contentieux actif en défense des compétences régionales comme envisagé précédemment. Elle permettrait alors de paver la voie à une éventuelle révision des Traités sur ce point. C'est dans ce cadre que nous traiterons aussi de la question de l'interprétation du droit interne par le juge de l'Union européenne.

B- L'émergence d'une sous-catégorie de requérants ordinaires à droit constant

849. L'affectation directe et individuelle d'une région devrait être appréciée au regard d'un seul critère, celui de l'affectation de ses compétences. Si ce critère émerge de la jurisprudence du Tribunal, il reste peu défini, restrictif et parfois employé de manière

[1511] Ainsi, J. BENGOETXEA n'envisage une adaptation du droit de l'Union qu'à l'égard des régions dotées de pouvoirs législatifs, « Autonomous Constitutional Regions in a Federal Europe », précité, passim. De même, les propositions de la délégation belge limitaient le statut contentieux envisagé aux régions dotées de tels pouvoirs.
[1512] Autonomie juridique, légitimité démocratique et gestion des affaires locales, « Les collectivités territoriales face au droit de l'Union européenne : quelle responsabilité », précité, p. 427.

ambiguë[1513]. Néanmoins, sa jurisprudence ouvre les pistes d'une autre appréciation possible de ces conditions dès lors que le recours est intenté par une autorité publique régionale ou locale. Ces deux conditions peuvent en effet être appréciées différemment, sans remettre pour autant en cause leur maintien dans le cadre de l'appréciation de la qualité à agir des requérants ordinaires. Il s'agit plutôt de faire émerger une sous-catégorie des requérants ordinaires incarnée par les régions étudiées. Pour ce faire, il convient d'adapter l'interprétation des conditions d'affectation directe et individuelle à la situation des régions, de sorte à assurer une meilleure prise en compte de la forme composée des États membres (1). Cette dernière passe en effet par l'octroi d'une autonomie garantie par la Constitution aux régions et entités fédérées. Cependant, il convient de définir un certain degré à partir duquel il est possible de considérer que les compétences d'une région peuvent être affectées par un acte juridique de l'Union européenne. Nous parlerons ici de « degré d'affectation » de l'exercice des compétences. La détermination de ce degré jouera sur l'étendue de l'adaptation envisagée, laquelle peut à notre avis valoir pour d'autres entités territoriales dotées d'une certaine autonomie administrative ou législative et d'une légitimité démocratique (2).

1) L'appréciation de l'affectation directe et individuelle à travers l'affectation des compétences régionales

850. Ces deux conditions peuvent faire l'objet d'une interprétation adaptée à la situation des régions étudiées. Ainsi, tout en maintenant leur finalité de filtre d'accès au juge de l'Union européenne, leur évolution participerait d'une meilleure articulation des rapports entre l'Union, les États membres et les régions. La garantie d'un accès élargi au prétoire du juge aux régions étudiées permettrait de rendre compte de leur rôle dans le processus d'intégration et, par conséquent, de rééquilibrer leur situation actuelle.

851. L'interprétation de la condition d'affectation individuelle doit s'émanciper de la jurisprudence en matière de décision individuelle au moyen d'une interprétation plus élargie (a). En ce qui concerne la condition d'affectation directe, son appréciation par le juge manque de clarté. Il convient donc de la clarifier, notamment concernant la répartition interne des compétences (b).

[1513] L'affectation des compétences régionales apparaît de manière toujours plus fréquente dans les arrêts du tribunal et prend les allures d'un critère d'appréciation des conditions de recevabilité des recours des régions. Voir en ce sens nos développements, *supra*, pp.282-304.

a. L'élargissement de l'interprétation de la condition d'affectation individuelle

852. Dans le cadre du contentieux des décisions individuelles adressées par la Commission européenne aux États membres, l'affectation individuelle des régions pose peu de difficultés au juge de l'Union européenne[1514]. Lorsque la Commission considère une mesure comme constitutive d'une aide d'État ou bien que des comportements remettent en cause l'attribution d'une somme au titre d'un fonds européen, elle identifie clairement ladite mesure ou ledit comportement. Dans sa décision, la Commission mentionne l'acte régional à l'origine de l'aide incompatible ou le comportement qui a conduit à la suppression du financement européen. La région à l'origine du recours est par conséquent individuellement concernée parce que c'est l'exercice de sa compétence qui est caractérisé par la décision de la Commission européenne comme constitutive d'un comportement incompatible. Le juge n'éprouve aucune difficulté à constater l'existence de la compétence de la région et son exercice puisque la décision individuelle l'identifie. De plus, la compétence régionale s'est matérialisée par l'édiction un acte de droit positif. Le juge n'a donc pas à prendre en considération la répartition interne des compétences, mais simplement à tirer les conséquences de l'édiction d'un acte. C'est en ce sens que nous avons qualifié cette appréciation de constatation *ex post* de l'exercice d'une compétence régionale par le Tribunal de l'Union européenne[1515].

853. Cette jurisprudence s'avère ambivalente à l'heure actuelle : si elle a marqué les premiers pas d'un statut contentieux des régions, elle est actuellement une restriction à leur accès au juge de l'Union européenne. En effet, la preuve de l'affectation de l'exercice d'une compétence régionale dépend de son identification par un acte juridique de l'Union européenne, par conséquent une région ne pourra pratiquement jamais saisir le juge d'un recours dirigé contre un acte de portée générale. En ce sens, elles subissent les mêmes limites que tout requérant ordinaire, sans se trouver pourtant dans la situation d'une personne morale de droit privé. Les obligations qui leur incombent dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne, tant en vertu du droit national que du droit de l'Union européenne, les placent automatiquement dans une situation distincte de celle du requérant ordinaire. Les régions sont directement tenues par le droit de l'Union européenne de procéder à la mise en œuvre du droit de l'Union européenne. Or, dans la situation actuelle, les régions ne peuvent pas saisir le juge dans la perspective de défendre leurs compétences. L'affectation de ses compétences par un

[1514] Sur ce point, voir *supra*, p. 282.
[1515] Voir *supra*, p. 282 et s.

acte juridique de l'Union européenne ne constitue pas, en soi, un critère suffisant justifiant la recevabilité d'un recours[1516].

854. Une interprétation élargie de l'affectation individuelle n'implique pas de se défaire du critère de l'exercice d'une compétence par la région requérante. Au contraire, la question de l'affectation de l'exercice de sa compétence doit demeurer centrale dans le raisonnement du juge. L'adaptation envisagée doit s'opérer au moyen d'une modification de l'appréciation de l'affectation de l'exercice de la compétence régionale. Le juge ne devrait pas se limiter à une constatation *ex post* de cet exercice. Il devrait étendre son appréciation *ex ante*, même lorsque l'acte juridique contesté par la région requérante n'identifie aucune réglementation de cette dernière. C'est d'ailleurs ce que le Tribunal a fait dans l'arrêt rendu sur recours des villes de Paris, Madrid et Bruxelles[1517] ainsi que dans son ordonnance *Bruxelles-Capitale*[1518]. Le juge a pris en compte la répartition interne des compétences et constaté l'existence d'une compétence des villes susmentionnées dans le domaine de l'environnement. Il a ensuite constaté que leur marge de manœuvre était encadrée par l'acte juridique européen qu'elles contestaient. De cet encadrement il a déduit une affectation de l'exercice de leur compétence. Cette approche ne relève pas de l'hypothétique ou de l'affectation potentielle puisqu'il est certain que l'acte contesté conduit à réduire la marge d'appréciation de la région requérante lorsqu'elle exerce sa compétence sur le domaine de l'acte litigieux. La région est soit tenue de mettre en œuvre l'acte litigieux, soit d'exercer ses compétences de manière compatible. L'affectation de ses compétences n'est donc en aucun cas hypothétique, mais bien avérée.

855. Pour identifier l'existence de la compétence des requérantes, le Tribunal s'est notamment fondé sur l'édiction d'actes juridiques par le passé. L'exercice d'une compétence implique, entre autres, la réglementation d'un domaine au moyen de dispositions normatives ou administratives. Cependant, l'acte juridique européen contesté ne mentionnait pas les dispositions édictées précédemment par les villes requérantes. Elles n'étaient donc pas individuellement identifiées par l'acte. De plus, leur individualisation demeurait contestable du point de vue de l'interprétation traditionnelle de cette condition qui exige que le requérant soit placé dans une situation qui le distingue par rapport à toute autre personne. Toutes les autorités publiques dotées d'une compétence en matière environnementale pouvaient être considérées

[1516] N. BURROWNS, « Nemo Me Impune Lacessit : The Scottish Right of Access to the European Courts », précité, p. 67.
[1517] Aff. T-339/16, précité.
[1518] Aff. T-178/18, précité.

comme affectées par l'acte juridique contesté. Le raisonnement du Tribunal, par son ambiguïté, laisse ainsi entrevoir une autre interprétation possible de la condition d'affectation individuelle lorsque c'est une autorité publique dotée de compétences normatives ou administratives qui se situe à l'origine du recours. Cette même ambiguïté empêche toutefois d'en déduire la consécration d'une évolution de l'interprétation de la condition d'affectation individuelle. Or, une telle évolution permettrait de dépasser l'approche casuistique de l'affectation individuelle dans le cadre des recours régionaux.

856. Afin d'élargir l'accès au juge de l'Union européenne pour les régions, il conviendrait de prolonger le raisonnement du Tribunal et de le clarifier. Une région devrait être considérée comme individuellement concernée dès lors que l'exercice de sa compétence est manifestement affecté par l'acte juridique qu'elle conteste. Les régions étudiées pourraient en effet être considérées comme appartenant à un groupe identifiable, à l'image de certains opérateurs économiques. La Cour a en effet considéré qu'un requérant pouvait être individuellement concerné dès lors qu'il démontrait appartenir à un « cercle restreint d'opérateurs économiques »[1519]. Le cercle restreint étant défini comme « groupe de personnes identifiées ou identifiables au moment où cet acte a été pris en fonction de critères propres aux membres de ce groupe »[1520]. Cela impliquerait néanmoins un élargissement de l'appréciation du « cercle restreint » par le juge au-delà des opérateurs économiques. La Cour a de plus semblé quelque peu réticente à adopter une appréciation libérale du « cercle restreint »[1521]. Toutefois, il semble qu'elle ait évolué sur la question de savoir si la seule appartenance à un cercle restreint permettait de caractériser l'affectation individuelle du requérant. Par le passé, la Cour a pu subordonner l'affectation individuelle à l'existence d'une obligation pour l'institution à l'origine de l'acte litigieux de prendre en considération les intérêts dudit cercle restreint[1522]. C'est d'ailleurs le raisonnement tenu par l'avocat général Yves BOT à l'occasion d'un recours en annulation contre un acte de la Commission européenne[1523]. La Cour n'a cependant pas suivi les conclusions sur ce point en considérant que la seule appartenance à

[1519] CJUE, 15 septembre 2009, *Commission/Koninklijke FrienslandCampina NV*, C-519/07 P, ECLI:EU:C:2009:556, pt. 54.
[1520] *Ibidem*.
[1521] Sur l'approche restrictive de la Cour voir, notamment, A. ARNULL, « Private Applicants and the Action for Annulment since Cordoniu », précité, p. 32 et s. ; A. ALBORS LLORENS, « The Standing of Private Parties to Challenge Community Measures : Has the European Court Missed the Boat», *The Cambridge Law Journal*, vol. 62, n°1, mars 2003, pp. 72-92, *passim*.
[1522] C'est notamment ce que déduisait A. ARNULL, « Private Applicants and the Action for Annulment since Cordoniu », précité, p. 34.
[1523] CJUE, C-519/07 P, précité, conclusions présentées le 23 avril 2009, ECLI :EU:C:2009:256, pt. 65.

un cercle restreint emportait affectation individuelle du requérant. La Cour a donc opté pour une approche « libérale » de la portée du cercle restreint à l'égard de l'appréciation de l'affectation individuelle.

857. Une évolution de la jurisprudence dans un sens toujours plus libéral peut dès lors être envisagée, compte tenu de la définition du cercle restreint. Les régions étudiées appartiennent à un groupe identifiable d'entités publiques infraétatiques, dotées d'une autonomie constitutionnelle, de compétences législatives qui sont tenues par des obligations issues du droit de l'Union européenne. Le caractère restreint ne renvoie pas à l'existence d'un nombre limité de personnes dans ce groupe, mais plutôt au fait de pouvoir les identifier. Dès lors, une région serait individuelle affectée parce que l'acte contesté affecte ses compétences et qu'elle appartient à un groupe identifiable par rapport aux autres requérants.

858. Reconnaître l'existence d'un groupe identifiable constitué des régions des États membres composés ferait émerger une « sous-catégorie » de requérants ordinaires dont l'identification serait fondée sur l'autonomie dont ces collectivités bénéficient. Par conséquent, une région n'aurait pas à apporter la preuve qu'elle est individualisée par rapport aux autres régions situées sur le même territoire qu'elle, mais simplement à montrer qu'elle s'intègre dans ce groupe. Cela doit clairement ressortir de la répartition interne des compétences, sans que le juge de l'Union européenne ait à arbitrer un conflit de compétence entre les autorités nationales et les autorités centrales. Peu de difficultés peuvent émerger lorsque le domaine concerné relève d'une compétence exclusive de la région requérante. Dans le cadre d'une compétence concurrente ou partagée, cela peut s'avérer plus difficile si la compétence invoquée par la région s'avère difficilement identifiable par le juge. Le juge de l'Union européenne pourrait décider de limiter son constat de l'existence d'une compétence régionale aux situations où celle-ci est indéniable. De plus, les autorités nationales du même État pourront toujours intervenir auprès du juge afin de signaler l'existence d'un conflit de compétence en interne afin d'éviter qu'il ne s'immisce outre mesure dans la répartition interne des compétences. À ce titre, l'exercice de la compétence régionale au moyen de l'édiction de dispositions juridiques serait un élément de preuve important dans l'appréciation du juge.

859. Une telle interprétation de la condition d'affectation individuelle permettrait d'élargir les situations dans lesquelles une région serait individuellement concernée par un acte juridique de l'Union européenne. Cela participerait à la reconnaissance de la situation des régions étudiées dont l'exercice des compétences est manifestement affecté par l'appartenance

de leur État à l'Union européenne. Dans la perspective d'une adaptation du statut contentieux des régions au sein de la catégorie des requérants ordinaires, cette évolution devrait être conjuguée avec une clarification de la condition d'affectation directe. Celle-ci permettrait une prise en compte plus poussée de leur rôle dans la mise en œuvre du droit de l'Union européenne.

b. La clarification de l'appréciation de l'affectation directe

860. Un requérant ordinaire est retenu comme étant directement affecté par un acte juridique de l'Union européenne lorsque sa situation juridique en résulte modifiée et que l'acte ne laisse aux autorités nationales aucune marge d'appréciation quant à son application à l'égard du requérant[1524]. Dès lors qu'une norme nationale s'interpose entre l'acte juridique contesté et la situation du requérant, la condition d'affectation directe n'est pas établie sauf si la marge d'appréciation du destinataire (les autorités nationales ici) s'avère purement théorique[1525]. Or, c'est sur ce terrain que la situation des régions se distingue nettement de celle des personnes physiques et morales de droit privé.

861. Les autorités régionales sont en effet chargées de mettre en œuvre le droit de l'Union européenne par le droit national et le droit de l'Union européenne[1526]. Cette obligation de mise en œuvre peut être analysée comme un facteur d'affectation de l'exercice de sa compétence par une région. En effet, dès lors qu'elle est tenue de procéder à l'exécution, la garantie et l'application d'un acte juridique de l'Union, la compétence d'une région est affectée dans son exercice. Cette dernière ne peut plus exercer sa compétence comme elle l'entend sur le domaine concerné par l'acte juridique européen. Sa situation juridique en ressort nécessairement modifiée puisque ce qu'elle pouvait faire avant l'acte européen n'est peut-être plus possible ou devient encadré d'une certaine manière. C'est d'ailleurs cette logique que l'on retrouve dans l'arrêt du Tribunal rendu sur recours des villes de Paris, Madrid et Bruxelles[1527]. L'acte litigieux a été interprété comme un acte de portée générale dépourvu d'actes d'exécution à l'égard des requérantes[1528].

[1524] A. THIES, « The *Locus Standi* of the Regions before EU Courts », précité, p. 29.
[1525] *Ibid*., p. 30.
[1526] Nous renvoyons ici à la jurisprudence *Fratelli Costanzo*, C-103/88, précitée.
[1527] Aff. T-339/16, précitée.
[1528] L'appréciation de la nécessité d'édiction d'actes d'exécution pour un acte de portée générale s'effectue en fonction de la situation du requérant ordinaire, aff. C-274/12 P, précitée.

862. Le raisonnement du Tribunal dans l'arrêt Ville de Paris concernant la condition d'affectation directe permet à nouveau d'envisager une appréciation renouvelée de cette condition, dans la perspective d'une reconnaissance du rôle des régions. Quoique limité à l'hypothèse d'un acte de portée générale dépourvu d'actes d'exécution, cet arrêt marque une prise en compte de la répartition interne des compétences. En ce sens, cette dernière ne constitue pas une règle de droit national qui s'interpose entre l'acte juridique de l'Union européenne et les entités locales requérantes. Or, l'interprétation contraire s'avère tout à fait envisageable : il peut être défendu que l'entité locale ou régionale est affectée par l'acte juridique de l'Union européenne en vertu de la répartition interne des compétences, et non directement dudit acte. Cette dernière s'interposerait entre l'acte et l'entité locale ou régionale qui le contesterait devant le juge. Cette interprétation de la portée de la répartition interne des compétences demeure discutable. Outre la jurisprudence du Tribunal, qui ne semble pas y voir une règle de droit national susceptible de s'interposer entre un acte juridique de l'Union et une entité territoriale qui souhaiterait le contester, d'autres éléments permettent de contester cette interprétation.

863. Lorsque les institutions européennes édictent des actes de portée générale dans un domaine de compétence exclusive d'une région, celle-ci doit procéder à sa mise en œuvre intégrale sur son territoire. L'acte affecte dès lors l'exercice de sa compétence en ce que la région doit agir dans un certain sens et ne peut plus, par la suite, exercer sa compétence comme elle l'entend sur l'objet de la réglementation européenne mise en œuvre. L'autorité régionale doit agir de la sorte en vertu de la répartition interne des compétences, l'acte juridique européen ne l'identifiant pas comme destinataire. Peut-on pour autant qualifier la répartition interne des compétences de norme nationale d'interposition ? Elle ne traduit aucune marge d'appréciation des autorités nationales, puisque ces dernières ne peuvent pas décider d'avoir recours ou non à la répartition interne des compétences. Assurément, elles peuvent y porter atteinte en décidant de mettre en œuvre la réglementation européenne alors qu'elles ne disposent pas de la compétence pour ce faire. Mais il s'agit là d'une hypothèse plus théorique que pratique. Il est vrai que les autorités nationales italiennes et espagnoles ont pu procéder de la sorte par le passé. La centralisation de la mise en œuvre dans ces États membres était justifiée par la jurisprudence constitutionnelle et, par conséquent, compatible avec les règles de répartition interne des compétences. Ce n'est plus le cas actuellement. Les dispositions constitutionnelles ou les jurisprudences constitutionnelles imposent le respect de la répartition interne des compétences dans les quatre États membres étudiés. Par conséquent, la marge d'appréciation dont disposent

sur ce point les autorités nationales, destinataires de tout acte de portée générale édicté par les institutions européennes, s'avère à notre avis purement théorique.

864. Puisque la répartition interne des compétences ne constitue pas une règle de droit national qui s'interpose entre une réglementation européenne et la région chargée de la mettre en œuvre, cette dernière peut être considérée comme directement affectée par ladite réglementation. D'autant plus que le droit de l'Union lui-même impose aux collectivités dites décentralisées de mettre en œuvre le droit de l'Union européenne, au nom du principe de coopération loyale. Une telle interprétation de la condition d'affectation directe garantirait aux régions un accès plus large au juge de l'Union européenne. La condition serait établie dès lors que l'exercice des compétences d'une région est affecté par l'acte sans qu'aucune norme interne ne s'interpose. Sur ce point, la question des compétences concurrentes et partagées soulèvera nécessairement des difficultés. Le juge de l'Union européenne ne pourra pas toujours constater l'existence d'une compétence régionale ou, plutôt, l'affectation de son exercice. Cependant, nous sommes d'avis qu'il puisse tout de même apprécier la condition d'affectation directe telle que nous l'interprétons même dans le cadre de compétences concurrentes ou partagées[1529].

865. Ainsi interprétées, les conditions d'affectation directe et individuelle seraient appréciées exclusivement au regard de l'affectation de l'exercice des compétences de la région requérante. Cette dernière agirait en définitive en défense de ses compétences à l'encontre d'un acte juridique de l'Union européenne. Rappelons qu'il s'agit d'apprécier la recevabilité du recours soulevé par une autorité régionale, et non la validité de l'acte juridique contesté. La seule affectation de l'exercice d'une compétence régionale ne saurait entraîner automatiquement l'invalidité de l'acte contesté. L'interprétation ici proposée ne remettrait pas en cause la jurisprudence actuelle en matière de fonds structurels. En effet, en plus de la répartition interne des compétences entre en jeu la volonté des autorités nationales de répercuter ou non la décision de restitution des montants alloués.

866. Toutefois, il convient de déterminer un certain « degré d'affectation » de la compétence régionale afin de ne pas étendre cette interprétation à toute entité territoriale susceptible de prendre part à la mise en œuvre d'un acte juridique de l'Union européenne.

[1529] Voir en ce sens, *infra* p.438.

2) Le « degré d'affectation » de la compétence

867. Une région, et plus généralement une entité territoriale, devrait être considérée comme directement et individuellement affectée par une réglementation européenne principalement dans deux situations.

868. La première situation renvoie à l'hypothèse où l'entité territoriale démontre qu'elle ne pourra plus exercer sa compétence comme elle l'entend du fait de l'entrée en vigueur de cette réglementation. Concernant la condition d'affectation individuelle, l'entité territoriale devrait démontrer qu'elle détient une compétence. En outre, l'entité territoriale doit apporter la preuve qu'elle détient une certaine autonomie, même minime, dans l'exercice de la compétence qu'elle invoque. Elle doit démontrer qu'elle détenait une certaine marge de manœuvre dans le cadre de l'exercice de sa compétence. De plus, la réglementation européenne doit s'appliquer directement à l'entité requérante, sans qu'une norme nationale de « réception » s'interpose. Si l'on reprend l'exemple de la ville de Paris, cette dernière ne saurait être directement affectée par une directive européenne dès lors que celle-ci a été transposée par le législateur national[1530]. À l'inverse, une entité régionale autonome sera directement affectée par la même directive si celle-ci a pour objet un domaine relevant de sa compétence exclusive. Aucun acte de droit interne s'interposant entre elle et la directive. Toutes les entités territoriales n'auront donc pas le même accès au juge de l'Union européenne.

869. La seconde considération à considérer est celle où l'entité territoriale est tenue de mettre en œuvre la réglementation européenne qu'elle conteste. En effet, cette charge l'empêche d'exercer sa compétence comme elle l'entend, ne serait-ce que parce qu'elle est obligée de l'exercer. Comme dans la situation précédente, il conviendrait d'exiger la preuve d'une certaine autonomie de la région dans l'exercice de sa compétence ainsi que l'absence de toute interposition d'une norme nationale. Dans ces conditions, l'application d'une disposition nationale de transposition d'une directive, par une entité territoriale, ne saurait établir un degré

[1530] Elle serait par conséquent placée dans la même situation que tout requérant ordinaire. Cela nous amène nécessairement sur le terrain du statut contentieux du requérant ordinaire devant la Cour de Justice et de ses limites importantes. Sur ce point, voir pour la doctrine récente et critique, T. BOMBOIS, D.WAELBROECK, « Des "requérants privilégiés" et des autres. À propos de l'arrêt Inuit et de l'exigence de protection juridictionnelle effective des particuliers en droit européen », précité, passim ; J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, « Droit au juge, accès à la justice européenne », *Pouvoirs*, vol. 96, n°1, 2001, pp. 123-141 ; M. ELIANTONIO, « Private Parties and the Annulment Procedures : Can the Gap in the European System of Judicial Protection be Closed? », *Journal of Politics and Law*, vol. 3, n°2, 2010, pp. 121-133. Pour une opinion *contra*, c'est-à-dire en soutien des arguments développés par la Cour pour justifier son interprétation, M. VAN WOLFEREN, « The limits to the CJEU's Interpretation of Locus Standi, a Theoretical Framework », *Journal of Contemporaray European Research*, vol. 12, n°4, 2016, pp. 915-930.

suffisant d'affectation de l'exercice de ses compétences. À nouveau, l'accès au juge demeurera asymétrique concernant les entités territoriales. Mais cette asymétrie est directement le fruit de la diversité des situations des entités territoriales, conséquence directe des diverses formes des États membres. Les régions étudiées se distinguent d'autres entités infraétatiques dans d'autres États, car elles peuvent choisir comment mettre en œuvre un acte juridique de l'Union européenne qui relève de leur compétence. C'est cette marge de manœuvre qui participe de leur rôle d'acteurs du système d'intégration. Ce rôle leur est assurément dévolu par la répartition interne des compétences, mais cela n'ôte pas leur participation à l'exercice de la fonction de mise en œuvre.

870. À première vue, l'adaptation proposée ferait dépendre l'accès au juge de l'Union européenne par les entités territoriales de la répartition interne des compétences et de l'étendue de leurs compétences. Cette affirmation doit toutefois être fortement nuancée. D'une part, le juge s'appuie déjà sur le droit national pour apprécier certains éléments de la qualité à agir d'une entité territoriale. Lorsqu'il recherche la personnalité juridique d'une entité territoriale, il se fonde exclusivement sur le droit interne[1531]. De même, lorsqu'il a franchi le pas de la répartition interne des compétences, le juge a interprété le droit interne. Il serait à ce titre tout à fait contradictoire que le juge de l'Union européenne décide de manière autonome des critères permettant de déterminer l'existence d'une personnalité juridique ou d'une compétence d'une entité territoriale. Cela reviendrait à s'immiscer dans la structure interne des États membres en la remettant en cause. D'autre part, l'évolution de l'interprétation des conditions d'affectation directe et individuelle serait l'œuvre du juge dans le cadre d'une modification du droit à droit constant. L'adaptation proposée ne remet pas en cause l'interprétation des conditions d'affectation directe et individuelle de manière substantielle, mais se limite à l'assouplir, à l'adapter à la situation de certaines entités territoriales. Enfin, le contentieux actuel impliquant des entités territoriales rend compte de cette asymétrie. Les recours des régions autonomes sont plus nombreux ou plus souvent recevables, car elles détiennent des compétences plus étendues. En ce sens, elles ont été affectées de manière conséquente par l'intégration européenne compte tenu des compétences que leur octroie leur ordre juridique interne. La répartition interne des compétences et la forme des États membres déploient des effets dans l'ordre juridique de l'Union européenne sur le terrain contentieux. Le droit de l'Union semble évoluer de manière à permettre une plus forte implication de l'organisation interne des États membres sur l'ordre

[1531] A. THIES, « The Locus Standi of the Regions before EU Courts », précité, p. 28.

juridique de l'Union[1532]. C'est dans ce contexte que nous proposons l'adaptation de l'interprétation des conditions d'affectation directe et individuelle.

871. Une évolution globale du statut contentieux du requérant ordinaire, qui souffre d'importantes limites, s'avère tout à fait envisageable et pertinente. Le principe de protection juridictionnelle effective permettrait d'inviter à repenser ce statut ainsi qu'à octroyer un statut élargi à toute entité territoriale. La municipalité d'un État unitaire devrait-elle subir la forme de son État membre devant le juge de l'Union européenne ? Nous ne sommes pas nécessairement de cet avis, mais l'Union européenne reste une union d'États. Elle ne saurait en ce sens octroyer un quelconque droit à l'autonomie ou participer à l'émancipation des entités territoriales qui le souhaitent du « joug » de la centralisation. L'instauration d'un droit à l'autonomie dans le droit de l'Union européenne ne peut être envisagée que dans l'hypothèse d'une modification des traités. C'est pourquoi l'interprétation renouvelée des conditions d'affectation directe et individuelle se limite à permettre aux régions et autres entités dotées d'un certain degré d'autonomie de saisir le juge afin de défendre leurs compétences[1533]. Cette modification n'est pas une remise en cause du système des traités, mais plutôt une conséquence tirée de l'actuel article 4 §2 du TUE. En effet, en permettant aux régions d'agir en défense de leurs compétences, la Cour de Justice participerait à la garantie de la répartition interne des compétences[1534].

§ 2. Une adaptation en faveur de la constitutionnalisation de l'Union européenne

872. L'adaptation du statut contentieux des régions, par la voie jurisprudentielle ou par une révision des traités, marquerait un pas supplémentaire dans la constitutionnalisation de l'Union européenne. L'évolution de la place octroyée par l'ordre juridique de l'Union européenne à l'autonomie régionale s'intégrerait dans le cadre plus large des rapports entre l'ordre juridique de l'Union et les ordres juridiques internes. Dans la perspective de garder un certain contrôle de la question régionale et dans une logique d'articulation des ordres juridiques, l'Union européenne a toute sa place pour s'intéresser à la place et au rôle des régions dans l'espace public européen. Une telle adaptation peut servir l'intérêt de l'Union européenne, notamment dans le sens de la réalisation des objectifs du Traité. En intégrant les régions dans

[1532] J. BENGOETXEA, « Autonomous Constitutional Regions in a Federal Europe », précité, p. 241
[1533] Sur l'idée d'une autonomie suffisante de l'entité qui agit en défense de ses compétences, voir C. MAYEUR CARPENTIER, « Le statut des collectivités infraétatiques devant les institutions de l'Union européenne », précité, p. 1047.
[1534] *Ibid*., p. 1048.

le cadre des relations entre l'Union et les États membres, elles pourraient prendre une part plus active dans la construction européenne. La prise en compte de l'autonomie régionale par le juge permettrait un équilibre renouvelé entre les charges qui incombent aux régions au nom de l'intégration européenne et les droits qu'elles détiennent dans l'ordre juridique de l'Union européenne.

873. L'évolution du statut contentieux des régions par la prise en compte de l'affectation de leurs compétences renforcerait la protection juridictionnelle effective dont elles bénéficient dans l'ordre juridique de l'Union européenne. Le juge de l'Union serait en effet amené à protéger les compétences des régions (A). L'appréciation des conditions de recevabilité des recours régionaux au regard de l'affectation de leurs compétences permettrait également d'élargir leur intérêt à agir devant le juge de l'Union européenne. Cet élargissement participerait à l'effectivité du principe démocratique dans l'Union (B).

A- La protection juridictionnelle effective des compétences régionales dans l'ordre juridique de l'Union européenne

874. Les rapports de compétence entre l'Union et les États membres sont un élément fondamental de la constitutionnalisation de l'ordre juridique européen. L'articulation de l'exercice des compétences de chacun ainsi que la défense de ces compétences sont des enjeux majeurs des rapports entre l'ordre juridique de l'Union et des ordres juridiques internes. À l'heure actuelle, les régions exercent leurs compétences dans le cadre de l'intégration, voire à son service dans certaines situations, sans pouvoir les défendre de manière efficace devant le juge de l'Union européenne. La situation actuelle est contestable du point de vue du principe d'une protection juridictionnelle effective, principe fondamental du droit de l'Union européenne. L'adaptation proposée permettrait de rééquilibrer cette situation en garantissant effectivement la répartition interne des compétences (1). De fait, la Cour participerait à la protection des compétences des régions en leur permettant, notamment, d'agir directement à l'encontre des actes juridiques de l'Union européenne afin de défendre les compétences qui leur sont octroyées par leurs ordres juridiques internes (2).

1) La garantie d'une protection juridictionnelle effective des régions

875. L'interprétation des conditions de recevabilité des recours régionaux ne permet pas aux régions d'agir de manière générale en défense de leurs compétences ou d'intérêts autres que leur intérêt propre. Un décalage existe entre le droit au juge qu'elles détiennent en vertu du droit de l'Union et les « besoins »[1535] qu'elles peuvent exprimer. La défense de leurs compétences et d'intérêts autres que leur intérêt propre s'inscrit parmi ces besoins. Plus généralement, nombreuses sont les critiques concernant la garantie du principe de protection juridictionnelle effective pour ces derniers, tant de la part de la doctrine[1536] que d'acteurs du contentieux de l'Union européenne[1537]. Actuellement consacré à l'article 19, paragraphe 1, ce principe constitue un principe fondamental du droit de l'Union européenne que l'on retrouve également à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux[1538]. Il s'impose à l'Union, et aux États membres lorsqu'ils agissent dans le cadre du droit de l'Union européenne[1539]. Cependant, les requérants ordinaires ne peuvent contester directement la légalité des actes juridiques émanant de l'Union européenne que dans des hypothèses très limitées, notamment quand les actes en question sont des actes législatifs. D'aucuns considèrent que l'insertion d'une nouvelle

[1535] J. RIDEAU, « Le statut des collectivités infraétatiques devant les juridictions communautaires », précité, p. 427.
[1536] L. FROMONT, A. VAN WAEYENBERGE, « La protection juridictionnelle effective en Europe ou l'histoire d'une procession d'Echternach », *Cahiers de droit européen*, n° 1, 2015, pp. 113-150.
[1537] Ainsi l'avocat général M. JACOBS dans ses conclusions sous l'arrêt UPA (CJCE, 25 juillet 2002, *UPA*, C-50/00 P, ECLI:EU:C:2002:462), rendues le 21 mars 2002, dénonçait le déni de justice des Traités à l'égard des requérants ordinaires. La querelle judiciaire qui a eu lieu entre le Trib. UE et la Cour a entraîné une modification des dispositions relatives aux recours individuels en annulation devant le juge de l'Union européenne, actuel article 263 du TFUE. Plus récemment, lorsque la Cour a précisé la définition de l'acte réglementaire dépourvu de mesures d'exécution, elle a souligné l'hypothèse où le requérant ordinaire serait tout simplement dépourvu de voies de droit. Sur ces éléments voir, T. BOMBOIS, D. WAELBROECK, « Des requérants "privilégiés" et des autres… *À propos de l'arrêt* Inuit *et de l'exigence de protection juridictionnelle effective des particuliers en droit européen* », précité, *passim*.
[1538] J. COELO DE ABREU, « An Approach to Today's EU Constitutionality Control –Understanding this EU Inter-Jurisdictional Phenomenon in light of effective judicial protection », *EU Law Journal*, vol. 3, n° 2, 2017, pp. 105-124, p. 105.
[1539] La portée de ce principe à leur égard a été précisée par la Cour à l'occasion d'un renvoi préjudiciel d'une juridiction portugaise concernant la compatibilité d'une mesure interne de baisse des salaires des agents de la fonction publique. La Cour considéra que la mesure mettait en cause l'indépendance des juges, élément caractéristique du principe de protection juridictionnelle effective consacré à l'article 19§1 de la Charte des Droits fondamentaux, CJUE, 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, précité. Voir, M. BONELLI, M. CLAES, « Judicial Serendipity: how Portuguese Judges Came to the Rescue of the Polish Judiciary», *European Constitutional Law Review*, précité.L. PECH, S. PLATON, « Judicial independence under Threat: the Court of Justice to the Rescue in the ASJP case», *Common Market Law Review*, vol. 55, n°6,2018, pp. 1827-1854. La cour a réitéré son raisonnement à l'occasion d'une procédure en manquement dirigée contre la Pologne à la suite des réformes adoptées dans le domaine judiciaire et, notamment, quant à la composition de la Cour Suprême, CJUE, 24 juin 2019, *Commission/Pologne*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531. Sur cet arrêt, voir S. PLATON, « Coup de semonce de la Cour de justice au secours de l'État de droit en Pologne : la loi sur la Cour Suprême violait le droit de l'Union européenne », *Journal d'actualité des droits européens*, n° 20, 2019, consulté le 31 octobre 2019.

hypothèse de recours en annulation pour les particuliers n'a pas donné lieu à un réel changement en matière de statut contentieux des requérants ordinaires[1540].

876. Concernant plus particulièrement les régions, ces dernières ne se trouvent pas dans une situation identique à celle des personnes physiques ou morales. En tant qu'autorités publiques, elles sont soumises à des obligations qui n'incombent pas à « toute personne physique ou morale », dont l'obligation de mise en œuvre du droit de l'Union européenne. Par rapport à la norme européenne, les régions et les personnes physiques ou morales de droit privé ne se situent pas toujours à la même position. La Cour de Justice considère que le renvoi préjudiciel fait partie intégrante de la systématique des voies de droit dans l'ordre juridique de l'Union[1541]. Dépourvus d'un droit d'agir directement, les requérants ordinaires pourraient agir indirectement contre une réglementation européenne, au moyen d'une saisine du juge national. Or, outre les critiques légitimes à l'égard du raisonnement du juge sur la portée du renvoi préjudiciel pour la garantie du principe de protection juridictionnelle effective[1542], d'autres critiques peuvent être formulées, tenant à la situation particulière des régions.

877. Les actes juridiques de l'Union européenne ne déploient pas des effets similaires à l'égard des régions, et plus généralement des collectivités territoriales, et des personnes de droit privé. Lorsqu'un acte juridique relève d'un domaine de compétence exclusive d'une région, il déploie son effet dans le cadre de l'obligation de mise en œuvre sans qu'aucune norme interne n'intervienne. La région est tenue de le mettre en œuvre sur son territoire en vertu du droit de l'Union et de son droit national. Dès lors, elle ne peut saisir le juge national puisqu'il n'y a pas de norme interne contre laquelle agir, dans la perspective d'obtenir un renvoi préjudiciel. Cette situation s'ajoute aux hypothèses où, à l'instar de toute personne physique ou morale, une région se trouverait dans l'impossibilité de saisir le juge interne pour obtenir le contrôle de la validité d'un acte juridique de l'Union européenne. La seule possibilité pour l'autorité régionale serait de ne pas procéder à la mise en œuvre de la réglementation européenne ou de procéder à une mise en œuvre contraire ou imparfaite. Cela fait écho à l'hypothèse du requérant ordinaire qui violerait une disposition européenne dans la seule perspective de contester sa sanction devant le juge national et de solliciter un renvoi préjudiciel à la Cour de Justice[1543]. La

[1540] T. BOMBOIS, D. WAELBROECK, « Des requérants "privilégiés" et des autres… *À propos de l'arrêt* Inuit *et de l'exigence de protection juridictionnelle effective des particuliers en droit européen* », précité, p. 41.
[1541] *Ibid*., p. 46.
[1542] *Ibid*., p. 46 et s.
[1543] Hypothèse soulevée par le juge de l'Union pour justifier une évolution du statut contentieux des requérants ordinaires, TPICE, 3 mai 2002, Jégo-Quéré, T-177/01, ECLI:EU:C:2002 : 112. Plus récemment, dans l'affai*re Telefónica* précite (C-274/12 P) la Cour s'est appuyée sur cette situation pour préciser sa définition des termes

jurisprudence a toujours refusé de fonder une évolution du statut contentieux des requérants ordinaires sur le principe d'une protection juridictionnelle effective[1544]. Par conséquent, le principe d'une protection juridictionnelle effective ne constitue pas, à lui seul, une justification pertinente d'une éventuelle évolution du statut contentieux des régions.

878. L'obligation de respect de la répartition interne des compétences de l'article 4, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne[1545] soulève néanmoins, à nouveau, l'interrogation relative au droit au juge des régions. En effet, permettre aux régions d'agir en défense de leurs compétences contre un acte juridique de l'Union européenne participerait à la garantie du respect de la répartition interne des compétences[1546]. De fait, la jurisprudence ne consacrerait aucun droit nouveau aux régions, et encore moins un droit à l'autonomie. Ces dernières agiraient plutôt en défense de l'identité nationale dans sa référence à l'autonomie régionale. Ainsi, elles ne revendiqueraient pas un droit à l'autonomie régionale, mais un droit au respect de leur autonomie, telle qu'octroyée par leur ordre juridique interne.

879. Certainement, le juge de l'Union pourrait limiter la défense de l'identité nationale aux seules autorités nationales. Le Traité ne lie pas au respect de l'identité nationale une voie de recours pour les autorités dotées d'une autonomie au niveau régional ou local. De plus, le juge considère déjà que les autorités nationales sont les seules à pouvoir agir en défense de la législation nationale[1547]. Il pourrait tout à fait prolonger son affirmation concernant la défense de la répartition interne des compétences, indépendamment du fait que les autorités nationales agissent en défense d'une compétence qui n'est pas la leur. Cela relève, en définitive, de la marge d'appréciation du juge en ce qui concerne les recours soulevés par les régions[1548].

880. Dans la perspective d'une adaptation de l'Union européenne à la forme composée des États membres, le principe de protection juridictionnelle effective conjugué au principe de

« mesures d'exécution », pt. 27 de l'arrêt. Voir également sur ce point, T. BOMBOIS, D. WAELBROECK, « Des requérants "privilégiés" et des autres… *À propos de l'arrêt* Inuit *et de l'exigence de protection juridictionnelle effective des particuliers en droit européen* », précité, p. 41.

[1544] *Ibid.*, *passim*. Pour une affirmation jurisprudentielle récente, voir l'affaire *Telefónica/Commission*, précitée, C-274/12 P, pts. 56 et s.

[1545] L'article ne consacre pas expressément cette obligation, mais la Cour de Justice l'a fondée dessus dans son arrêt *Digibet*, C-156/13, précité.

[1546] C. MAYEUR-CARPENTIER, « Le statut des collectivités infraétatiques devant les institutions de l'Union européenne », précité, p. 1048.

[1547] Voir également, *supra*, p. 242.

[1548] En effet, les dispositions des traités relatives au statut contentieux des régions étaient suffisamment vagues pour laisser au juge une certaine marge de manœuvre qu'il a utilisée pour définir restrictivement ce statut. Sur ce point, T. BOMBOIS, D. WAELBROECK, « Des requérants "privilégiés" et des autres… *À propos de l'arrêt* Inuit *et de l'exigence de protection juridictionnelle effective des particuliers en droit européen* », précité, p. 22.

respect de l'identité nationale justifierait un élargissement du droit de recours des régions. La Cour participerait alors à la protection des compétences régionales, aux côtés des cours constitutionnelles nationales.

2) La protection des compétences des régions par le juge de l'Union européenne

881. Permettre aux régions de saisir le juge en défense de leurs compétences contribuerait à la fonction constitutionnelle de la Cour de Justice (a). La protection des compétences des régions conduirait cependant la Cour à interpréter la répartition interne des compétences. Si cela contraste *a priori* avec la position traditionnelle du juge de l'Union européenne sur ce point, une telle interprétation s'avère tout à fait envisageable selon les situations (b).

a. La protection des compétences régionales dans le cadre de la fonction constitutionnelle de la Cour de Justice

882. La Cour exerce une fonction constitutionnelle[1549] dont la portée varie en fonction de l'ordre juridique dans lequel elle officie. Ainsi, dans le cadre de l'ordre juridique de l'Union, la Cour agit comme une cour constitutionnelle *stricto sensu* lorsqu'elle contrôle la validité des actes de droit dérivé, notamment lorsqu'elle assure la garantie des droits fondamentaux[1550]. À l'inverse, lorsqu'elle interprète le droit de l'Union à la demande d'un juge national, on peut considérer que la Cour exerce une fonction constitutionnelle *lato sensu*[1551]. En effet, sa fonction s'étend aux ordres juridiques nationaux et est à ce titre partielle et partagée, voire concurrencée[1552]. En effet, la Cour ne se prononce pas sur la validité du droit national, mais en interprétant le droit de l'Union elle se prononce sur la compatibilité du droit national. Plus largement, lorsqu'elle est saisie de litiges ayant trait aux rapports entre l'Union et les États

[1549] Il est généralement fait référence à sa fonction constitutionnelle sans véritable justification, cette dernière étant souvent rattachée à la dimension constitutionnelle de l'Union européenne. Sur la fonction constitutionnelle de la Cour, voir, notamment, J. GERKRATH, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe. Modes de formation et sources d'inspiration de la Constitution des Communautés et de l'Union européenne*, *op. Cit*, p. 214 et s. ; P. SERVAN – SCHREIBER, « La Cour de Justice : pivot de la construction européenne », *Politique étrangère*, n° 1, 1996, pp. 87-97 ; G. ITZCOVICH, « The European Court of Justice as a Constitutional Court. Legal Reasoning in a Comparative Perspective», *Stal's Research Paper*, n°4, 2014, 53 p.; J. BAQUERO CRUZ, « The Changing Constitutional role of the Court European Court of Justice», *International Journal of Legal information*, vol. 34, n°2, 2006, pp. 223-245.

[1550] G. IZCOVITCH, « The European Court of Justice as a Constitutional Court. Legal Reasoning in a Comparative Perspective », précité, p. 6.

[1551] *Ibidem*.

[1552] *Ibidem*.

membres, notamment les rapports de compétences, la Cour exerce une fonction constitutionnelle. Cependant, elle n'est pas la seule juridiction à y procéder, les juges nationaux, notamment constitutionnels, se prononcent également sur ces rapports entre ordres juridiques autonomes. La question de la primauté du droit de l'Union sur le droit constitutionnel national, et inversement, atteste d'une fonction constitutionnelle partagée, et concurrencée, de gestion de ces rapports.

883. Concernant la question régionale, les juridictions constitutionnelles des États membres étudiés ont développé une jurisprudence conséquente en lien avec l'intégration européenne. De fait, les juges constitutionnels ont précisé le cadre des rapports entretenus entre l'Union européenne, les États membres et les régions qui les composent. Ces juridictions ont intégré l'existence de trois niveaux de compétence et leurs interactions dans leur raisonnement constitutionnel. Ainsi, le juge constitutionnel italien accepte d'éventuelles altérations de la répartition interne des compétences lorsqu'un acte juridique de l'Union impose une mise en œuvre uniforme sur tout le territoire national[1553]. Le juge constitutionnel espagnol considère quant à lui que l'identification du domaine affecté par un acte juridique de l'Union doit s'effectuer à l'aune des termes employés par ledit acte et conformément à leur signification en droit de l'Union européenne [1554]afin de déterminer, par la suite, l'autorité compétente pour sa mise en œuvre. Parallèlement, les juridictions constitutionnelles ont œuvré à la sauvegarde des compétences régionales dans le cadre de l'appartenance de l'État à l'Union européenne. Au moyen, notamment, de principes internes de coopération et de loyauté, elles sont parvenues à imposer des obligations de prise en compte aux autorités nationales. Les juges constitutionnels ont ainsi réagi aux interférences causées par l'intégration européenne dans les rapports entre les autorités nationales et les autorités régionales.

884. La Cour de Justice de l'Union européenne pourrait, à ce titre, participer à cette gestion des interférences dans le cadre de l'articulation de l'ordre juridique de l'Union et des ordres juridiques internes. Sa participation se justifie, d'une part, compte tenu des effets de l'intégration sur la forme composée des États membres et, d'autre part, de la nécessité de maîtriser les effets de la forme composée dans l'ordre juridique de l'Union européenne. Les régions exercent leurs compétences dans le cadre de l'intégration, elles participent à l'élaboration du droit de l'Union et procèdent à sa mise en œuvre. Elles agissent dès lors comme

[1553] *Corte costituzionale*, 9 janvier 1996, n° 126/96, G. U. 30 avril 1996, n° 18.
[1554] *Tribunal constitucional*, 17 février 2005, n° 33/2005, B.O.E. n°69, mardi 22 mars 2005, f. j. n°3.

des opérateurs constitutionnels[1555] au sein de l'ordre juridique de l'Union, conformément à la répartition interne des compétences.

885. En acceptant d'apprécier la recevabilité des recours régionaux au regard de l'affectation de leur compétence, la Cour n'irait pas au-delà de son office. Elle n'empiéterait pas sur les fonctions des juridictions constitutionnelles. En effet, ces dernières ne peuvent pas protéger les compétences régionales par rapport aux actes juridiques de l'Union européenne. Le fait qu'elles ne disposent pas –légitimement– de la compétence pour interpréter ou apprécier la validité de ces actes ne leur permet pas d'accueillir un recours régional qui serait exclusivement dirigé contre une disposition de droit de l'Union. Tout au plus peuvent-elles saisir la Cour d'un renvoi préjudiciel à la suite d'une demande d'une région à l'occasion d'un conflit. Mais cela reste très aléatoire[1556] et ne saurait être à proprement parler une voie de droit vouée à la contestation des actes juridiques de l'Union européenne au nom de la défense des compétences régionales.

886. Les hypothèses limitées pour les régions de saisir directement leur juge national pour obtenir un tel renvoi préjudiciel réduisent fortement la portée de ce mécanisme dans la garantie de leurs compétences. Par conséquent, élargir le recours des régions s'avère être le seul moyen réellement efficace pour assurer la protection des compétences régionales à l'encontre des dispositions du droit de l'Union européenne. Cela ne reviendrait pas à faire dépendre la validité de ces dispositions du respect de la répartition interne des compétences. Le juge ne prendrait en compte l'affectation des compétences des régions que dans le cadre de l'appréciation de la recevabilité de leurs recours. À ce titre, cela rapprocherait les conditions de recevabilité des recours régionaux devant le juge de l'Union à celles imposées par les ordres juridiques internes aux mêmes régions qui désirent saisir le juge constitutionnel. Par conséquent, les régions ne seraient pas placées dans une situation identique à celle des États membres dans le cadre du contentieux européen. Ces derniers n'ont pas d'intérêt à agir à démontrer devant le juge, là où les régions devront démontrer le leur, à savoir la défense de leurs compétences.

887. L'évolution de l'interprétation des conditions de recevabilité des recours régionaux permettrait de mieux protéger les compétences régionales et, par conséquent, de garantir la

[1555] Terme employé par J. RIDEAU concernant les autorités nationales des États membres dans le cadre de propos écrits sur le statut contentieux des régions, « Le statut des collectivités infraétatiques devant les juridictions communautaires », précité, p. 426.

[1556] Il faudrait en effet que l'acte juridique de l'Union soit lié au conflit constitutionnel devant le juge, ce qui n'est évidemment pas toujours le cas. De plus, il faudrait qu'il y ait un conflit de compétences, ce qui n'est pas non plus assuré.

répartition interne des compétences. Cela participerait également à l'émergence explicite d'un troisième niveau de compétence dans l'ordre juridique de l'Union européenne. Par la modification de sa jurisprudence, la Cour participerait à la définition d'un cadre juridique des rapports de compétences entre l'Union et les États membres composés. Cette adaptation ne soulèverait de réelles difficultés qu'une fois opérée, c'est-à-dire lorsque la Cour de Justice devra prendre en considération la répartition interne des compétences.

b. L'enjeu de l'interprétation de la répartition interne des compétences par le juge de l'Union européenne

888. Comment assurer la prise en compte de la répartition interne des compétences sans que le juge de l'Union interprète seul le droit national en la matière ? Tout d'abord, il convient de clarifier un point important, celui de l'interprétation du droit national par le juge de l'Union. Par la suite, nous proposerons des pistes de solution afin que le juge de l'Union européenne n'interprète pas seul le droit de l'Union, au risque de porter atteinte à l'autonomie des ordres juridiques internes.

889. Concernant l'interprétation du droit national par le juge, celle-ci apparaît inévitable quand bien même le Tribunal et la Cour considèrent qu'ils n'ont pas à se prononcer sur le droit interne. À l'occasion de deux pourvois intentés par la Commission et le Royaume d'Espagne contre le gouvernement de Gibraltar[1557], l'avocat général, M. Niilo Jääskinen, a développé des conclusions[1558] en ce sens. Il identifie à ce titre trois situations dans lesquelles le juge de l'Union est amené à « se baser sur une conception ou une interprétation »[1559] du droit national. Parmi ces trois situations, il en est une qui concerne tout particulièrement la question de la prise en compte de la répartition interne des compétences. Lorsque le juge s'appuie sur une disposition de droit national « afin d'établir une situation factuelle déterminée », il interprète[1560]. Cette hypothèse se rencontre dans le cadre du contentieux des aides d'État lorsque le juge se prononce sur la sélectivité territoriale d'une mesure régionale[1561]. Lorsque la Cour et le Tribunal apprécient l'établissement des critères de l'autonomie suffisante par la région à l'origine de la mesure, ils s'appuient nécessairement sur le droit national. Ils en donnent à ce titre une

[1557] CJUE, 15 novembre 2011, *Commission et Royaume d'Espagne/Gouvernement de Gibraltar*, aff. Jointes 106 et 107/09, ECLI:EU:C:2011:732.
[1558] Présentées le 7 avril 2011, ECLI:EU:C:2011:215.
[1559] Pt. 41 des conclusions.
[1560] *Ibid*., pt. 45.
[1561] L'avocat général illustre d'ailleurs ses propos avec le contentieux des aides publiques, pt. 45.

interprétation puisqu'ils en déduisent, ou non, l'existence d'une autonomie institutionnelle, procédurale et économique de la région. Dans l'hypothèse d'un pourvoi, la Cour de Justice serait amenée à contrôler l'interprétation ainsi opérée par le Tribunal. Dès lors, l'argument de l'immixtion du juge de l'Union dans la répartition interne des compétences du seul fait de sa prise en compte n'apparaît pas pertinent. En effet, l'on peut y opposer, soit que cette prise en compte ne constitue pas une immixtion à proprement parler, soit que le juge s'ingère déjà dans cette répartition.

890. Dans le même sens, lorsque la Cour de Justice a émis une appréciation générale sur la portée de la clause de supletoriedad espagnole pour assurer la mise en œuvre du droit de l'Union européenne[1562], elle a interprété le droit national. Dans son arrêt, la Cour s'est appuyée sur la jurisprudence constitutionnelle espagnole invoquée par les autorités centrales pour émettre des doutes sur la supletoriedad espagnole. Assurément, l'appréciation de la Cour demeure une considération in concreto, c'est-à-dire qu'elle n'a pas considéré que l'Espagne ne pouvait pas, par principe, mettre en œuvre le droit de l'Union au moyen de la clause de « supplétivité ». L'avocat général Juliane KOKOTT prend d'ailleurs le soin d'affirmer qu'il est tout à fait possible qu'une directive soit parfaitement transposée au moyen de cette clause de « supplétivité »[1563]. Toutefois, la considération émise par la Cour dans son arrêt revêt un caractère plus général, car elle ne se limite pas au cas d'espèce. Elle déduit de la jurisprudence constitutionnelle que la supletoriedad permet uniquement aux autorités centrales de combler les lacunes d'une réglementation communautaires. Ce faisant, elle interprète une jurisprudence constitutionnelle qui demeure pourtant discutée et ambiguë au sein de la doctrine. La Cour n'a pas pour autant dépassé son office puisque ce sont les autorités centrales qui ont invoqué la clause de supletoriedad ainsi que la jurisprudence constitutionnelle en la matière. Et lorsqu'elle fait référence au rapport de 2010 du Conseil d'État espagnol sur la mise en œuvre c'est en citant la Commission, non contredite par les autorités espagnoles. L'interprétation du droit national s'avérait en l'espèce inéluctable pour déterminer si l'Espagne avait manqué à l'obligation de transposition. Seule l'appréciation plus générale sur la portée de la clause de *supletoriedad* est une illustration d'une interprétation plus étendue du droit national par la Cour. Cela atteste du

[1562] À l'occasion d'un arrêt en manquement de l'Espagne pour transposition incomplète d'une directive dans le domaine de l'assainissement de l'eau. Les autorités centrales estimaient que la transposition était complète puisque les dispositions nationales s'appliquaient de manière supplétive pour les bassins hydrographiques intracommunautaires tant que les CCAA compétentes n'avaient pas édicté de dispositions. La Cour ne suivit pas le raisonnement de l'Espagne et conclu à l'existence d'un manquement. CJUE, C-112/15.
[1563] Pt. 22 des conclusions de Mme J. KOKOTT, précitées.

fait que lorsque la garantie du droit de l'Union européenne est en jeu, le juge ne se prive pas d'interpréter le droit national afin de s'assurer de la mise en œuvre effective par les États membres.

891. La question de l'étendue de l'interprétation de la répartition interne par le juge soulève plus de difficultés. Le contentieux des aides publiques pose d'ailleurs déjà cette question puisque le juge apprécie la sélectivité matérielle d'une mesure régionale au regard du droit national. Si la sélectivité dépend de critères définis par le droit de l'Union, leur interprétation se base sur le droit national et son interprétation. Plusieurs pistes s'avèrent envisageables afin d'éviter que l'interprétation nécessaire de la répartition interne des compétences par le juge ne perturbe les dispositions de l'ordre juridique national. Cette interprétation ne doit pas non plus se transformer en un empiétement dans l'office du juge interne. C'est en effet ce dernier qui demeure compétent pour trancher les litiges de compétences au sein des ordres juridiques composés.

892. Lorsqu'une autorité régionale saisirait le juge d'un recours en annulation en défense de ses compétences, la difficulté de l'interprétation du juge varierait en fonction de la compétence invoquée. Si celle-ci est exclusive, alors l'interprétation du juge reste très limitée puisqu'elle se cantonne à prendre en considération ce que dispose explicitement la répartition interne des compétences[1564]. Afin de préserver l'autonomie du droit de l'Union, le juge pourrait simplement s'assurer que la compétence invoquée par la région porte effectivement sur le domaine réglementé par l'acte juridique litigieux. Le juge identifierait le domaine affecté à partir de l'acte litigieux et non de l'argumentation régionale. Après cette identification, il pourra prendre en considération la compétence invoquée et, en cas de correspondance des domaines, apprécier son affectation par l'acte juridique. Ce faisant, le juge ne ferait pas dépendre intégralement l'appréciation de la recevabilité de la seule répartition interne des compétences. La détermination du domaine affecté demeurerait de son office, préservant ainsi l'autonomie du droit de l'Union. Il en irait de même pour l'appréciation de l'affectation des compétences, le juge devrait tout de même l'apprécier, au regard des précisions apportées précédemment[1565].

[1564] Même lorsque la Constitution ne liste pas expressément les compétences régionales, celles-ci sont déductibles des compétences réservées à l'État et des compétences concurrentes. Toutefois, l'absence d'une liste risque de rendre plus difficile le travail de la Cour de Justice puisqu'elle rendra très certainement nécessaire de prendre en compte la jurisprudence constitutionnelle pertinente.
[1565] Voir *supra*, p.419.

893. Dans le cas où une région invoquerait une compétence concurrente ou partagée, l'opération pourrait s'avérer plus délicate. La prise en compte de la répartition interne des compétences par le juge risquerait de donner lieu à un conflit de compétence par la suite ou serait susceptible de se compliquer d'un conflit parallèle. Cette difficulté peut être dépassée dans certaines situations uniquement.

894. De manière générale, les juges internes pourraient refuser d'appréhender l'interprétation de la répartition interne des compétences par le juge de l'Union lorsqu'ils sont amenés à trancher un conflit de compétence par la suite. En effet, les ordres juridiques internes et l'ordre juridique de l'Union demeurent autonomes les uns par rapport aux autres. Cela conduirait à une confusion qui ne s'avère pas utile dans un espace juridique et institutionnel qui ne se caractérise pas par sa clarté. De ce fait, cette solution ne permettrait pas de régler à elle seule la question de l'étendue de l'interprétation du Tribunal ou de la Cour.

895. Saisi d'un recours régional en défense d'une compétence concurrente ou partagée, le juge devrait adapter la prise en compte de la répartition interne en fonction de plusieurs éléments. Premièrement, la clarté de la répartition des compétences jouerait un rôle fondamental. Lorsque les régions sont investies de la compétence d'édicter les mesures de détail dans un domaine défini, on peut considérer que la répartition interne est assez claire. Il en est de même lorsque la compétence est effectivement exercée, sans aucun doute possible, par la région à l'origine du recours, faisant ainsi basculer le domaine sous sa compétence[1566]. Le juge pourrait prendre en considération la jurisprudence constitutionnelle pour nourrir sa prise en compte de la répartition interne des compétences. Lorsque la jurisprudence fait explicitement ressortir que la compétence invoquée est bien octroyée à la région requérante, le juge n'aurait qu'à recevoir cette interprétation dans son raisonnement. Dans ces hypothèses, le juge devrait toujours dans un premier temps identifier le domaine réglementé par l'acte litigieux, au sens du droit de l'Union. Il devrait par la suite apprécier l'affectation de la compétence invoquée. La recevabilité du recours régional ne serait pas automatique et l'appréciation du juge ne serait pas totalement dépendante du droit national.

896. Il reste des cas de figure où le juge de l'Union ne pourrait pas appréhender la répartition interne des compétences. Le premier renverrait à l'hypothèse où la répartition des compétences s'avérerait tellement vague et obscure que le juge de l'Union devrait interpréter

[1566] Nous renvoyons ici à la catégorie des compétences partagées en République fédérale d'Allemagne dans le cadre de laquelle les Länder peuvent édicter des dispositions tant que l'autorité fédérale n'a pas agi en ce sens, art. 72 de la Loi Fondamentale.

le droit national au risque d'empiéter sur l'office du juge interne. Cela pourrait également avoir lieu dans l'hypothèse où la jurisprudence constitutionnelle sur ce point manquerait de clarté ou demeurerait sujette à interprétation. Le second cas de figure se concrétiserait lorsque l'État membre de situation de la région interviendrait au recours régional pour signifier l'existence d'un conflit de compétence pendant devant le juge interne. Si une de ces situations se présente, le juge de l'Union devrait refuser de prendre en considération la répartition interne des compétences au nom du principe de non-immixtion. Ainsi, le refus du juge ne serait pas constitutif d'un déni de justice, mais plutôt le reflet du respect de l'autonomie des ordres juridiques internes. Le principe de non-immixtion ne disparaîtrait donc pas totalement du raisonnement du juge. C'est plutôt position du curseur de l'immixtion du juge de l'Union qui en serait modifié.

897. L'adaptation proposée participerait ainsi à étendre l'action du juge de l'Union dans l'articulation de l'ordre juridique de l'Union et des ordres juridiques internes. Elle serait aussi un facteur d'approfondissement des rapports entre le juge de l'Union et les juridictions constitutionnelles. À ce titre et dans l'hypothèse proposée par certains auteurs[1567], d'une révision des traités impliquant la création d'une chambre spécialisée dans les questions régionales au sein de la Cour, il conviendrait éventuellement de prévoir un mécanisme de dialogue entre la Cour et les juridictions constitutionnelles. Un tel mécanisme permettrait de garantir que l'interprétation de la répartition interne par le juge de l'Union ne se fasse pas au détriment de l'office des juges constitutionnels. Il consacrerait également de manière explicite un partage de la fonction constitutionnelle d'articulation des ordres juridiques dans une logique de complémentarité.

898. L'adaptation du statut contentieux des régions œuvrerait ainsi à la constitutionnalisation de l'ordre juridique de l'Union. En renforçant la garantie de la protection juridictionnelle effective et la protection des compétences régionales, elle participerait à la détermination progressive d'un cadre des rapports entre l'Union européenne et les États membres composés. Dans cette perspective, l'évolution du statut contentieux des régions

[1567] Proposition de C. MAYEUR-CARPENTIER relative à la création d'une chambre spécialisée dans les affaires régionales dans le cadre de l'application du droit de l'Union, « Vers la reconnaissance d'un statut institutionnel et contentieux des collectivités infraétatiques dans l'Union européenne ? », précité, p. 339. Si l'auteur n'aborde pas cette question, il nous semble évident qu'une telle chambre devrait également traiter des recours intentés par les régions, dans une logique de symétrie. En effet l'auteur propose également de faire disparaître l'écran étatique dans certaines hypothèses de manquement (*ibidem*).

s'analyserait aussi comme une manifestation du principe démocratique dans l'Union, principe d'ordre constitutionnel qui structure l'ordre juridique européen (B).

B- La concrétisation du principe démocratique par l'élargissement de l'intérêt à agir des régions

899. L'adaptation de l'interprétation des conditions d'affectation directe et individuelle aurait un impact sur l'appréciation de l'intérêt à agir des régions par le juge, dans le sens de son élargissement. L'intérêt à agir des régions est interprété de manière restrictive compte tenu du rôle joué par les régions autonomes. Ces dernières ne peuvent pas agir dans l'intérêt de leurs administrés, mais uniquement dans leur intérêt propre[1568]. Or, le Tribunal a considéré que la défense des compétences ne constituait pas un intérêt propre[1569] des régions, et plus généralement des collectivités territoriales. La Cour a aussi considéré que la répartition interne des compétences n'avait aucun impact sur les intérêts susceptibles d'être défendus par les collectivités territoriales[1570]. Enfin, le Tribunal a estimé que seul l'État pouvait agir en défense de la législation nationale[1571]. Le contentieux des décisions individuelles est le seul contentieux qui a permis d'établir un lien entre l'affectation de l'exercice des compétences et l'intérêt à agir d'une région[1572]. Or, ce contentieux limite la prise en compte de l'affectation des compétences d'une région par la décision litigieuse à la mention d'un acte édicté par ladite région[1573]. Dans cette hypothèse uniquement, le juge a considéré que la région requérante agissait dans son intérêt propre pour défendre l'exercice de sa compétence.

900. L'état actuel de la jurisprudence quant à l'intérêt à agir des régions s'avère insatisfaisant. À l'exclusion du contentieux des décisions individuelles, ces dernières ne peuvent pas invoquer la défense de leur compétence comme intérêt à agir. Cela conduit non seulement à réduire les cas où leur intérêt à agir est établi, mais également à limiter fortement la représentation des intérêts de la région en tant qu'autorité publique, dotée d'une légitimité démocratique. Les intérêts des citoyens et citoyennes ne peuvent être représentés, ou alors de manière limitée, dans le cadre de la jurisprudence actuelle. Si l'échelon régional n'est pas

[1568] N. LEVRAT, *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé, op. Cit*., p. 132. Voir sur ce point les affaires précitées T-238/97, pts 48 et 49 et T-37/04, pt. 53.
[1569] Voir sur ce point l'affaire précitée T-417/04, pt. 63.
[1570] Voir sur ce point l'affaire précitée C-444/08 P, pt. 63.
[1571] T-417/04, pt. 62, précité.
[1572] Voir en ce sens *supra*, p.282 et s.
[1573] Voir en ce sens *supra*, p. 282 et s.

l'échelon d'expression de la citoyenneté européenne[1574], il reste que les citoyens qui sont représentés par les régions autonomes sont aussi des citoyens européens. Or, la citoyenneté européenne est l'expression la plus éclatante[1575] du principe démocratique dans l'Union. Visé par le Préambule et l'article 2 du Traité sur l'Union européenne, il est explicitement intégré dans les principes fondamentaux de l'ordre juridique de l'Union. À ce titre, il s'impose à elle et à ses institutions, ainsi qu'aux États membres lorsqu'ils agissent dans le cadre des traités. Dans cette perspective, le statut contentieux des régions s'avère contestable du point de vue du principe démocratique, car il ne permet pas à une collectivité territoriale, dotée de compétences et d'une légitimité démocratique, d'agir en défense des intérêts de ses administrés. Plus largement, le statut de requérant ordinaire a soulevé des critiques au regard du principe démocratique[1576].

901. La prise en compte de la répartition interne des compétences pour déterminer si un acte juridique de l'Union européenne affecte l'exercice d'une compétence régionale pourrait élargir l'intérêt à agir des régions. En effet, la région qui démontre l'affectation de l'exercice de ses compétences, dans les conditions précisées ci-dessus, aura automatiquement un intérêt à agir. Il n'est pas nécessaire de révolutionner la jurisprudence sur ce point en reconnaissant à la région la défense d'intérêts généraux. L'adaptation consiste seulement en un élargissement de l'intérêt propre de la région. Si les régions peuvent agir en défense de leurs compétences en dehors du seul contentieux des décisions individuelles, alors leur intérêt à agir se trouvera automatiquement élargi. Elles parviendront à saisir le juge en défense des intérêts des administrés situés sur leur territoire. À ce titre, le rejet par la jurisprudence d'un intérêt à agir socio-économique des régions[1577] pourrait être maintenu, dès lors que la région n'invoque pas une compétence susceptible d'y être rattachée et affectée par l'acte juridique qu'elle conteste.

902. Ceci permettrait de remédier aux limites importantes de la jurisprudence de la Cour de Justice[1578]. En considérant que seul l'État peut défendre l'intérêt général, la Cour nie toute portée à la répartition interne des compétences pourtant rattachée à l'identité nationale des États

---

[1574] Il s'agit là de l'échelon municipal, ce qui plaide d'autant plus en faveur de notre proposition de consacrer un statut de requérant pour les collectivités étatiques en général. Celles dotées d'un degré important d'autonomie en bénéficieront tout simplement plus en pratique.

[1575] J. GERKRATH, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe. Modes de formation et sources d'inspiration de la constitution des Communautés et de l'Union européenne*, *op. Cit.*, p. 339.

[1576] G. F. MANCINI, D. T. KEELING, « Democracy and the European Court of Justice», *The Modern Law Review*, vol. 7, n°2, mars 1994, pp. 175-190, p. 182-188.

[1577] Voir en ce sens *supra*, p. 241.

[1578] Sur ces limites, voir, notamment, N. LEVRAT, *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, *op. Cit.*, p. 138 et s.

membres. L'État et les régions qui le composent peuvent exprimer des intérêts divergents[1579]. Ceux-ci sont façonnés au gré du contexte politique et historique de chaque territoire. La répartition des compétences n'y est d'ailleurs pas étrangère. Peut-on réellement affirmer que les autorités nationales se sentent investies du devoir de défendre les compétences des régions devant le juge de l'Union européenne ? En particulier en ce qui concerne des régions dirigées par un parti d'opposition ou bien ayant manifesté des revendications sécessionnistes. Rien n'est moins sûr, d'autant plus que la répartition des compétences dans un ordre juridique composé opère de réels arbitrages quant aux niveaux de responsabilités en fonction des domaines. La jurisprudence actuelle, en imposant un écran étatique en matière d'intérêt à agir, ne garantit pas une défense pertinente des intérêts qu'une autorité régionale supporte la charge de représenter. Or, il peut arriver que de tels intérêts ne puissent être défendus devant le juge national, compte tenu notamment du monopole de la Cour en ce qui concerne l'appréciation de la validité des actes juridiques de l'Union européenne. L'adaptation de l'interprétation de la répartition interne des compétences permettrait un élargissement automatique de l'intérêt à agir des régions, sans pour autant remettre en cause les catégories contentieuses établies par les traités. À nouveau, l'évolution à droit constant n'aboutirait pas à la consécration d'un statut contentieux propre aux régions. Elle consiste en une adaptation du statut de requérant ordinaire à leur situation, à savoir celle d'autorité territoriale dotée de compétences normatives et administratives ainsi que d'une légitimité démocratique.

903. L'approfondissement du principe démocratique dans l'Union européenne participerait à sa constitutionnalisation[1580]. Matériellement constitutionnel, il justifie une reconnaissance des régions étudiées compte tenu de leur rôle en tant qu'opérateurs constitutionnels de l'intégration et collectivités publiques dotées d'une autonomie législative. À ce titre, nous sommes d'avis que la Cour ne devrait pas limiter l'adaptation du statut de requérant ordinaire à la situation des régions, mais l'étendre, lorsque les conditions sont remplies, à d'autres collectivités territoriales dotées d'une certaine autonomie et d'une légitimité démocratique. Les citoyens et citoyennes de l'Union européenne verraient ainsi leurs intérêts représentés devant le juge par les différents niveaux de pouvoirs au travers desquels ils s'expriment. Les régions étudiées agissent en tant qu'autorités publiques autonomes dans le cadre de l'intégration. Lorsqu'elles participent à la formation de la position nationale, elles

[1579] J. RIDEAU, « Le statut des collectivités infraétatiques devant les juridictions communautaires », précité, p. 426.
[1580] Sur le principe et la constitution matérielle de l'Union, voir J. GERKRATH, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe. Modes de formation et sources d'inspiration de la constitution des Communautés et de l'Union européenne*, *op. Cit.*, p. 362-367.

expriment leur volonté[1581]. Lorsqu'elles mettent en œuvre le droit de l'Union, elles en choisissent les modalités, dans le cadre posé par l'Union européenne. Leur statut contentieux actuel ne reflète pas ce rôle dans l'intégration européenne. Son élargissement serait un facteur d'encouragement et de responsabilisation des régions lorsqu'elles agissent dans le cadre des Traités.

CONCLUSION DU CHAPITRE

904. Les modifications envisageables du statut contentieux des régions dans l'Union européenne sont multiples. Elles peuvent emprunter la voie de la révision du droit positif ou bien de l'évolution jurisprudentielle. Toutes vont dans le sens d'une prise en considération plus ou moins étendue de la forme composée des États membres. De la simple codification de la jurisprudence actuelle en matière d'aides publiques à la consécration d'une capacité processuelle passive des régions. En ce qui concerne leur capacité processuelle active, une gradation des modifications est envisagée. Toutefois, l'adaptation à droit constant semble la plus réalisable en pratique. Il s'agirait de systématiser la manière dont la forme composée est prise en considération par le juge lorsqu'il interprète et applique le droit de l'Union européenne. Cela renforcerait la sécurité juridique pour les États composés puisqu'ils seront à même de percevoir lorsque leur forme composée pourrait conduire à une évolution de l'interprétation du juge. En ce qui concerne le statut contentieux actif des régions, il est question d'assouplir l'interprétation des conditions de recevabilité des recours régionaux. Cette adaptation serait par nature une voie du milieu entre le maintien de l'étanchéité actuelle et le bouleversement de la prise en considération de la forme composée des États membres.

[1581] À ce titre, un recours plus élargi au juge leur permettrait de défendre un intérêt qu'elles n'ont pas pu défendre dans le cadre de la négociation avec les autorités nationales à l'occasion de la formation de la position nationale, P. VAN NUFFEL, « What's in a Member State – Central and Decentralized Authorities Before the Community Courts », précité, p. 896.

CONCLUSION DU TITRE 2

905. Dans la perspective d'une adaptation plus poussée de l'Union européenne à la forme composée des États membres, des fondements en ce sens du droit de l'Union européenne ont pu être identifiés. Le dynamisme du processus d'intégration se caractérise par la capacité de l'Union à s'adapter au contexte dans lequel elle évolue. Cela résulte également de l'existence de principes constitutionnels malléables dont les fonctions ne sont pas nécessairement statiques. La nature constitutionnelle des fondements s'avère nécessaire compte tenu de la portée de l'adaptation qui est envisagée. Il s'agit d'approfondir la structuration des rapports de compétences entre l'Union européenne et les États composés. Une telle articulation relève de la constitutionnalisation de l'Union européenne.

906. Trois principes du droit de l'Union européenne s'analysent comme des fondements constitutionnels de son adaptation à la forme composée des États. Le principe de respect de l'identité nationale des États membres apparaît comme un principe d'ouverture de l'Union à l'égard des États composés. L'insertion expresse de l'autonomie régionale dans l'identité nationale agit comme une garantie de la répartition interne des compétences. En effet, plutôt qu'un droit à l'autonomie, l'article 4 §2 du Traité sur l'Union européenne, consacre un droit au respect de la structure territoriale des États membres. Deux autres principes sont des fondements potentiels de l'adaptation, la subsidiarité et la coopération loyale. Leur dimension principalement centralisatrice ne fait pas obstacle à une interprétation favorisant leur portée descendante. Interprétés à l'aune du respect de l'identité nationale, ces deux principes peuvent justifier l'adaptation envisagée de l'Union européenne.

907. Cette adaptation porte sur le statut contentieux des régions et sur la prise en considération de la forme composée dans l'application du droit de l'Union par le juge. L'évolution du statut contentieux actif des régions leur permettrait de représenter effectivement l'intérêt général dont elles ont la charge. Il s'agirait de faire émerger un sous-statut de requérant ordinaire dont l'appréciation des conditions de recevabilité serait effectuée au regard de l'affectation des compétences. En permettant aux régions d'agir en défense de leurs compétences, le juge de l'Union européenne ferait œuvre constitutionnelle au service du principe démocratique dans l'Union. À l'inverse, les modifications de la capacité processuelle passive des régions s'avèrent plus difficiles à réaliser en dehors d'une révision des Traités. À droit constant, le juge pourrait construire une jurisprudence qui préciserait le cadre dans lequel la forme composée des États membres entraînerait une adaptation de l'interprétation et de

l’application du droit de l’Union européenne. Toutes ces modifications ont pour finalité d’alimenter l’articulation entre l’Union européenne et les États composés à travers la structuration des rapports de compétence.

CONCLUSION DE LA PARTIE 2

908. L'articulation des rapports entre l'Union européenne et les États composés a entraîné une adaptation de la première à la forme composée des États en cause. L'Union européenne n'est plus indifférente à l'égard de l'organisation territoriale des États membres. Si l'État composé se manifeste dans le processus décisionnel européen et dans la mise en œuvre du droit de l'Union, c'est dans le cadre du contentieux européen que l'adaptation européenne a eu lieu. En effet, le droit originaire relatif à la dimension régionale dans l'Union est statique depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1er décembre 2009. S'il marque un approfondissement de la prise en considération de la forme composée des États, l'adaptation de l'Union européenne s'est poursuivie à travers la jurisprudence de la Cour de Justice et du Tribunal de l'Union européenne.

909. Le rejet de principe de toute prise en considération de la répartition interne des compétences dans le contentieux européen est aujourd'hui nuancé. En atteste la jurisprudence de la Cour de Justice en matière d'aides publiques octroyées par des autorités régionales. Cette jurisprudence est d'une portée particulière en ce qu'elle ne vaut que pour des entités territoriales qui présentent un certain degré d'autonomie déterminé par la Cour elle-même. En limitant la prise en considération aux seules collectivités territoriales autonomes, la Cour œuvre véritablement à l'articulation de l'Union européenne avec les États composés. Parallèlement, la répartition interne des compétences ne semble plus totalement exclue de l'appréciation des conditions de recevabilité des recours des régions par le Tribunal de l'Union européenne. Néanmoins, ce mouvement d'adaptation demeure limité par une prise en considération réduite de la répartition interne des compétences.

910. Les États membres étudiés ont souverainement choisi une forme territoriale composée d'autorités régionales autonomes. L'autonomie des régions s'analyse donc comme une caractéristique de leur organisation territoriale, laquelle fait partie intégrante de leur identité nationale. Le respect que l'Union doit à cette identité justifie de prolonger l'adaptation que connaît l'Union européenne dans le sens d'une évolution du statut contentieux des régions. L'approfondissement de la structuration des rapports de compétences entre l'Union et les États composés participerait également à l'affirmation de la dimension descendante du principe de subsidiarité. La distribution du pouvoir législatif dans les États composés reflète une logique de subsidiarité qui peut être prise en considération dans le principe européen du même nom. Enfin, le principe de coopération loyale qui anime les relations entre l'Union et les États membres

permet aussi une interprétation dynamique du respect de l'identité nationale. Sans revenir sur le principe de non-invocabilité de l'organisation territoriale de l'État pour justifier le non-respect du droit de l'Union européenne, la coopération loyale impose à l'Union européenne d'agir dans un esprit de coopération avec les États membres.

911. L'adaptation ainsi envisagée opère dans le cadre actuel des rapports entre l'Union et les États composés. Toute remise en cause d'un principe fondamental de l'Union européenne nécessiterait une révision des traités. Les modifications possibles à droit constant s'inscrivent plutôt dans la continuité bien qu'elles poursuivent une prise en considération plus poussée de la forme composée. L'adaptation ainsi envisagée relève d'un processus long et caractérisé par sa ponctualité plutôt que par sa continuité. En modifiant le statut contentieux des régions dans le sens d'une ouverture à la forme composée des États, l'Union européenne permettrait l'expression de l'intérêt général dont les régions ont la charge. Cela participerait de l'effectivité du principe démocratique dans l'Union au service de la représentation et de la défense des choix politiques des citoyens européens. À ce titre, ce processus s'inscrit dans la constitutionnalisation progressive de l'Union européenne, dont les rapports avec les régions autonomes font désormais partie intégrante.

CONCLUSION GENERALE

912. Pour clôturer cette recherche, il convient dans un premier temps de retourner sur l'entreprise et de la considérer par rapport à l'objectif initial de la thèse. Cela nous permettra ensuite de proposer un enrichissement de la problématique de la structuration des rapports entre l'Union européenne et les États composés.

913. Ce travail de recherche avait pour objectif de mettre en lumière une articulation particulière à l'œuvre entre l'Union européenne et les États composés. Dans cette perspective, nous avons identifié une figure juridique nouvelle, l'État composé membre de l'Union européenne. La nouveauté réside dans la conjugaison de la forme composée des États et de leur appartenance à l'Union européenne. Cette conjugaison est principalement l'œuvre des États membres eux-mêmes, ce qui s'est avéré à la fois logique et nécessaire. Logique, tout d'abord, car l'organisation interne des États relève de l'exercice de leur souveraineté, elle ne saurait être commandée par une entité extérieure. Si l'intégration européenne exerce une influence sur la structure territoriale et institutionnelle des États, ils demeurent libres de la déterminer[1582]. Nécessaire ensuite, car le déséquilibre des compétences issu de la participation des États composés à l'Union européenne ne pouvait s'inscrire dans la durée sans remettre en cause l'autonomie régionale.

914. L'État composé membre est le résultat d'une adaptation progressive des États composés à leur appartenance à l'Union européenne dans le sens d'une conciliation avec leur forme composée. Cette figure juridique émane donc d'un ensemble de règles internes qui constitue le droit national de l'intégration de chaque État composé. Si les modalités et l'étendue de l'adaptation varient d'un État à l'autre, elles convergent en leur finalité conciliatrice. Ainsi, le droit national qui réglemente l'exercice du statut d'État membre intègre désormais la forme composée de celui-ci. L'association des régions à la formation du droit dérivé de l'Union européenne et à la capacité processuelle active de l'État membre atteste de cette intégration. Ces dernières peuvent en effet obtenir des autorités nationales qu'elles saisissent le juge en défense de leurs compétences. Leur association permet une extériorisation de la forme composée de l'État dans l'ordre juridique de l'Union européenne.

[1582] D. SIMON, « L'identité constitutionnelle dans la jurisprudence de l'Union européenne », *in* L. BURORGUE-LARSEN, *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, *op. Cit.*, pp. 227-243, p. 235.

915. Parallèlement, la participation des régions à la mise en œuvre du droit de l'Union européenne a entraîné une évolution des rapports internes afin de prévenir tout manquement des régions. Les limites que présentent les mécanismes ainsi mis en place ne doivent pas conduire à ignorer leur portée responsabilisatrice à l'égard des régions. Actrices de la mise en œuvre, elles doivent participer à l'exercice de la fonction de mise en œuvre conformément à la répartition interne des compétences. Il ne s'agit plus d'une faculté, mais d'un droit-devoir qui s'impose à elles. Dans cette perspective, les régions prennent part aux procédures en manquement, tant lors de la phase non contentieuse qu'à l'occasion d'une procédure contentieuse. À nouveau, la forme composée de l'État membre se manifeste dans l'ordre juridique de l'Union européenne. Enfin, elles peuvent avoir à régler une part de la sanction financière prononcée par la Cour de justice à la suite d'une procédure en manquement. Les mécanismes de répartition interne des responsabilités pour manquement au droit de l'Union européenne conduisent à nuancer la portée de l'écran étatique qui caractérise cette procédure contentieuse.

916. L'adaptation des États composés opère une conciliation des tensions qui traversent les rapports entre les autorités nationales et les autorités régionales dans le cadre de la participation de l'État à l'intégration européenne. À ce titre, ces tensions ne disparaissent pas, mais évoluent dans un cadre général marqué par une coopération nécessaire. Si des évolutions des droits internes peuvent être envisagées, l'adaptation s'est stabilisée et semble s'installer dans la durée.

917. L'État composé membre demeure une figure émergente en ce qu'il résulte principalement des modifications des règles internes relatives à l'appartenance de l'État à l'Union européenne. Il illustre à ce titre l'état des rapports entre l'Union et les États composés, caractérisés par une adaptation limitée de la première à la forme composée des seconds. Son adaptation résulte d'un dépassement de la cécité régionale qui caractérisait la construction européenne[1583]. La forme composée, et à travers elle l'autonomie régionale sont désormais prises en considération par l'Union européenne et, notamment, par son juge. Toutefois, cette prise en considération est ponctuelle et partielle, elle traduit la pérennité de l'approche unitaire de l'État par l'Union. Cela se manifeste particulièrement dans le statut contentieux des régions dans l'Union européenne. Assimilées à des requérants individuels, les régions ont un accès

[1583] M. TATHAM, « Limited institutional change in an international organization: the Eu's shift away from "federal blindness" », *European Political Science Review*, vol. 6, n°1, 2014, pp. 21-45.

réduit au prétoire du juge de Luxembourg. Or, ce dernier refuse de prendre en considération les compétences exercées par les régions et l'intérêt général qu'elles ont la charge de représenter et de défendre[1584]. Le rejet de toute prise en considération de la répartition interne des compétences fait obstacle à l'expression de la forme composée de l'État dans le contentieux européen.

918. On aurait pu arrêter l'entreprise de recherche à ce constat et se contenter des vestiges d'une approche internationaliste des régions présentes dans l'État composé, ou bien la déplorer avec Joël RIDEAU :

> « On peut donc estimer que le statut des collectivités infraétatiques ne tient pas suffisamment compte de leur qualité d'acteurs publics dans l'élaboration et l'application du droit communautaire et ne leur permet pas de défendre de façon satisfaisante les intérêts dont elles ont la charge qui ne se confondent pas nécessairement avec les intérêts des États »[1585].

919. Cette affirmation couvre d'autant plus la situation actuelle des régions autonomes. La forme composée des États implique une distribution verticale du pouvoir législatif entre les autorités nationales et des autorités régionales autonomes. La garantie constitutionnelle de leur autonomie s'impose aux autorités nationales et fait obstacle à une approche hiérarchique des rapports entretenus avec les autorités régionales[1586]. L'institutionnalisation de régions autonomes, responsables électoralement, implique une distribution territoriale de l'intérêt général et de sa représentation. Or, si toute collectivité infraétatique est à la fois organe et sujet dans l'État[1587], la situation des régions autonomes se distingue non pas par nature, mais en intensité. L'étendue de leur autonomie entraîne une diversité dans l'État qui se manifeste par l'expression d'intérêts parfois divergents entre les autorités régionales elles-mêmes et entre autorités régionales et autorités nationales.

920. Compte tenu de ces éléments, nous avons proposé des évolutions du droit de l'Union européenne afin d'approfondir l'adaptation à la forme composée des États qu'elle connaît actuellement. Le dynamisme de la construction européenne invite en effet à envisager des pistes

---

[1584] R. COLAVITTI, *Le statut des collectivités infraétatiques européennes. Entre organe et sujet, op. Cit.*, p. 595 et s.
[1585] J. RIDEAU, « Le statut des collectivités infraétatiques devant les juridictions communautaires », précité, p. 426.
[1586] Seule une révision constitutionnelle permettrait de revenir sur ces caractéristiques.
[1587] R. COLAVITTI, *Le statut des collectivités infraétatiques européennes. Entre organe et sujet, op. Cit., passim.*

d'une adaptation certes limitée, mais avérée[1588]. Nos propositions concernent exclusivement le statut contentieux des régions, car celui-ci représente le maintien de l'approche unitaire de l'État par l'Union européenne. À ce titre, les modifications proposées s'intègrent dans le prolongement de réflexions doctrinales en ce sens[1589]. Toutes permettraient aux régions de représenter l'intérêt général dont elles ont la charge devant le juge de Luxembourg. Cela participerait de l'expression de la forme composée de l'État dans l'ordre juridique de l'Union européenne.

921. L'État composé membre consiste donc en une figure juridique en devenir qui illustre un processus d'articulation des rapports entre l'Union européenne et les États composés. Il est également une concrétisation du processus constitutionnel que connaît l'Union dans ses rapports avec les États[1590]. Par la structuration de ces rapports, c'est une conciliation qui s'opère entre les ordres juridiques[1591]. Une conciliation sans doute partielle et inachevée, mais qui s'installe dans la durée et permet d'équilibrer les confrontations inhérentes aux rapports entre l'Union et les États membres.

922. La problématique de l'articulation des rapports entre l'Union et les États composés peut s'enrichir d'une nouvelle approche. Celle-ci participerait à la consolidation de la figure juridique de l'État composé membre de l'Union européenne. En effet, le travail de droit constitutionnel européen que nous avons mené s'est nécessairement limité à une approche à deux niveaux, le niveau européen et le niveau national. Or, s'il s'agit là des acteurs principaux de l'intégration européenne, le droit national et le droit de l'Union n'épuisent pas la réglementation de ces rapports.

923. L'association des régions à l'exercice des fonctions de l'État membre a entraîné un phénomène de réglementation de la participation régionale aux affaires européennes. Loin des déclarations d'intention, de plus en plus de dispositions régionales semblent participer aujourd'hui à la systématisation de cette participation. Celle-ci apparaît dans les statuts

[1588] M. TATHAM, « Limited institutional change in an international organization: the EU's shift away from "federal blindness" », précité, p. 29.
[1589] Voir notamment les propos conclusifs de R. COLAVITTI, *Le statut des collectivités infraétatiques européennes*, *op. Cit*., p. 699-700.
[1590] Dans ce cas, la constitutionnalisation à l'œuvre de l'Union couvre un phénomène d'internalisation de la forme composée des États dans la construction européenne. Sur la constitutionnalisation comme projection des valeurs constitutionnelles des États dans le droit de l'Union européenne, voir notamment, V. CONSTANTINESCO, « La constitutionnalisation de l'Union européenne », *in* J. RIDEAU (dir.), *De la Communauté de droit à l'Union de droit. Continuités et avatars européens*, L.G.D.J., 2000, 522 p., pp. 133-152.
[1591] S. TORCOL, « Le droit constitutionnel européen, droit de la conciliation des ordres juridiques », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 105, n° 1, 2016, pp. 101-126.

régionaux[1592] et fait l'objet de procédures détaillées dans des lois régionales[1593]. Ce phénomène de régionalisation du droit national de l'intégration pourrait constituer un autre terrain de recherche stimulant. Dans le cadre d'étude des rapports entre l'Union européenne et les États composés la dimension régionale pourrait être appréhendée de manière constitutionnelle[1594]. Ainsi, la question de l'approche suivie pour réglementer les rapports de compétence exercés entre ces trois niveaux de pouvoir peut se poser. L'approche actorielle des régions en Europe doit désormais prendre en considération le droit qu'elles produisent en matière de participation à l'intégration européenne.

924. Cette analyse pourrait permettre de proposer un rehaut au tableau que nous avons esquissé dans le cadre de ce travail de recherche. Dans une perspective de légitimation de l'action de l'Union européenne, il est d'autant plus pertinent de dessiner la chaîne des compétences et des responsabilités et de mettre en lumière des éléments nouveaux qui restent jusqu'alors dans l'obscurité. Le choix d'une approche constitutionnaliste multiniveaux ne peut en effet faire l'impasse de la question de la compétence[1595]. La représentation de l'intérêt

[1592] Le temps imparti pour nos recherches ne nous a pas permis d'explorer l'intégralité des statuts régionaux et fédérés, mais certaines études mettent en exergue l'intégration de la participation régionale aux affaires européennes dans une majorité d'entre eux. Assez paradoxalement, les statuts des régions espagnoles et italiennes sont ceux qui dès la première occasion d'une révision ont eu tendance à réglementer la participation régionale. M. CIENFUEGOS MATEO, E. ALBERTI ROVIRA, D. ORDONEZ SOLIS, M. GOMEZ PUENTE, Estatuto y Union Europea, Rapport, 2 mai 2006, Barcelone, 213 p. ; D. ORDONEZ SOLIS, « Las relaciones entre la Union europea y las Comunidades Autonomas en los nuevos estatutos », *REAF*, n°4, 2007, pp. 69-128 ;B. SARDELLA, « La "dimensione comunitaria" dei nuovi statuti regionali », *Le istituzioni del Federalismo*, n°3/4, 2007, pp. 431-477.

[1593] En Italie tout particulièrement, l'on assiste à l'émergence d'un droit régional de l'intégration avec la « loi européenne régionale ». Ce qualificatif renvoie aux lois régionales vouées à réglementer la participation des régions aux affaires européennes. Le terme « loi européenne » fait écho à la « loi européenne nationale », une loi annuelle qui transpose les actes juridiques de l'Union européenne le nécessitant. De nombreuses régions ont adopté de telles lois. Sur ce point, voir G. PASTORE, « La legge communitaria regionale », *Astrid*, disponible en ligne, 11 p. ; C. FASONE, « Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comnuitari : un'analisi di diritto », *Le istituzioni del Federalismo*, n°3-4, 2009, pp. 409-436. Concernant l'Allemagne, il existe des ministres européens dans certains Länder qui se réunissent au sein de la Conférence des ministres européens pour déterminer notamment la position du Bundesrat sur les négociations au sein du Conseil, M. NAGELSCHMIDT, « Les relations internationales des Länder allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurtemberg », *Études internationales*, vol. 30, n° 4, 1999, pp. 679-699, p. 685. Concernant la Belgique, malgré certaines limites les assemblées fédérées participent également aux affaires européennes ce qui entraîne une certaine systématisation, X. VANDEN BOSCH, « Les parlements belges et les affaires européennes : les raisons de leur faible implication », *European Policy Brief*, n° 28, Mars 2014, disponible en ligne, 13 p.

[1594] Dans le cadre des théories du subconstitutionnalisme, c'est-à-dire du constitutionnalisme dans l'État. Voir, notamment le traitement de cette question par la revue *Perspectives on Federalism*, vol. 4, n° 2, 2012, 325 p. ; P. POPELIER, « Subnational multilevel constitutionalism », *Perspectives on Federalism*, vol. 6, n° 2, 2014, 23 p. ; J. A. GARDNER, « In Search of Sub-National Constitutionalism», EUROPEAN CONSTITUTIONAL LAW REVIEW, vol. 4, n°2, 2008, pp. 325-343; A. PAGE, Y.-F. NG, « Subnational Constitutionalism in Comparative Perspective: the Case of Scotland, *Public Law*, n°1, 2020, pp. 98-115;

[1595] E. LAGRANGE, « Constitution, constitutionnalisation, constitutionnalisme globaux – et la compétence dans tout ça ? », précité, *passim*.

général représenté par les régions va de pair avec leur responsabilisation[1596]. En tant qu'enceintes d'expressions démocratiques avérées[1597], les régions autonomes doivent pouvoir prendre part à l'intégration européenne et répondre de leur participation dans le cadre de leur responsabilité électorale. L'étude du droit régional de l'intégration pourrait alors s'avérer éclairante dans la perspective d'une structuration des rapports de compétence entre l'Union européenne et les États composés.

[1596] Une responsabilisation utile à la mise en œuvre du droit de l'Union européenne, C. BLUMANN, « Les collectivités territoriales face au droit de l'Union européenne : quelle responsabilité ? », précité, p. 431.
[1597] S. PINON, « Les visages cachés du constitutionnalisme global », précité, p. 937.

BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE

§1. DOCUMENTS OFFICIELS 462

A – DROITS NATIONAUX 462

1) Dispositions constitutionnelles 462

a. Allemagne 462

b. Belgique 462

c. Espagne 463

d. Italie 463

e. France 463

2) Dispositions législatives 464

a. Allemagne 464

b. Belgique 464

c. Espagne 464

d. Italie 465

3) Dispositions réglementaires et accords intergouvernements 466

a. Allemagne 466

b. Belgique 466

c. Espagne 467

d. Italie 468

4) Communications et rapports 468

a. Belgique 468

b. Espagne 469

B – DROIT DE L'UNION EUROPEENNE 469

1) Droit primaire 469

2) Droit dérivé 470

a. Actes de porté générale 470

b. Actes de portée individuelle 472

c. Communication 472

3) Rapports et autres documents officiels 473

C – DROIT INTERNATIONAL 473

§2. JURISPRUDENCE 473

A – JURISPRUDENCES NATIONALES 473
1) Allemagne 473
2) Belgique 473
3) Espagne 473
4) Italie 474
B – JURISPRUDENCE DE L'UNION EUROPEENNE 475
1) Cour de justice des communautés européennes puis Cour de Justice de l'Union européenne 475
2) Tribunal de première instance des communautés européennes puis Tribunal de l'Union européenne 478
C – JURISPRUDENCE INTERNATIONALE ET EUROPEENNE 480
1) Cour permanente de justice internationale puis Cour internationale de Justice 480
2) Cour européenne des Droits de l'Homme 480

§3. DOCTRINE 481

A – OUVRAGES 481
1) Ouvrages généraux, traités, manuels, dictionnaires 481
2) Ouvrages spécialisés 482
B – THESES DACTYLOGRAPHIEES 488
C – ARTICLES DE REVUES ET CONTRIBUTIONS 489
1) Articles et contributions en langue française 489
2) Articles et contributions en langue anglaise 500
3) Articles et contribution en langue espagnole et catalane 505
4) Articles et contributions en langue italienne 507

**Les articles de revues et les contributions sont répertoriés par langue afin de faciliter la recherche bibliographique.*

§1. Documents officiels

A – Droits nationaux

1) Dispositions constitutionnelles

a. Allemagne

Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, 23 mai 1949, JOF, p.1.

- Article 20.
- Article 23.
- Article 24.
- Article 50.
- Article 52.
- Article 53.
- Articles 86 et s.
- Article 104.
- Article 109.

Loi de réforme constitutionnelle promulguée le 28 août 2006, Bundesgesetzblatt I, 2006, p.2034.

b. Belgique

La Constitution coordonnée, 17 février 1994, M.B. du 17 février 1994, n°1994021048, p. 4054.

- Article 1er.
- Article 167.
- Article 169.
- Titre VIII, « De la révision de la Constitution ».

c. Espagne

Constitution du 27 décembre 1978, B.O.E du29 décembre 1978, n°311.

- Article 69.
- Article 93.
- Article 146.
- Article 149.
- Article 151.
- Article 157.
- Article 191.

d. Italie

Loi constitutionnelle, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, 18 octobre 2001, n°3, G.U. du 24 octobre 2001, n°248.

- Article 5.
- Article 11.
- Article 114.
- Article 117.
- Article 119.
- Article 120.
- Articles 123 et s.

e. France

Constitution du 4 octobre 1958, J.O. du 5 octobre 1958, n°0238.

- Article 72.

Loi constitutionnelle ajoutant à la Constitution un titre : Des Communautés européennes et de l'Union européenne, 25 juin 1992, n°92-554, J.O. du 26 juin 1992, n°147.

2) Dispositions législatives

a. Allemagne

Loi relative à la transposition du TCE et l'EURATOM, 25 mas 1957 *(Gesetz zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft vom 27. Juli 1957),* Bundesgesetzblatt II, 1957, p. 753

Loi sur l'Acte unique européen, 19 Février 1986, Bundesgesetzblatt II, 1986, p.1102.

Loi sur le Traité de Maastricht, 21 décembre 1992, Bundesgesetzblatt I, 1992, p.2086.

Loi sur la coopération entre le Gouvernement fédéral et les Länder dans les affaires européennes, 29 octobre 1993, 12 mars 1993, Bundesgesetzblatt I, 1993, p. 313.

Loi d'accompagnement de la réforme (Föderal ismusreform-Begleitgesetz), entrée en vigueur le 5 septembre 2006, Bundesgesetzblatt I, 2006, p.2098.

b. Belgique

Loi spéciale de réformes institutionnelles, 8 août 1980, M. B. du 15 août 1980, p. 9434.

Loi spéciale sur les relations internationales des Communautés et des Régions, 5 mai 1993, M.B. du 8 mai 1993, p. 10559.

Loi spéciale sur les relations internationales des Communautés et des Régions, 5 mai 1993, M.B. du 8 mai 1995, p.10559.

Décret législatif régional, 20 janvier 1999, n°2/99/A.

c. Espagne

Loi organique sur le statut d'autonomie pour le Pays basque, 18 décembre 1979, n°3/1979, BOE du 22 décembre 1979, n°306.

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 26 novembre 1992, n°30, B.O.E. du 27 novembre 1992, n°285.

Loi organique de stabilité budgétaire et de viabilité financière, 27 avril 2012, n°2/2012, B.O.E. du 3 avril 2012, n°103.

d. Italie

Norme per la elezione dei Coneigli regionali a statuto normale, 17 février 1968, n°108, G.U. du 6 mars 1968, n°61.

Provedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario, 16 mai 1970, n°281, G.U. du 22 mai 1970, n°127.

Coordinamento delle politiche riguardante l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari, 16 avril 1987, n°183, G.U. du 13 mai 1987, n°109.

Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, 9 mars 1989, n°86, G. U. du 10 mars 1989, n°58.

Riordinamento delle funzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Provincie autonome di Trento e di Bolzano e degli organismi a composizione mista Stato-regioni, in attuazione dell'art. 12, coma 7, della legge 23 agosto 1988, 16 décembre 1989, n°400, G.U. 2 janvier 1990, n°400.

Disciplina dell'attività di Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, 23 août 1988, n°400, G.U. du 12 septembre 1988, n°214.

Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee, 22 février 1994, n°146, G. U. du 4 mars 1994, n°52.

Attuazione degli article 8 e 9 del regolamento CEE 2092/91 in materia di produzione agricola e ed agro-alimentare con metodo biologico, 17 mars 1995, n°220, G.U. du 5 juin 1995, n°129.

Misure urgenti per la corresponsione a regioni ed altri enti di somme in sostituzione di tributi soppressi e del gettito ILOR, nonche' per l'assegnazione di contributi straordinari alle camere di commercio, 28 août 1997, n°435, G.U. du 28 octobre 1987, n°252.

Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle communità europee – Legge communitaria 1995-1997, 24 avril 1998, n°128, G.U. du 7 mai 1998, n°104.

Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, 5 juin 2003, n°131, G.U. du 10 juin 2003, n°132.

Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, 4 février 2005, n°11, G.U. du 15 février 2005, n°37.

*Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunita' europee. (Legge comunitaria 2007),*25 février 2008, n°34, G.U. du6 mars 2008, n°56.

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007), 27 décembre 2006, n°296, G. U. du 27 décembre 2006, n°299.

Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, 24 décembre 2012, n°234, G.U du 4 janvier 2013, n°4.

Disposizioni per il supermanento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi del funzionaento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione, 12 avril 2016 (rejetée par référendum le 4 décembre 2016).

3) Dispositions réglementaires et accords intergouvernements

a. Allemagne

Accord entre le Gouvernement fédéral et les Länder sur la coopération dans les affaires européennes conformément au §9 de la Loi sur la coopération entre le Gouvernement fédéral et les Länder dans les affaires européennes, 29 octobre 1993, Bundesanzeiger, 2 décembre 1993, p.10425.

b. Belgique

Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions concernant les modalités suivant lesquelles les actions sont intentées devant une juridiction internationale ou supranationale suite à un différend mixte, 11 juillet 1994, M.B. du 1er déc. 1994.

Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne, 8 mars 1994, M.B. du 17 novembre 1994.

Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région Bruxelles-Capitale relatif à la politique internationale de l'environnement, 5 avril 1995, M.B. du 13 décembre 1995.

Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif au statut légal des représentants des Communautés et des Régions dans les représentations consulaires et diplomatiques, 18 mai 1995.

Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la conclusion des Traités mixtes, 8 mars 1994, M.B. du 19 juillet 1996.

Accord de coopération entre l'État, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne, 8 mars 1994, M.B. du 19 juillet 1996 et modifié par un accord du même nom le 13 février 2003, M.B. du 25 février 2003.

Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'application des pesticides dans les espaces publics, 10 novembre 2016, M.B. du 2 décembre 2016.

c. Espagne

Acuerdo de la Conferencia para asuntos relacionados con las comunidades europeas sobre la participación interna de las Comunidades autónoma en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias sectoriales, 30 novembre 1994, B.O.E. du 22 mars 1995.

Acuerdo sobre la creación de un consejero para asuntos económicos en la Representación permanente de España ante la Unión europea, 5 décembre 1996, B.O.E. du 16 décembre 1996, n°302.

Acuerdo relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas, 11 décembre 1997, B.O.E. du 2 avril 1998, n°79.

Acuerdo sobre la representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión europea, 9 décembre 2004, B.O.E. du 16 mars 2005, n°64.

Acuerdo sobre la Consejera para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea, 9 décembre 2004, B.O.E. du 16 mars 2005, n°64.

Por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión europea », 5 juillet 2013, n°515/2013, B.O.E. du 6 juillet 2013, n°161.

Accord de coopération entre l'État fédéral, les Régions, les Communautés, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune relatif à l'exercice des compétences attribuées aux parlements nationaux par le Traité sur l'Union européenne, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les protocoles y annexés, 29 mars 2017.

d. Italie

Décret du Président de la République, 24 juillet 1977, n°616, G.U. du 29 août 1977, n°234.

Décret du Président du Conseil des Ministres (D.P.C.M.), Istituzione della Conferenza Stato-regioni, 12 octobre 1983, G.U. du 2 novembre 1983, n°300.

Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per la partecipazione delle regioni e delle provincie autonome alla formazione degli atti comunitari. Accordo al senso dell'articolo 5, comma 1, della legge del 5 giugno 2003, 16 mars 2006, G.U. du 30 mars 2006, n°75.

Accordo trà il Governo, le Regioni e Province autonome, le Province, i Comuni e le Comunità montane sulle modalità di attuazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e sulle garanzie di informazione da parte del Governo, 24 janv. 2008, conclu au sein de la Conférence « État-Régions », acte n°3/CU du 24 janvier 2008.

4) Communications et rapports

a. Belgique

Doc. Parl. Sénat, 1990-1991, n°457/1.

Doc. Parl., Chambre, 1992-1993, n°798/3.

Doc. Parl., Sénat, 2007-2008, n°4-602/1.

Doc. Parl., Chambre, 2012-2013, n°3201/5.

Rapport du Sénat belge sur l'évaluation du fonctionnement des nouvelles structures fédérales, 30 mars 1999, document législatif n°1-1333/1, 1031 p.

b. Espagne

Informe Comunidades Autónomas 2014, Istituto de Derecho Publico, Barcelone, 2015, 338 p.

Rapport du Conseil d'Etat espagnol sur la garantie du droit de l'Union européenne, Consejo de Estado, déc. 2010, n°E 2/2009, 324 p.

S.M. MACHADO (dir.), *LasComunidades autónomas y la Unión europea*, Academia Europea de Ciencias y Artes, 2013.

M. CIENFUEGOS MATEO, E. ALBERTI ROVIRA, D. ORDONEZ SOLIS, M. GOMEZ PUENTE, Estatuto y Union Europea, Rapport, 2 mai 2006, Barcelone, 213 p.

B – Droit de l'Union européenne

1) Droit primaire

Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, entré en vigueur le 1er janvier 1957, fin de validité le 25 juillet 2002.

- Article 33.
- Article 86.

Acte unique européen, entré en vigueur le 1er juillet 1987, JO L169, 29.06.1987, p. 1.

- Article 130 R.

Traité sur l'Union européenne, entré en vigueur le 1er novembre 1993, JO C191, 29.07.1992, p. 1.

- Article G 5).

Traité établissant une Constitution pour l'Europe, JO C310, 16.12.2004, p.1.

- Article I-5.

Traité sur l'Union européenne, entré en vigueur le 1er décembre 2009, JO C202, 07.06.2016, p.1.

- Article 4.

- Article 5.
- Article 7.
- Article 13.
- Articles 15 et 16.
- Article 19.
- Article 48.
- Article 50.

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, entré en vigueur le 1er décembre 2009, JO C202, 07.06.2016, p.47.

- Articles 107 et 108.
- Articles 114 et 115.
- Articles 258 à 265.
- Article 291.

Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, JO C202, 07.06.2016, p.206.

- Article 4 à 7.

Déclaration du Royaume de Belgique relative aux parlements nationaux, JOC202, 07.06.2016, p. 337.

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, entrée en vigueur le 1er décembre 2009, JO C202, 07.06.2016, p. 390.

- Article 19.

2) Droit dérivé

a. Actes de porté générale

Conseil, *Décision relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté économique européenn*e, 25 juillet 1991, 91/482/CEE, JO L263, 19.09.1991, p. 1.

Commission des Communautés européennes, *Règlement (CE)fixant, pour la campagne de commercialisation 1996/1997, la production estimée d'huile d'olive ainsi que le montant de l'aide unitaire à la production qui peut être avancée*, 10 octobre 1997, n°1979/97, JO L278, 11.10.1997, p. 12.

Commission des Communautés européennes, *Règlement (CE) instaurant des mesures spécifiques à l'importation de riz originaire des pays et territoires d'outre-mer*, 27 novembre 1997, n°2352/97, JO L326, 28.11.1997, p. 21.

Commission des Communautés européennes, *Règlement (CE)relatif à la délivrance de certificats d'importation de riz relevant du code NC 1006 originaire des pays et territoires d'outre-mer, dans le cadre des mesures spécifiques instaurées par le règlement (CE) n°2352/97*, 12 décembre 1997, n°2494/97, JO L343, 13.12.1997, p. 17.

Parlement européen et Conseil, *Directive établissant pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*, 23 octobre 2000, 2000/60/CE, JO L327, 22.12.2000, p. 1.

Parlement européen et Conseil, *Règlement (CE) relatif à l'établissement d'une nomenclature commune d'unités territoriales statistiques*, 26 mai 2003, n°1059/2003, JO L154, 21.06.2003, p. 1.

Conseil, *Règlement (CE) concernant la gestion de l'effort de pêche concernant certaines zones et ressources de pêche communautaire modifiant le règlement (CEE) n°2847/93 et abrogeant les règlements (CE) n°685/95 et (CE) n°2027/95*, 4 novembre 2003, n°1954/2003, JO L289, 07.11.2003, p.1.

Parlement européen et Conseil, *Règlement (CE) relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules*, 20 juin 2007, n°715/2007, JOL171, 29.06.2007, p.1.

Parlement européen et Conseil, *Directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants des pays tiers en séjour irrégulier*, 16 décembre 2008, 2008/115/CE, JO L348, 24.12.2008, p. 98.

Conseil, *Décision portant adoption de son règlement intérieur*, 1er décembre 2009, 2009/927/UE, JO L325, 11.12.2009, p. 35.

Commission européenne, *Règlement (UE) relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis*, 18 décembre 2013, n°1407/2013, JO L352, 24.12.2013, p. 1.

Commission européenne, *Règlement d'exécution (UE)renouvelant l'approbation de la substance active «glyphosate» conformément au règlement (CE) n°1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et modifiant l'annexe du règlement d'exécution (UE)*

n°540/2011 de la Commission, 12 décembre 2017, 2017/2324, JO L333, 15.12.2017, p. 10.

b. Actes de portée individuelle

Commission des Communautés européennes, *Décision portant clôture du concours financier du Fonds européen de développement régional (FEDER) concernant le grand projet « Autoroute Messine-Palerme » (FEDER n°93.05.03.001 — Arinco n°93.IT.16.009)*, 5 septembre 2002, n°810439.

Commission des Communautés européennes, *Décision concernant la partie du régime portant adaptation du système fiscal national aux spécificités de la Région autonome des Açores qui concerne le volet relatif aux réductions des taux d'impôts sur les revenus*, 11 décembre 2002, 2003/442/CE, JO L150, 18.06.2003, p. 52.

Commission des Communautés européennes, *Décision relative aux dispositions nationales interdisant l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés dans la province de Haute-Autriche en vertu des dispositions de l'article 95, paragraphe 5, du traité CE*, 2 septembre 2003, 2003/653/CE, JO L230, 16.09.2003, p. 34.

Conseil, *Règlement (CE) établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) n°2019/93, (CE) n°1452/2001, (CE) n°1453/2001, (CE) n°1454/2001, (CE) n°1868/94, (CE) n°1251/1999, (CE) n°1254/1999, (CE) n°1673/2000, (CEE) n°2358/71 et (CE) n°2529/2001*, 29 septembre 2003, n°1782/2003, JO L270, 21.10.2003, p. 1.

Commission européenne, *Décision (UE) concernant les mesures d'aide SA.32014 (2011/C), SA.32015 (2011/C) et SA.32016 (2011/C) mises à exécution par la Regione Sardegna en faveur de Saremar*, 22 janvier 2014, n°2018/261, JO L49, 22.02.2018, p. 22.

Commission européenne, *Proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit*, 20 décembre 2017, COM/2017/835 final.

c. Communication

Commission européenne, *Modification de la méthode de calcul des sommes forfaitaires et des astreintes journalières proposées par la Commission dans le cadre des procédures*

d'infraction devant la Cour de Justice de l'Union européenne, 25 février 2019, 2019/C70/01, JO C70, 25.02.2019, p. 1.

3) Rapports et autres documents officiels

Rapport sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres, dit « rapport Lamassoure », 4 avril 2002, A5-0133/2003.

Rapport sur le rôle des autorités régionales et locales dans l'intégration européenne, dit rapport « Napolitano », 2 décembre 2002, A5-0427/2002.

C – Droit international

Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, entrée en vigueur le 24 octobre 1945.

Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janvier 1980, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1155, p. 331

§2. Jurisprudence

A – Jurisprudences nationales

1) Allemagne

BVerfG, 22 mars 1995**,** 2 BvG 1/89.

BVerfG, 30 juin 2009, 2 BvE 2/08.

2) Belgique

Cour const., 19 avril 2006, arrêt n°15/2006, M.B. du 16 mai 2006.

Cour const., 21 janvier 2009, arrêt n°11/2009, M.B. du 13 fév. 2009.

3) Espagne

Tribunal Constitucional, 5 août 1983, n°75, B.O.E., 18 août 1983,n°197.

Tribunal Constitucional, 20 décembre 1988, n°252, B.O.E. du 13 janv. 1989, n°11.

Tribunal Constitucional, 26 janvier 1989, n°15, B.O.E, 20 févr. 1989, n°43.
Tribunal Constitutional, 8 juin 1989, n°103, B.O.E., 4 juill. 1989,n°158.
Tribunal Constitucional, 28 mai 1992, n°79, B.O.E., 16 juin 1992,n°144.
Tribunal constitucional, 8 mars 1993, n°80, B.O.E., 15 avril 1993,n°90
Tribunal Constitucional, 26 mai 1994, n°166, B.O.E. du 25 juin 1994, n°151.
Tribunal Constitucional, 24 novembre 1994, n°313, B.O.E. du 28 déc. 1994, n°310.
Tribunal Constitucional., 26 juin 1995, n°102, B.O.E. du 31 juill. 1995, n°181.
Tribunal Constitucional, 2 juillet 1998, n°148, B.O.E. du 30 juill. 1998, n°181.
Tribunal Constitucional, 25 avril, 2002, 96/2002, B.O.E., 22 mai 2002,n°122.
Tribunal Constitucional, 17 février 2005, n°33, B.O.E., mardi 22 mars 2005, n°69.

4) Italie

Corte costituzionale, 6 juillet 1972, n°142, G.U. du 24 juill. 1972, n°194.
Corte costituzionale, 14 juillet1976, n°182, G.U. du 28 juill. 1976, n°198.
Corte costituzionale, 12 juillet 1979, n°81, G.U. du 1er aoû. 1979, n°210.
Corte costituzionale, 18-28 octobre 1993, n°382, G.U. du 3 nov. 1993, n°45.
Corte costituzionale, 20-26 juillet 1995, n°389, G.U. du 16 août 1995, n°34.
Corte costituzionale, 9 janvier 1996, n°126, G. U. 30 avril 1996, n°18.
Corte costituzionale, , 17-24 avril 1996, n°126, G.U. du 30 avril 1996, n°18.
Corte costituzionale, 27 oct.-10 nov. 1999, n°425, G.U. du 17 nov. 1999, n°46,
Corte costituzionale, 12 juillet 2001, n°317, G.U., 1eraoût 2001, n°30.
Corte costituzionale, 25 septembre 2003, n°303, G.U. du 8 oct. 2003, n°40.
Corte costituzionale, 17 mai 2006, n°213, G.U. du 7 juin 2006, n°23.
Corte costituzionale, 20 novembre 2006, n°399, G.U., 6 déc. 2006, n°48.
Corte costituzionale, 14 avril 2008, n°104, G.U. du 23 avril 2008, n°18.
Corte Costituzionale, 31 mai-16 juin 2016, n°147, G.U. 22 juin 2016, n°25

B – Jurisprudence de l'Union européenne

1) Cour de justice des communautés européennes puis Cour de Justice de l'Union européenne

CJCE, 14 décembre 1962, *Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes e.a./Conseil*, aff. Jointes C-19/62 à C-22/62, ECLI:EU:C:1962:48.

CJCE, 5 février 1963, *van Gend and Loos*, aff. C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1

CJCE, 15 juillet 1963, *Plaumann/Commission*, aff. C-25/62, ECLI:EU:C:1963:17.

CJCE, 17 juillet 1964, *Costa/E.N.E.L.*, aff. C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

CJCE, 12 novembre 1969, *Stauder*, aff. C-29/69, ECLI:EU:C:1969:57.

CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. C-11/70, ECLI:EU:C:1970:114.

CJCE, 15 décembre 1971, *International Fruit Company*, aff. Jointes C-51/71 et 54/71, ECLI:EU:C:1971:119.

CJCE, 14 mars 1973, *Westzucker*, aff. C-57/72, ECLI:EU:C:1973:30.

CJCE, 16 décembre 1976, *Rewe-Zentralfinanz et Rewe-Zentral AG c. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, aff. C-33/76, ECLI:EU:C:1976:188.

CJCE, 16 décembre1976, *Comet*, aff. C-45/76, ECLI:EU:C:1976:191.

CJCE, 9 mars 1978, *Amministrazione delle finanze dello Stato/Simmenthal*, aff. C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49.

CJCE, 5 mars 1980, *Ferwerda*, aff. C-265/78, ECLI:EU:C:1979:217.

CJCE, 18 mars 1980, *Valsabbia/Commission*, aff. C-154/78, ECLI:EU:C:1980:81.

CJCE, 25 mai 1982, *Commission/Pays-Bas*, aff. C-96/81, ECLU:EU:C:1982:192, conclusions de l'avocat général F. CAPOTORTI, présentées le 31 mars 1982, ECLI:EU:C:1982:118.

CJCE, 17 janvier 1985, *Piraiki-Patraiki e.a./Commission*, aff. C-11/82, ECLI:EU:C:1985:18.

CJCE, 18 mars 1986, *Commission/Belgique*, aff. C-85/85, ECLI:C:EU:1986:129.

CJCE, 23 avril 1986, *Les Verts/Parlement*, aff. C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166.

CJCE, 14 octobre 1987, *Allemagne/Commission*, aff. C-248/84, ECLI:EU:C:1987:437.

CJCE, 8 mars 1988, *Exécutif régional wallon et SA Glaverbel/Commission des Communautés européennes*, aff. Jointes 62 et 72/87, non disponible au recueil.

CJCE, 24 mars 1988, *Commission/Grèce*, aff. C-240/86, ECLI:EU:C:1988:4.

CJCE, 22 juin 1989, *Fratelli Costanzo/Commune de Milan*, aff. C-103/88, ECLI:EU:C:1989:166.

CJCE, 22 mai 1990, *Parlement/Conseil*, aff. C-70/88, ECLI:EU:C:1990:217.

CJCE, 12 juin 1990, *Allemagne/Commission*, aff. C-8/88, ECLI:EU:C:1990:241.

CJCE, 13 juillet 1990, *Zwartveld*, ord. C-2/88, ECLI:EU:C:1990:440.

CJCE, 28 février1991, *Delimitis*, aff. C-234/89, ECLI:EU:C:1991:91.

CJCE, 19 novembre 1991, *Francovich e Bonifaci*, aff. Jointes C-6 et 9/90, ECLI:EU:C:1991:428

CJCE, 30 mars 1995, *Parlement c. Conseil*, aff. C-65/93, ECLI:EU:C:1995:91.

CJCE, 22 juin 1996, *Fratelli Costanzo/Comune di Milano*, aff. C-103/88, ECLI:C:EU:1989:256.

CJCE, 21 mars 1997, *Région wallonne/Commission des Communautés européennes*, ord. C-95/97, ECLI:EU:C:1997:184.

CJCE, 1er octobre 1997, *Regione Toscana/Commission*, ord. C-180/97, ECLI:EU:C:1997:451.

CJCE, 9 décembre 1997, *Commission/France*, aff. C-265/95, ECLI:EU:C:1997:595.

CJCE, 18 décembre 1997, *Inter-Environnement Wallonie ASBL e. Région wallonne*, aff. C-129/96, ECLI:EU:C:1997:628.

CJCE, 2 avril 1998, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e.a./Commission*, aff. C-321/95 P, ECLI:EU:C:1998:153.

CJCE, 1er juin 1999, *Konle*, aff. C-302/97, ECLI:EU:C:1999:271.

CJCE, 16 février 2000, *Juntas Generales de Guipúzcoa et Diputatión Forales de Guipúzcoa*, ord., aff. Jointes C-400/97, C-401/97 et C-402/97, ECLI:EU:C:2000:87.

CJCE, 22 novembre 2001, *Nederlandse Antillen/Conseil de l'Union européenne*, aff. C-452/98, ECLI:EU:C:2001:623.

CJCE, 22 novembre 2001, *Royaume des Pays-Bas/Conseil de l'Union européenne*, aff. C-301/97, ECLI:EU:C:2001:621.

CJCE, 25 juillet 2002, *Union de Pequenos Agricultores/Conseil*, C-50/00, ECLI:EU:C:2002:462.

CJCE, 10 avril 2003, *Nederlandse Antillen/Commission*, aff. C-142/00 P, ECLI:EU:C:2003:217.

CJUE, 12 juin 2003, *Schmidberger*, aff. C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333.

CJCE, 8 juillet 2004, *Commission/Belgique*, aff. C-27/03, ECLI:EU:C:2004:418.

CJCE, 16 décembre 2004, *Commission/Autriche*, aff. C-358/03, ECLI:EU:C:2004:824.

CJCE, 2 mai 2006, *Regione Siciliana/Commission*, aff. C-417/04 P, ECLI:EU:C:2006:282, conclusions de l'avocat général D. RUIZ-JARABO COLOMER, présentées le 12 janvier 2006, ECLI:EU:C:2006:28.

CJUE, 6 septembre 2006, *Portugal/ Commission*, aff. C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

CJCE, 7 septembre 2006, *Marrosu et Sardino*, aff. C-53/04, ECLI:EU:C:2005:517, conclusions de l'avocat général P.MADURO, présentées le 20 sept. 2005, ECLI:EU:C:2005:569.

CJCE, 22 mars 2007, *Regione Sicilia/Commission*, aff. C-15/06 P, ECLI:EU:C:2007:183.

CJUE, 26 avril 2007, *Commission/Italie*, aff. C-135/05, ECLI:EU:C:2007:250.

CJCE, 1er avril 2008, *Gouvernement de la Communauté française et Gouvernement wallon/Gouvernement flamand*, aff. C-212/06, ECLI:EU:C:2008:178.

CJCE, 15 mai 2008, *Commission/Italie*, aff. C-503/06, ECLI:EU:C:2008:279.

CJCE, 11 septembre 2008, *Unión General de Trabajadores de La Rioja UGT-RIOJA/Juntas generales del Territorio Histórico de Vizcaya*, aff. Jointes C-428/06 à 434/06, ECLI:EU:C:2008:488.

CJUE, 16 juillet 2009, *Horvath*, aff. C-428/07, ECLI:EU:C:2009:458.

CJUE, 10 septembre 2009, *Commission/Ente per le Ville vesuviane*, aff. Jointes C-445/07 P et C-455/07 P, ECLI:EU:C:2009:529, Conclusions de l'avocate générale J. KOKOTT, présentées le 12 février 2009, ECLI:EU:C:2009:84.

CJUE, 15 septembre 2009, *Commission/Koninklijke Friensland Campina NV*, C-519/07 P, ECLI:EU:C:2009:556.

CJUE, 24 septembre 2009, *Municipio de Gondomar/Commission*, ord. C-501/08 P, ECLI:EU:C:2009:580.

CJUE, 17 novembre 2009, *Presidente del Consiglio dei Ministri/Regione Sardegna*, C-169/08, ECLI:EU:C:2009:709.

CJUE, 26 novembre 2009, *Região autónoma dos Açores/Conseil*, ord. C-444/08 P, ECLI:EU:C:2009:733.

CJUE, 16 décembre 2009, *Michaniki*, aff. C-213/07, ECLI:EU:C:2008 :731, conclusions de l'avocat général P. MADURO, présentées le 8 octobre 2008, ECLI:EU:C:2008:544.

CJUE, 8 septembre 2010, *Carmen Media Group*, C-46/08, ECLI:EU:C:2010:505.

CJCE, 8 mars 2011, *Accord sur la création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets*, avis 1/09, ECLI:EU:C:2011:123.

CJUE, 15 novembre 2011, *Commission et Royaume d'Espagne/Gouvernement de Gibraltar et Royaume-Uni*, aff. Jointes C-106/09 P et C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732.

CJUE, 15 novembre 2011, *Commission et Royaume d'Espagne/Gouvernement de Gibraltar*, aff. Jointes C-106 et 107/09, ECLI:EU:C:2011:732.

CJUE, 11 décembre 2012, *Commission/Espagne* (*Magefesa)*, aff. C-610/10, ECLI:EU:C:2012:530.

CJUE, 22 décembre, 2012, *Sayn-Wittgenstein*, aff. C-209/09, ECLI:EU:C:2010:806.

CJUE, 26 février 2013, *Melloni*, aff. C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107.

CJUE, 9 juillet 2013, *Regione Puglia/Commission*, ord. C-586/11 P, ECLI:EU:C:2013:459

CJUE, 17 octobre 2013, *Commission/Belgique*, aff. C-533/11, ECLI:EU:C:2013:659.

CJUE, 24 octobre 2013, *Commission/Espagne*, aff. C-151/12, ECLI:EU:C:2013:690.

CJUE, 19 décembre 2013, *Telefónica/Commission*, aff. C-274/12 P, ECLI:EU:C:2013:852.

CJUE, 6 mars 2014, *Northern Ireland Department of Agriculture and Rural Development/Commission*, ord. C-248/12 P, ECLI:EU:C:2014:137.

CJUE, 13 mai 2014, *Commission/Espagne*, aff. C-184/11, ECLI:EU:C:2014:33.

CJUE, 12 juin 2014, *Digibet*, aff. C-156/13, ECLI:EU:C:2014:1756.

CJUE, 17 juillet 2014, *Bero*, aff. Jointes C-473/13 et C-514/13, ECLI:EU:C:2014:2095.

CJUE, ,2 décembre 2014, *Commission/Italie*, aff. C-196/13, ECLI:EU:C:2014:2162.

CJUE, 18 décembre 2014, *Adhésion de l'Union à la CEDH*, aff. C-2/13, ECLI:EU:C:2014:2454.

CJUE, 16 juin 2015, *Gauweiler e.a*, aff. C-62/14, ECLI:EU:C:2015:7.

CJUE, 15 septembre 2016, *Potsdam-Mittelmark/Finanzamt Brendenburg*, aff. C-400/15, ECLI:C:EU:2016:687.

CJUE, 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, aff. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

CJUE, 17 janvier 2019, *Dzivev e.a*., aff. C-310/16, ECLI:EU:C:2019:30.

CJUE, 27 mai 2019, *OG et PI*, aff. Jointes C-508/19 et C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456.

CJUE, 24 juin 2019, *Commission/Pologne*, aff. C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531.

CJUE, 5 septembre 2019, *Commission/Italie*, aff. C-443/18, ECLI:EU:C:2019:676.

2) Tribunal de première instance des communautés européennes puis Tribunal de l'Union européenne

TPICE, 30 avril 1998, *Vlaams Gewest/ Commission*, aff. T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

TPICE, 16 juin 1998, *Comunidad Autonoma de Cantabria/Conseil de l'Union européenne*, Ord. T-238/97, ECLI:EU:T:1998:126.

TPICE, 23 octobre 1998, *Regione Puglia/Commission*, ord. T-609/97, ECLI:EU:T:1998:249.

TPICE, 15 juin 1999, *Regione autonoma Friuli-Venezia-Giulia/Commission*, aff. T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115.

TPICE, 10 février 2000, *Gouvernement des Antilles néerlandaises/Commission*, aff. Jointes T-32/98 et T-41/98, ECLI:EU:T:2000:36.

TPICE, 6 mars 2002, *Diputación Foral de Alavea e.a./Commission*, aff. Jointes T-127/99, T-129/99 et T-148/99, ECLI:EU:T:2002:59

TPICE, 3 mai 2002, *Jégo-Quéré*, T-177/01, ECLI:EU:C:2002

TPICE, 18 décembre 2008, *Gouvernement de Gibraltar/Commission*, aff. Jointes T-211/04 et T-215/04 ECLI:EUC:2008:595.

TPICE, 27 novembre 2003, *Regione Siciliana/Commission*, aff. T-190/00, ECLI:EU:T:2003:316 ;

TPICE, 7 juillet 2004, *Região autónoma dos Açores/Conseil*, ord. T-37/04 R, Rec. II — 2158

TPICE, 8 juillet 2004, *Regione Sicilia/Commission*, ord. T-341/02, Rec. II—2879

TPICE, 14 décembre 2004, *Regione autonoma della Sardegna/Commission*, T-200/04, ECLI:UE:T:2005 :460**.**

TPICE, 31 mai 2005, *Comune di Napoli/Commission*, aff. T-272/02, Rec. II — 1851

TPICE, 18 octobre 2005, *Regione Sicilia/Commission*, T-60/03, ECLI:EU:T:2005:360.

TPICE, 12 mars 2007, *Regione autonoma Friuli Venezia Giulia/Commission*, T-417/04, ECLI:EU:T:2007:82.

TPICE, 18 juillet 2007, *Ente per le Ville vesuviane/Commission*, T-189/02, ECLI:EU:T:2007:233.

TPICE, 5 octobre 2005, *Land Oberrostereïch/Commission*, aff. Jointes T-366/03 et T-235/04, ECLI:EU:T:2005:347.

TPICE, 1er juillet 2008, *Região autònoma dos Açores/Conseil*, T-37/04, ECLI:EU:T:2008:236

TPICE, 8 octobre 2008, *Koinotita Grammatikou/Commission*, ord. T-13/08, ECLI:EU:T:2008:421.

TPICE, 18 décembre 2008, *Gouvernement de Gibraltar/Commission*, aff. Jointes T-211/04 et T-215/04 ECLI:EUC:2008:595.

Trib. UE, 14 septembre 2011, *Region Puglia/Commission*, ord. T-84/10, ECLI:EU:T:2011:468

Trib. UE, 20 septembre 2011, *Regione autonoma della Sardegna/Commission*, aff. Jointes T-394/08, T-408/08, T-453/08, T-454/08, ECLI:EU:T:2011:493.

Trib.UE, 6 mars 2012, *Northern Ireland Department of Agriculture and Rural Development/Commission*, ord. T-453/10, ECLI:EU:T:2012:196.

Trib. UE, 25 novembre 2015, *Comunidad autónoma del País Vasco et Itelazpi/Commission*, aff. T-462/13, ECLI:EU:T:2015:902

Trib. UE, 26 novembre 2015, *Comunidad Autónoma de Galicia et Retegal/Commission*, aff. Jointes T-463/13 et T-464/13, ECLI:EU:C:2015:901.

Trib. UE, 6 avril 2017, *Regione autonoma della Sardegna/Commission*, aff. T-219/14, ECLI:EU:T:2017:266

Trib. UE, 1er juillet 2018, *Região autónoma dos Açores/Conseil*, aff. T-37/04, ECLI:EU:T:2008:236.

Trib. UE, 13 décembre 2018, *Villes de Paris, Bruxelles et Ayuntamiento de Madrid/Commission*, aff. Jointes T-339/16, T-352/16, T-391/16, ECLI:EU:T:2018:927.

Trib. UE, 28 février 2019, *Bruxelles Capitale/Commission*, ord. T-178/18, ECLI:EU:T:2019:130.

C – Jurisprudence internationale et européenne

1) Cour permanente de justice internationale puis Cour internationale de Justice

CPJI, 4 février 1932, *Traitement des nationaux polonais*, avis consultatif, C.P.J.I. Recueil série A/B, n°44

CIJ, 27 juin 2001, *LaGrand (Allemagne c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 2001*, p. 466.

2) Cour européenne des Droits de l'Homme

CEDH, 18 février 1999, *Matthews c. Royaume-Uni*, req. n°24833/94.

CEDH, 2 septembre 2004, *Boskoski c. L'ex-République yougoslave de Macédoine*, req. n°11676/04 ;

CEDH, 17 juin 2008, *Brito Da Silva Guerra et Sousa Magno c. Portugal*, req. n°28712/06 et 26720/06.

§3. Doctrine

A – Ouvrages

1) Ouvrages généraux, traités, manuels, dictionnaires

A.-J. ARNAUD, *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit, op. Cit.*, 2° éd., L.G.D.J. 1993,758 p.

M. BLANQUET, *Droit général de l'Union européenne*, 11e éd., Sirey, 2018, 1035 p.

C. BLUMANN, L. DUBOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, L.G.D.J., 4e éd., 2010, 828 p.

G. BURDEAU, *Traité de science politique*, tome IV « Le statut du pouvoir dans l'État », 3° éd. LGDJ, 1984, 635 p.

V. CONSTANTINESCO, S. PIERRE-CAPS, *Droit constitutionnel*, PUF, 7ème éd., 2016, 549 p.

P.-M. DUPUY, *Droit international public*, Dalloz, 2018, 14ème éd., 992 p.

L. FAVOREU, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2019, 21ème éd., 1135 p.

J. GICQUEL, J.-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, L.G.D.J., 2019-2020,33ème éd., 954 p.

R. JOLIET, *Le droit institutionnel des Communautés européennes : les institutions, les sources, les rapports entre ordres juridiques*, éd. de la Faculté de Droit, d'Économie et de Sciences sociales de Lièges, 1983, 415 p

L. LE FUR, *Précis de droit international public*, Dalloz, 4ème éd., Dalloz, 1939, 658 p.,

F. DE QUADROS, *Droit de l'Union européenne*. Droit constitutionnel et administratif de l'Union européenne (coll.), Bruylant, 2008, 571 p.

D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, Droit international et communautaire (coll.), PUF, 3ème éd., 2001, 784 p

M. TROPER, D. CHAGNOLLAUD, *Traité international de droit constitutionnel. Distribution des pouvoirs*, Tome 2, Traités Dalloz (coll.), Dalloz, 2012, 805 p.

J.-M. SOREL, E. LAGRANGE (dir.), *Droit des organisations internationales*, Traités (coll.), L.G.D.J., 2013, 1248 p.,

G.VEDEL, *Droit constitutionnel*, Sirey, 1949, 2nd tirage 1984, 616 p.

2) Ouvrages spécialisés

E. ALBERTI ROVIRA, L. ORTEGA ALVAREZ, J.A. MONTILLA MARTOS, *Las Comunidades Autonomas en la Union europea*, Centro de Estudios políticos y constitucionales, Foro (coll.), Centro de Estudios Politicos y Constitucionales, 2005, 100 p.

G. AMATO, H. BRIBOSIA, B. DE WITTE, *Genèse et destinée de la Constitution européenne : commentaire du Traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir*, Bruylant, 2007, 1353 p.

J.-F. AUBERT, K. EICHENBERGER, *La constitution, son contenu, son usage*, Basel, 1991, 273 p.

J.-B. AUBY, *La globalisation, le droit et l'État*, Systèmes (coll.), 2ème éd., L.G.D.J., 2010, 272 p.

J.-C. BARBATO, J.-D. MOUTON (dir.), *Vers la reconnaissance de droits fondamentaux aux État membres de l'Union européenne ? Réflexions à partir des notions d'identité et de solidarité*, Bruylant, 2010, 334 p.

C. BARTHELEMY, *Le régionalisme institutionnel en Europe, Droit comparé en Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni, France*, L'Harmattan, 2009, 432 p.

O. BEAUD, *La puissance de l'État*, Léviathan, PUF, 1996, 512 p.

O. BEAUD, *Théorie de la Fédération*, 2e éd., PUF, 2009, 448 p.

A. DE BECKER, C. PANARA, *The Role of the Regions in EU Governance*, Springer, 2011, 346 p.

E. BETTINELLI, F. RIGANO, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, 2003, 807 p.

C.BIDÉGARAY (dir.), *L'État autonomique : forme nouvelle ou transitoire en Europe ?*, Economica, 1994, 204 p.

P. BILGINO CAMPOS, L.E. DELGADO DEL RINCON (dir.), *El incumplimiento del derecho comunitario en el Estado autonómico. Prevención y Responsabilidad*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, 272 p.

M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E - Recherche sur les obligations de fidélité des Etats membres de la Communauté*, Bibliothèque de droit international et communautaire (coll.), L.G.D.J., 1993, 502 p.

M. BLANQUET (dir.), *Mélanges en hommage à Guy Isaac – 50 ans de droit communautaire*, Tomes 1 et 2, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2004, 983 p.

B. BONNET, *Repenser les rapports entre ordres juridiques*, Forum (coll.), L.G.D.J., 2013, 208 p.

T. A. BÖRZEL, *States and Regions in the European Union, Institutional adaptation in Germany and Spain*, Cambridge University Press, 2002, 269 p.

Y. BOT, E. LEVITS, A. ROSAS, *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law – La Cour de Justice et la Construction de l'Europe : Analyses et Perspectives de Soixante Ans de Jurisprudence*, Springer, 2012, 727 p.

G. BURDEAU, *Traité de science politique*, tome IV, 3ème éd., L.G.D.J.,1984, 635 p.

L. BURGORGUE-LARSEN, *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Cahiers européens (coll.), Pedone, 2011, 177 p.

L.BURGORGUE-LARSEN, A. LEVADE, F. PICOD, *Traité établissant une constitution pour l'Europe, Parties I et IV « architecture constitutionnelle », commentaire article par article*, Bruylant, 2007, 1132 p.

F. CAPOTORTI, C.-D. EHLERMANN, J. FROWEIN, F. JACOBS, R. JOLIET, T. KOOPMANS, R. KOVAR (dir.), *Du droit international au droit de l'intégration – Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Nomos, 1987, 869 p.

R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État : spécialement d'après les donnés fournies par le droit constitutionnel français*, Tome 1, vol. 1, réimp. CNRS, 1962, 837 p.

C. CANS, *La responsabilité environnementale ; prévention, imputation, réparation*, Dalloz, 2009, 305 p.

J. CHEVALIER, *L'État post-moderne*, Droit et société (coll.), 5ème éd., L.G.D.J., 2015, 328 p.

L. CHIEFFI (dir.), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Materiali e studi di diritto pubblico (coll.), G. Giappichielli, 2003, 367 p.

E. CLOOTS, G. DE BAERE, S. SOTTIAUX (dir.), *Federalism in the European Union*, Modern studies in European law (coll.), Hart Publishing, 2012, 414 p.

G. COHEN-JONATHAN (dir.), *Chemins d'Europe, Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Etudes-Mélanges-Travaux (coll.), Dalloz, 2010, 822 p.

R. COLAVITTI, *Le statut des collectivités infra-étatiques européennes entre organe et sujet*, Thèses, Bruylant, 2015, 805 p.

P. COMBEAU, *Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, Logiques juridiques (coll.), L'Harmattan, 2007, 326 p.

L. COSTATO, L.S. ROSSI, P. BORGHI (dir.), *Commentario alla legge 24.12.2012 n.234. Norme generali sulla partecipazione dell'Italie alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, Le fonti del diritto (coll.), Editoriale Scientifica, 2015, 538 p.

J.-P. COT, M. FORTEAU, A. PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, 3e éd., Economica, 2005, 3279 p.

J. CRAWFORD, *Les Articles de la C.D.I. sur la responsabilité exclusive de l'État pour fait internationalement illicite*, Pedone, 2003, 462 p.

C. DEBLOCK, J. LEBULLENGER, *Génération TAFTA. Les nouveaux partenariats de la mondialisation*, Presse universitaires de Rennes, 2018, 352 p.

R. DEHOUSSE, *The European Court of Justice. The Politics of Judicial Intregration*, Palgrave, 1998, 215 p.

M. DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit*, 4 tomes, Seuil, 2004-2011, 1470 p.

F. DELPÉRÉE (dir.), *La Belgique fédérale*, Bruylant, 1994, 528 p.

J.-PH. DEROSIER, *Les limites constitutionnelles à l'intégration européenne*, Thèses, L.G.D.J., 2015, 626 p.

O.DUBOS, *Les juridictions nationales, juge communautaire*, Nouvelle Bibliothèque des Thèses (coll.), Dalloz, 2001, 1015 p.

E. DUBOUT, B. NABLI, *Droit français de l'intégration européenne*, Systèmes (coll.), L.G.D.J., 2016, 194 p.

H. DUMONT, M. EL BERHOUMI, I. HACHEZ, *La sixième réforme de l'État belge : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, Le Dossier du journal des tribunaux (coll.), Larcier, n°98, 2015, 250 p.

P.M. DUPUY, B. FASSBENDER, M. N. SHAW, K. P. SOMMERMANN, *Common Values in International Law. Essays In Honor of Christian Tomuschat*, N. P. Engel, 2006, 1184 p.

CH. EISENMANN, *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, L.G.D.J., 1948, 330 p.

M. FATIN-ROUGE STEFANINI, A. LEVADE, R. MEHDI, V. MICHEL (dir.), *L'identité à la croisée des États et de l'Europe. Quel sens ? Quelles fonctions ?*, Bruylant, 2015, 408 p.

C. FLAESCH-MOUGIN (dir.), *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Apogée, 2006, 830 p.

G. P. FLETCHER, *De la loyauté : entre communautarisme et libéralisme*, Université de Bruxelles, 1996, 192 p.

J. FOURGEROUSSE (dir.), *L'État régional, une nouvelle forme d'État ? Un exemple de recomposition territoriale en Europe et en France*, Bruylant, 2008, 405 p.

L. GAROFALO (dir.), *Il potere estero delle Regioni. La puglia come soggetto del diritto dell'Unione europea e del diritto internazionale*, Fuori Collana (coll.), Editoriale Scentifica, 2013, 240 p.

J. GERKRATH, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe. Modes de formation et sources d'inspiration de la Constitution des Communautés et de l'Union européenne*, Etudes européennes (coll.), Université de Bruxelles, 1997, 426 p.

A. GUNLICKS, *The Länder and German federalism*, Issues in German Politics (coll.), Manchester University Press, 2003, 409 p.

J. HABERMAS, *Après l'État-nation : une nouvelle constellation politique*, Fayard, 2000, 149 p.

G. JELLINEK, *L'État moderne et son droit. Théorie juridique de l'État*, Trad. G. Fardis, Panthéon Assas, 2005, 593 p.

R. JOLIET, *Le droit institutionnel des Communautés européennes : les institutions, les sources, les rapports entre ordres juridiques*, éd. de la Faculté de Droit, d'Économie et de Sciences sociales de Liège, 1983, 415 p.

N. KADA, Les *collectivités territoriales dans l'Union Européenne – Vers une Europe décentralisée ?*, Presses Universitaires de Grenoble, 2010, 190 p.

H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, trad. C. Eisenmann, La pensée juridique (coll.), rééd., L.G.D.J., 1962, 367 p.

H. KELSEN, *Théorie générale du droit et de l'État*, trad. B. Laroche et V. Faure, La pensée juridique (coll.), L.G.D.J., 1997, 517 p.

M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford Studies in European Law (coll.), Oxford University Press, 2014, 354 p.

L. LE FUR, *État fédéral et Confédération d'États*, Les introuvables (coll.), rééd., Panthéon-Assas, 2000, 872 p.

Y. LEJEUNE, *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en œuvre du droit européen. Aspects organisationnels*, Bruylant, 1999, 813 p.

C. LEQUESNE, Y. SUREL, *L'intégration européenne*, Académique (coll.), Presses de Science Po, 2004, 292 p.

J. LENOBLE, N. DEWANDRE (dir.), *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie*, Esprit, 1992, 323 p.

A. LETON (dir.), La *Belgique un État fédéral en évolution*, Bruylant, 2001, 316 p.

N. LEVRAT, *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, Cité européenne (coll.), P.I.E. — Peter Lang, 2005, 304 p.

E. LONGOBARDI, *Regionalismo e Regioni in Italia 1861-2011*, Gangemi, 2011, 352 p.

J. LOUGHLIN, *Subnational Democracy in the European Union Challenges and Opportunities*, Oxford University Press, 2001, 440 p.

J.-V. LOUIS, P. MAGNETTE, M. TELO, *La Constitution de l'Europe*, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 2002, 215 p.

X. MAGNON, *Théorie(s) du droit*, Universités (coll.), Ellipses, 2008, 167 p.

D. MARTIN, J.-L. METZGER, P. PIERRE, *Les métamorphoses du monde, Sociologie de la mondialisation*, Seuil, 2003, 446 p.

L. DI MARZO, *Components Units of Federal States and International Agreements, Sijthoff & Noordhoff*, 1980, 243 p.

V. MICHEL, *Recherches sur les compétences de la Communauté Européenne*, Logiques Juridiques (coll.), L'Harmattan, 2003, 704 p.

R. MICCÙ, I. PERNICE (dir.), *The European Constitution in the Making*, European constitutional law network series (coll.), Nomos, 2004, 184 p.

F.-X. MILLET, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique*, L.G.D.J., 2013, 365 p.

A. S. MILWARD, *The European Rescue of the Nation-State*, 2ème éd., Routledge, 2000, 466 p.

P.-Y MONJAL, E. NEFRAMI, *Le commun dans l'Union Européenne*, Bruylant, 2009, 236 p.

M. MOUSKHELICHVILI, *Théorie juridique de l'État fédéral*, Pedone, 1931, 302 p.

B. NABLI, *L'État intégré, Contribution à l'étude de l'État membre de l'Union européenne*, Pedone, 2019, 168 p.

B. NABLI, *L'exercice des fonctions d'État membre de la Communauté européenne. Étude de la participation des organes étatiques à la production et à l'exécution du droit communautaire. Le cas français*, Nouvelle Bibliothèque de thèses (coll.), Dalloz, 2007, 669 p.

C.E. PACHECO AMARAL, *Autonomie régionale et relations internationales : nouvelle dimension de la gouvernance multilatérale*, L'Harmattan, 2011, 326 p.

S. PAQUIN, *Paradiplomatie et relations internationales : théorie des stratégies des régions face à la mondialisation*, Tome 3, Régionalisme et Fédéralisme (coll.), P.I.E-Peter Lang, 2004, 189 p.

I. PERNICE, *Fondements du droit constitutionnel européen*, Pedone, 2004, 94 p.

P. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés européennes. Etude des sources du droit communautaire*, Droit de l'Union européenne (coll.) Bruylant, 2006, 334 p.

C. PHILIP, P. SOLDATOS, *Au-delà et en deçà de l'État-nation*, Bruylant, 1996, 288 p.

L. POTVIN-SOLIS, *La conciliation entre les droits et libertés dans les ordres juridiques européens-Dixièmejournée du Pôle européen J. Monnet*, Bruylant, 577 p.

L. POTVIN-SOLIS (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne. Quatorzièmes journées Jean Monnet*, Colloques Jean Monnet, Bruylant, 2018, 661 p.

F. DE QUADROS, *Droit de l'Union européenne. Droit constitutionnel et administratif de l'Union européenne*, Bruylant, 2008, 571 p.

O. RENAUDIE (dir.), *L'intérêt à agir devant le juge administratif*, Berger-Levrault, 2016, 173 p.

J. RICHARDSON, *European Union : Power and policy-making*, Routledge, 1996, 504 p.

J. RIDEAU (dir.) *Les États membres de l'Union européenne : adaptations, mutations, résistances*, L.G.D.J., 1997, 540 p.

J. RIDEAU (dir.), *De la Communauté de droit à l'Union de droit. Continuités et avatars européens*, L.G.D.J., 2000, 522 p.

G. RITZER (dir.), *The Blackwell Companion to Globalization*, Blackwell Publishing, 2007, 732 p.

J. ROSSETTO, A. BERRAMDANE, W. CREMER et A. PUTTLER (dir.), *Quel avenir pour l'intégration européenne ?*, Droit (coll.), Presses Universitaires François-Rabelais, 2010, 323 p.

O. DE SCHUTTER, *The European Social Charter: A Social Constitution for Europe*, Bruylant, 2010, 192 p.

R. SCHÜTZE, *Frome Dual to Cooperative Federalism. The changing structure of European law*, Oxford University Press, 2009, 391 p.

D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, Droit international (coll.), 3ème éd., PUF, 2001, 779 p.

M. TROPPER, *Pour une théorie juridique de l'État*, Léviathan, PUF, 1994, 360 p.

M.UYTTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge. Regard sur un système institutionnel paradoxal*, Bruylant, Bruxelles, 2001, 986 p.

X. VOLMERANGE, *Le fédéralisme allemand face au droit communautaire*, Logiques juridiques (coll.), L'Harmattan, 2000, 392 p.

R. VUILLERMOZ, *La Belgique, l'Espagne et l'Italie face à l'intégration européenne. Quelle adaptation des rapports entre l'État et ses collectivités territoriales ?*, Bruylant, 2003, 798 p.

B – Thèses dactylographiées

I. BOCCUZZI, *Il potere sostitutivo della Stato nell'adempimento degli obblighi comunitari delle Regioni*, Thèse dact., Università LUISS Guido Carli, 2011, 181 p.

G. FERRAIUOLO, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, Thèse dact., Università degli Studi di Napoli Federico II Facoltà di Giurisprudenza, 2005, 210 p.

E. LA PLACCA, *Moduli consensuali nei rapporti tra stato e autonomie territoriali e ruolo delle conferenze*, Thèse dact., Università degli Studi di Bologna Alma Mater Studorium, 2014, 96 p.

F. LE BOT, *Le principe de l'équilibre institutionnel en droit de l'Union européenne*, Thèse dact., Université Paris 2 — Panthéon Assas, 2012, 597 p.

P.-E. LEHMANN, *Réflexions sur la nature de l'Union européenne à partir du respect de l'identité nationale des États membres*, Thèse dact., Université de Lorraine, 2013, 651 p.

A. DE MICHELE, *Il potere sostitutivo dello Stato e delle Regioni nel Titolo V, Parte II, della Costituzione, nella legislazione attuativa e la giurisprudenza*, Thèse dact., Università degli studi di Bologna, 2007, 247 p.

A. REMEDEM, *La protection des droits fondamentaux par la Cour de Justice de l'Union européenne*, Thèse dact., Université d'Auvergne-Clermont Ferrand, 2013, 469 p.

S. OUWERKERK, *Penser les formes d'État. Un état de la pensée publiciste française*, Thèse dact., Université Toulouse Capitole, 2019, 471 p.

L. SANTANGELO, *Attuazionedel diritto comunitario attraverso la legislazione regionale*, Thèse dact., Università degli studi di Napoli Federico II, 2007, 198 p.

G. TESTA, *La partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle politiche europee (Analisi comparata dei meccanismi di partecipazione tra modelli istituzionali e paraistituzionali di governance)*, Thèse dact., Università LUISS Guido Carli, 2014, 233 p.

V. VIDILI, *La partecipazione delle Regioni al processo normativo comunitario*, Thèse dact., Università degli Studi di Sassari, 2008, 380 p.

R. VUILLERMOZ, *L'adaptation des États composés à l'intégration juridique communautaire (exemples belge, espagnol et italien)*, Thèse dact., Université de Grenoble, 2001, 374 p.

C – Articles de revues et contributions

1) Articles et contributions en langue française

S. ADAM, P. VAN ELSUWEGE, « Situations purement internes, discriminations à rebours et collectivités autonomes après l'arrêt sur l'assurance soins flamande », *CDE*, 2008, n°5-6, pp. 655-711.

J.-F. AUBY, « L'Europe des Régions », *A.J.D.A.*, 1990, pp. 208- 216.

X. BARELLA, « La coopération décentralisée à la recherche d'une sécurité juridique », *A.J.D.A.*, 2008, pp. 1580-1587.

J. BARROCHE, « Discours et pratiques de la subsidiarité européenne depuis Maastricht à nos jours », *Droit et Société*, 2012/1, n°80, pp. 13-29.

D. DE BELLESCIZE, « L'article 169 du traité de Rome, et l'efficacité du contrôle communautaire sur les manquements des États membres », *RTD Eur.*, 1977, n°2, pp. 173-213.

A. BERRAMDANE, « Le Traité de Lisbonne, le retour des États », *La semaine juridique-édition générale*, 2008, 11 p., disponible en ligne, https://hal-univ-tours.archives-ouvertes.fr/, consulté le 15 février 2020.

M. BLANQUET, « Article I-5 », *Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Parties I et IV « architecture constitutionnelle », commentaire article par article*, Bruylant, 2007, pp. 96-106.

A. BLUMANN, « Les collectivités territoriales face au droit de l'Union européenne : quelle responsabilité ? Rapport de synthèse », *Rev. DUE*, 2015, pp. 245-253.

S. BLOGHERINI, C. RIEUF, « Mutations DE FACTO et conséquences DE JURE dans les rapports Etat-régions : les cas des régions PACA et Toscane », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 12, n°2, 2005, pp. 179-190.

T. BOMBOIS, D. WAELBROECK, « Des requérants "privilégiés" et des autres… *À propos de l'arrêt* Inuit *et de l'exigence de protection juridictionnelle effective des particuliers en droit européen* », *CDE*, n°1, 2014, pp. 21-76.

M. BOULET, « Les collectivités territoriales françaises dans le processus d'intégration », *Annuaire des collectivités territoriales*, n°32, 2012, pp. 785-799.

H. BRIBOSIA, « La participation aux travaux du Conseil et des Conférences intergouvernementales », *in* Y. LEJEUNE (dir.), *La participation de la Belgique à l'élaboration et la mise en œuvre du droit européen*, Bruylant, 1999, pp. 85-137.

L. BURGORGUE-LARSEN, « L'identité constitutionnelle en question(s) », *in* L. BURGORGUE-LARSEN, *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Cahiers européens (coll.), Pedone, 2011, pp. 155-158.

J. A. CAPORASO, A. STONE SWEET, « La Cour de Justice et l'intégration européenne », *Revue française de science politique*, vol. 48, n°2, 1998, pp. 195-244.

E. CEREXHE, « La réforme de l'État et les compétences internationales », *Revue belge de droit international*, n°1, 1994, pp. 5-16.

C.D. CLASSEN, « L'Allemagne », *in* J. RIDEAU (dir.) *Les États membres de l'Union européenne : adaptations, mutations, résistances*, L.G.D.J., 1997, pp. 13-41.

R. COLAVITTI, « L'imputation du manquement des collectivités territoriales au droit communautaire devant la CJCE : un art maîtrisé de l'anamorphose », *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, n°533, 2009, pp. 640-644.

L. CONSTANTINESCO, « La spécificité du droit communautaire », *RTD Eur*., 1966, pp. 1-30.

V. CONSTANTINESCO, « L'article 5 du Traité C.E.E. de la bonne foi et la loyauté », *in* F. CAPOTORTI (dir.), *Du droit international au droit de l'intégration : Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Nomos Verlagsgesellschaft, 1987, pp. 97-114.

V. CONSTANTINESCO, « La constitutionnalisation de l'Union européenne », *in* J. RIDEAU (dir.), *De la Communauté de droit à l'Union de droit. Continuités et avatars européens*, L.G.D.J., 2000, pp. 133-152.

O. COSTA, « Les citoyens et le droit communautaire : les usages élitaires du des voies de recours devant les juridictions communautaires », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n°1, 2002, pp. 99-118.

V. COURONNE, « L'autonomie procédurale des États membres de l'Union européenne à l'épreuve du temps », *C.D.E.*, n°3-4, 2010, pp. 273-309.

F. COUVEINHES MATSUMOTO, « L'épopée de la Wallonie et la signature de l'AECG/CETA », *R.G.D.I.P.*, n°1, 2017, pp. 69-85.

J. L. DA CRUZ VILAÇA, « Le principe de l'effet utile du droit de l'Union dans la jurisprudence de la Cour », *in* Y. BOT, E. LEVITS, A. ROSAS, *The Court of Justice and the Construction of Europe : Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law – La Cour de Justice et la Construction de l'Europe : Analyses et Perspectives de Soixante Ans de Jurisprudence*, Springer, 2012, pp. 279-306.

C. DADOMO, « Royame-Uni : une dévolution régionale essentiellement limitée à l'Écosse ? », *in* J. FOURGEROUSSE, *L'État régional, une nouvelle forme d'État ? Un exemple de recomposition territoriale en Europe et en France*, Bruylant, pp. 80-101.

F. DEHOUSSE, « Réflexions sur le droit de retrait et sur la politique de la "chaise vide" en droit des gens contemporain », *Revue belge de droit international public*, 1968, pp. 127-139.

R. DEHOUSSE, « Fédéralisme, asymétrie et interdépendance : aux origines de l'action internationale des composantes de l'Etat fédéral », *Etudes internationales*, vol. 20, n°2, 1989, pp. 283-309.

C. DELCOURT, « Le principe de coopération loyale entre les institutions dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe », *in* C. FLAESCH-MOUGIN (dir.), *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Éditions Apogée, 2005, pp. 459-480.

P. DERMINE, M. LYS, C. ROMAINVILLE, « L'influence du droit constitutionnel sur le droit de l'Union européenne », *Annales de droit de Louvain*, vol. 75, n°3-4, 2015, pp. 451-497.

P. DEVOLVÉ, « L'autonomie constitutionnelle des États dans les droits européens », *RFDC*, vol. 4, n°100, 2014, pp. 887-906.

M. DONY, « Le statut d'État membre et la participation à la fonction normative européenne », *in* L. POTVIN-SOLIS (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Bruylant, 2018, pp. 282-314.

B. DUARTE, « Le chef de l'État : un "corps législatif" au sens de l'article 3 du Protocole n°1 de la Convention européenne des droits de l'Homme ? », *RFDC.*, vol. 79, n°3, 2009, pp. 477-511.

O. DUBOS, « Inconciliable primauté. L'identité nationale : *sonderweg* et *self-restraint* au service du pouvoir des juges ? », *in* L. POTVIN-SOLIS, *La conciliation des droits et libertés dans les ordres juridiques européens – Dixièmes journées d'études du Pôle européen Jean Monnet*, Bruylant, 2012, pp. 429-443.

H. DUMONT, « Le partage des compétences relatives à l'élaboration des normes européennes entre l'État belge et ses composantes fédérées », *R.A.E.-L.E.A.*, 2013, n°1, pp. 37-53.

J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, « Droit au juge, accès à la justice européenne », *Pouvoirs*, vol. 96, n°1, 2001, pp. 123-141.

D. ELKIND, « Les rapports entre États membres, une nouvelle frontière pour l'unité du droit de l'Union européenne ? L'exemple du contrôle horizontal dans le cadre du mandat d'arrêt européen et des certificats E 101 (A1) », *Annuaire de droit de l'Union européenne*, 2017, pp. 227-241.

F. FABRON, « Le fédéralisme, solution française de décolonisation : le cas de la Nouvelle-Calédonie », *RFDC.*, vol. 101, n°1, 2015, pp. 53-72.

E. FOUILLEUX, J. DE MAILLARD, A. SMITH, « Les groupes de travail du Conseil, nerf de la production des politiques européennes ? », *in* C. LEQUESNE, Y. SUREL, *L'intégration européenne*, Académique (coll.), Presses de Science Po (éd.), 2004, 292 p., pp. 143-183.

M. FROMONT, « La réforme du fédéralisme allemand de 2006 », *RFDC.*, vol.70, n°2, 2007, pp. 227-248

L. FROMONT, A. VAN WAEYENBERGE, « La protection juridictionnelle effective en Europe ou l'histoire d'une procession d'Echternach », *CDE*, n°1, 2015, pp. 113-150.

J. FUSEAU, « Le traité de Lisbonne, reflet de l'emprise des États membres sur l'Union européenne », *in* J. ROSSETTO, A. BERRAMDANE, W. CREMER et A. PUTTLER (dir.), *Quel avenir pour l'intégration européenne ?*, Droit (coll.), Presses Universitaires François-Rabelais, 2010, pp. 125-163.

J. GERKRATH, « Le gouvernement allemand, la fidélité fédérale, et la loyauté communautaire. Enseignements de l'arrêt du Bundesverfassungsgericht du 22 mars 195 sur la directive "télévision sans frontières" », *Europe*, 1995, pp. 1-4.

L. GOFFIN, « Propos sur les recours individuels en droit communautaire », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 28, n°1, 1976, pp. 41-48.

J.-C. GRAZ, « Les hybrides de la mondialisation. Acteurs, objets, et espaces de l'économie politique internationale », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°5, 2006, pp. 765-787.

C. GREWE, J. RIDEAU, « L'identité constitutionnelle des États membres de l'Union européenne : flash-back sur le *coming out* d'un concept ambigu », *in Chemins d'Europe, Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Études-Mélanges-Travaux (coll.), Dalloz (éd.), 2010, pp. 319-346.

T. GROH, « La réforme du fédéralisme allemand en 2006 », 17 p., version écrite d'une intervention faite le 22 février 2007 au Parlement européen (Strasbourg, 2007), disponible sur archives-ouvertes.fr.

S. GUÉRARD, « Les collectivités infra-étatiques dans l'U.E., justiciables d'un genre nouveau de Cours constitutionnelles », *in* G. VRABIE (dir.), *Le rôle et la place des Cours constitutionnelles dans le système des autorités publiques*, Table ronde organisée par le Centre francophone de droit constitutionnel de l'Université Mihail Kogălniceanu et l'Association Roumaine de Droit Constitutionnel, Iași, 10 mai 2009, Institul European, 2010, pp. 183-201.

J. HABERMAS, « Citoyenneté et identité nationale. Réflexions sur l'avenir de l'Europe », *in* J. LENOBLE, N. DEWANDRE (dir.), *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie*, Paris, Esprit, 1992, pp. 17-38.

M. HEINEMANN, « Le financement de l'enseignement supérieur et de la recherche en Allemagne », La Revue pour l'Histoire du CNRS, n°15, 2006, disponible en ligne, http://journals.openedition.org/, consulté le 15 février 2020.

N. HERVÉ-FOURNEREAU, « L'Union européenne et la responsabilité environnementale : illustration topique d'un enchevêtrement complexe des compétences communautaires

et nationales », *in* C. CANS, *La responsabilité environnementale ; prévention, imputation, réparation*, Dalloz, 2009, pp. 263-294.

R. HIGGOTT, « Mondialisation et gouvernance : l'émergence du niveau régional », *Politique étrangère*, vol. 62, n°2, 1997, pp. 277-292.

V. HUÉT, « L'autonomie constitutionnelle des États : déclin ou renouveau ? », *RFDC.*, vol. 73, n°1, 2008, pp. 65-87.

V. C. JACKSON, « Fédéralisme – Normes et territoires », *in* M. TROPER, D. CHAGNOLLAUD, *Traité international de droit constitutionnel. Distribution des pouvoirs*, Tome 2, Dalloz, 2012, pp. 5-52.

S. KHAN, « L'État-nation comme mythe territorial de la construction européenne », *L'espace géographique*, n°3, 2014, Tome 43, pp. 240-250.

J.-L. KLEIN, « Les limites de la régulation : crise de l'État-nation et gestion du local », *Espace temps*, n°43-44, 1990, pp. 50-54.

M. KOEN, « Article 2, paragraphe 1 », *in* J.-P. COT , M. FORTEAU, A. PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, 3e édition, Paris, Economica, 2005, pp. 399-416.

R.-F. KÖNIG, « La participation des autorités allemandes à l'élaboration et à la mise en œuvre du droit communautaire », *in* Y. LEJEUNE, *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en œuvre du droit européen. Aspects organisationnels*, Bruylant, 1999, pp. 451-472.

C.-E. LAGASSE, « Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale. Textes et pratiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°4, 1997, pp. 1-63.

E. LAGRANGE, « Constitution, constitutionnalisation, constitutionnalisme globaux – et la compétence dans tout ça ? », *Jus Politicum. Revue de droit politique*, Dalloz, 2018, pp. 303-321.

M. LE BARBIER LE BRIS, « Les principes d'autonomie institutionnelle et procédurale et de coopération loyale. Les États membres de l'Union européenne, des États pas comme les autres », *in*C. FLAESCH-MOUGIN (dir.), *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Apogée, 2006, pp. 419-457.

L. LE HARDY DE BEAULIEU, « Fédéralisme et relations internationales en Belgique : la réforme 1993-1994 », *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 46, n°3, 1994, pp. 823-844.

P. LAUVAUX, « Tendances récentes du fédéralisme en Europe : la remise en cause de la primauté du droit fédéral », *in* A. LETON (éd.), *La Belgique un État fédéral en évolution*, Bruylant (Bruxelles), L.G.D.J. (Paris), 2001, pp. 301-313.

S. LECLERC, « Vers une responsabilité des collectivités territoriales en cas de violation du droit communautaire, *A.J.D.A.*, 2001, pp. 201-218.

F. LEMAIRE, « Le modèle de l'État unitaire français à l'épreuve de l'outre-mer », *in* J. FOURGEROUSSE, *L'État régional, une nouvelle forme d'État ? Un exemple de recomposition territoriale en Europe et en France*, Bruylant, 2008, pp. 354-371.

A. LEVADE, « La construction européenne et son incidence sur les compétences étatiques et la hiérarchie des normes », *RFDC*, 2015/2, n°102, pp. 287-306.

X. MAGNON, « Le statut constitutionnel des collectivités infra-étatiques dans l'Union Européenne », *R.A.E.-L.E.A.*, n°3, 2006, pp. 395-404

X. MAGNON, « La loyauté dans le droit institutionnel de l'Union Européenne », *R.A.E.-L.A.E*, n°2, 2011, pp. 245-251.

J. MALENOVSKY, « L'agonie sans fin du principe de non-invocabilité du droit interne », *R.G.D.I.P*., n°2, 2017, pp. 291-333.

R. DE MARANS et L. POLIER, « Esquisse d'une théorie des États composés. Contribution à la théorie générale de l'État », *Bulletin de l'Université de Toulouse*, série B, n°1, 1902, pp. 4-72.

T. MARGUERITTE, R. PROUVÈZE, « Le droit international et la doctrine saisis par le fait : la diversification des sujets du droit international sous l'effet de la pratique », *in Théories et réalités du droit international au XXI*^{ème} *siècle, Revue québécoise de droit international*, hors-série, 2016, pp. 159-189.

F. MASSART-PIÉRARD, « Les entités fédérées belges : acteurs décisionnels au sein de l'Union européenne », *Politique et Sociétés*, vol. 18, n°1, 1999, pp. 3-40.

E. MAULIN, « L'ordre juridique fédéral. L'État fédéral authentique », *Droits*, vol. 35, n°1, 2002, pp. 41-62.

C. MAYEUR-CARPENTIER, « Le statut des collectivités infra-étatiques devant les institutions de l'Union », *R.F.D.A.*, 2010, pp. 1035-1050.

C. MAYEUR-CARPENTIER, « Vers la reconnaissance d'un statut institutionnel et contentieux des collectivités *infra*-étatiques dans l'Union européenne », *Rev. DUE*, 2015, pp. 336-344.

J. MÉGRET, « La spécificité du droit communautaire », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 19, n°3, 1967, pp. 565-577.

R. MEHDI, Chronique, « Cour de justice et Tribunal de première instance », *Journal du Droit international*, 1998, n°2, pp. 475-480.

L. MELONI, « Le principe de coopération loyale comme outil dynamique de l'unité dans l'Union », *Annuaire de Droit de l'Union européenne*, 2017, pp. 243-261.

B. NABLI, « L'État membre de l'Union européenne : "l'hydre" du droit constitutionnel européen », *VII^e congrès de l'AFDC*, Paris, 25-27 septembre 2008, « Atelier n°1 : Constitution et Europe », disponible en ligne, https://docplayer.fr/, consulté le 15 février 2020.

E. NEFRAMI, « Le principe de solidarité des Etats membres vis-à-vis du droit communautaire : le devoir de loyauté », Académie d'été, *Union européenne et solidarité, aspects internes et internationaux*, Université Grenoble 2, 2006, disponible en ligne, https://orbilu.uni.lu/, consulté le 15 février 2020.

E. NEFRAMI, « Le principe de coopération loyale comme fondement identitaire de l'Union européenne », *Rev. DUE*, 2012, n°556, pp. 197-204.

E. NEFRAMI, « Principe de coopération loyale et principe d'attribution dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union », *CDE*, n°1, 2016, pp. 221-251.

E. NEFRAMI, « L'Union européenne et les accords de libre-échange "nouvelle génération". Quelle efficacité d'action d'une Union à compétence limitée ? », Annuaire *français de relations internationales*, vol. XIX, 2018, pp. 517-535.

S. NOVAK, « Le grand retour des États ? », *Pouvoirs*, 2014/2, n°149, pp. 19-27.

D. ORDONEZ SOLIS, « Las relaciones entre la Unión europea y las Comunidades autonomas en los nuevos estatutos », *REAF.*, n°4, 2007, pp. 69-126.

R. PASQUIER, « La fin de "L'Europe des régions" ? », *Politique européenne*, vol. 50, n°4, 2015, pp. 150-159.

Q. PEIFFER, « L'autonomie constitutive des entités fédérées », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2350-2351, n°25-26, 2017, pp. 5-64.

A. PELLET, « Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire », *Recueil des cours (1994)*, Académie de droit européen, Kluwer, vol. V, Tome 2, 1997, pp. 193-271.

A. PEREGO, « La jurisprudence de la Cour de justice sur l'indépendance judiciaire », *Rev. D.U.E.*, n°4, 2019, pp. 129-142.

A. PETERS, « L'acte constitutif de l'organisation internationale », *in* J.-M. SOREL, E. LAGRANGE (dir.), *Droit des organisations internationales*, Traités, L.G.D.J., 2013, pp. 201-245.

S. PINON, « Le droit constitutionnel européen, une discipline autonome ? », *Annuaire de droit européen*, vol. VI-2008, Bruylant, Bruxelles, 2011, pp. 61-73.

S. PINON, « Les visages cachés du constitutionnalisme global », *RFDC.*, vol. 108, n°4, 2016, pp.927-938.

S. PLATON, « Le respect de l'identité nationale des États membres : frein ou recomposition de la gouvernance ? », *Rev. DUE*, 2012, pp. 150-160.

S. PLATON, « L'autonomie institutionnelle des États membres de l'Union européenne : parent pauvre ou branche forte du principe d'autonomie institutionnelle et procédurale ? », *in* L. POTVIN-SOLIS (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Bruylant, 2018, 661 p., pp. 461-490

S. PLATON, « Coup de semonce de la Cour de justice au secours de l'État de droit en Pologne : la loi sur la Cour Suprême violait le droit de l'Union européenne », *Journal d'actualité des droits européens*, n°20, 2019, disponible en ligne, https://revue-jade.eu/, consulté le 15 février 2020.

A. PLIAKOS, « Le contrôle *ultra vires* et la Cour constitutionnelle allemande : le retour au dialogue loyal », *Rev. DUE*, 2012, pp. 21-28

A. PLIAKOS, « Le premier renvoi préjudiciel de la Cour constitutionnelle allemande à la CJUE : un pas en avant, deux pas en arrière ? », *Rev. DUE*, 2015, pp. 41-48.

L. POTVIN-SOLIS, « Le principe de coopération loyale », *Annuaire de droit européen, Vol. VI, 2008*, Bruylant, 2011, pp. 165-210.

J.-L. QUERMONE, « L'Union européenne : objet ou acteur de sa constitution ? », *Revue française de science politique*, n°2, vol. 54, 2004, pp. 221-236.

J.-L. QUERMONNE, « L'émergence d'un droit constitutionnel européen », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 58, n°2, 2006, pp. 581-591.

A. RACCAH, « Les effets de l'application directe du droit de l'Union européenne par les autorités régionales et locales sur l'ordonnancement juridique des États membres : les exemples allemand, britannique et française [sic] », *European Journal of Legal Studies*, vol. 2, n°1, 2008, pp. 266-282.

D. RENDERS, « Belgique : entre régionalisme et fédéralisme, un État sous tension », *in* J. FOURGEROUSSE, *L'État régional, une nouvelle forme d'État ? Un exemple de recomposition territoriale en Europe et en France*, pp. 103-119.

J. RIDEAU, « Le rôle des États membres dans l'application du droit communautaire », *Annuaire français de droit international*, n°18, 1972, pp. 864-903.

J. RIDEAU, « Le système institutionnel communautaire et les formes des États membres », *in* C. BIDÉGARAY (dir.), *L'État autonomique : forme nouvelle ou transitoire en Europe ?*, Economica, 1994, pp. 157-178.

J. RIDEAU, « Le statut des collectivités infra-étatiques devant les juridictions communautaires », *R.A.E.-L.E.A.*, n°3, 2006, pp. 405 431.

J. RIDEAU, « Le statut des collectivités infra-étatiques devant les juridictions européennes », *R.A.E.-L.E.A.*, n°3, 2006, pp.405-431.

D. RITLENG, « De l'utilité du principe de primauté », *RTD Eur.*, 2009, pp. 677-689.

D. RITLENG, « Le droit au respect de l'identité constitutionnelle nationale », *in* J.-C. BARBATO, J.-D. MOUTON (dir.), *Vers la reconnaissance de droits fondamentaux aux États membres de l'Union européenne ? Réflexions à partir des notions d'identité et de solidarité*, Bruylant, 2010, pp. 21-47.

M. ROCCATI, « Quelle place pour l'autonomie procédurale des États membres ? », *Revue internationale de droit économique*, Tome XXIX, n°4, 2015, pp. 429-439.

G. ROSOUX, « L'ambivalence ou la double vocation de l'identité nationale – réflexions à partir de l'arrêt n°62/2016 de la cour constitutionnelle belge », *CDE*, vol. 55, n°1, 2019, pp. 91-148.

D. ROUSSEAU, « Pour une constitution européenne », *Le Débat*, vol. 108, n°1, 2000, pp.54-73.

N. ROUSSELIER, « Déconstruire l'état-nation. Travaux et discussions », *Vingtième siècle, Revue d'histoire*, n°50, 1996, pp. 13-22

A. ROUYÈRES, « L'État, les collectivités locales et la règle de droit communautaire. Interférence », *in* P. COMBEAU, *Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, Logiques juridiques, L'Harmattan, 2007, pp. 107-136.

E. SAILLANT-MARGHNI, « La fonction exécutive », *in* L. POTVIN-SOLIS (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Bruylant, 2018, pp. 315- 331.

F. SAINT-OUEN, « Une Europe des régions à l'heure de la routine ? », *L'Europe en formation*, 2016/1, n°379, pp. 8-23.

S. SAURUGGER, F. TREPAN, « La Cour de justice au cœur de la gouvernance européenne », *Pouvoirs*, vol. 149, n°2, 2014, pp. 59-75.

P. SERVAN-SCHREIBER, « La cour de Justice : pivot de la construction européenne », *Politique étrangère*, n°1, 1996, pp. 86-97.

D. SIMON, « L'identité constitutionnelle dans la jurisprudence de l'Union européenne », *in* L. BURGORGUE-LARSEN, *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Cahiers Européens (coll.) Pédone (éd.), 2011, pp. 227-243.

A. STONE SWEET, J. A. CAPORASO, « La Cour de justice et l'intégration européenne », *Revue française de science politique*, n°2, 1998. pp. 195-244.

P. SUBRA DE BIEUSES, « Un État unitaire ultra-fédéral », *Pouvoirs*, vol. 124, n°1, 2008, pp. 19-34.

J. TEYSSEDRE, « Le respect de l'identité nationale : outil de préservation d'une diversité intrinsèque à l'Union, *Annuaire de droit européen*, Bruylant, vol. XI-2013, 2015, pp. 107-121.

S. TORCOL, « Le droit constitutionnel européen, droit de la conciliation des ordres juridiques », *RFDC.*, vol. 105, n°1, 2016, pp. 101-126.

L. VANDELLI, « Du régionalisme au fédéralisme », *Pouvoirs*, vol. 103, n°4, 2002, pp. 81-91.

L. VANDELLI, « Formes et tendances des rapports entre États et collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, vol. 121-122, n°1, 2007, pp. 19-34.

L. VANDELLI, « Formes d'État : État régional, État décentralisé », *in* M. TROPER, D. CHAGNOLLAUD, *Traité international de droit constitutionnel. Distributions des pouvoirs*, Tome 2, Dalloz, 2012, pp. 53-76.

X. VANDEN BOSCH, « Les parlements belges et les affaires européennes : les raisons de leur faible implication », *European Policy Brief*, n°28, 2014, 13 p., disponible en ligne, http://www.egmontinstitute.be/, consulté le 15 février 2020.

G. VANDERSANDEN, « Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées », *CDE*, n°5-6, 1995, pp.535-560.

M. VAUCHER, « Réalité juridique de la notion de région communautaire », *RTD Eur.*, 1994, pp. 525-542.

B. WILLEMOT, « La mise en œuvre normative du droit communautaire en Belgique », *in* Y. LEJEUNE (dir.), *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en œuvre*

du droit européen. Aspects organisationnels et procéduraux, Bruylant, 1999, pp. 187-231.

2) Articles et contributions en langue anglaise

A. ALBORS-LLORENS, « The Standing of Private parties to Challenge Community Measures: Has the European Court Missed the Boat? », *The Cambridge Law Journal*, vol. 62, n°1, 2003, pp. 72-92.

A. ARNULL, « Private Applicant and the Action for Annulment since Cordoniu », *Common Law Market Review*, vol. 38, n°7, 2001, pp. 7-52.

J. BAQUERO CRUZ, « The Changing Constitutional role of the Court European Court of Justice», *International Journal of Legal information*, vol. 34, n°2, 2006, pp. 223-245.

B. M. BAUMEISTER, « Recent Developments in Community Case Law Concerning the Standing of European Regions Before European Courts », *REAF*, n°14, 2011, pp. 233-263.

J. BENGOETXEA, « Autonomous Constitutional Regions in a Federal Europe », *in* E. CLOOTS, G. DE BAERE, S. SOTTIAUX (dir.), *Federalism in the European Union*, Modern Studies in European Law, Hart Publishing, 2012, 438 p., pp. 230-249.

G. A. BERMANN, « Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States », *Columbia Law Review*, vol. 331, 1994, n°2, pp. 331-456.

C. BERTOLINO, « State accountability for violation of EU law by regions: infringement procedures and the right of recourse », *Perspectives on Federalism*, vol. 5, n°2, 2015, pp. 156-177.

J. BEYERS, P. BURSENS, « How does Europeanization affect Belgian federalism? », *West European Politics*, vol. 29, n°5, 2006, pp. 1057-1078.

P. N. BHAGWATI, « The role of the judiciary in the democratic process: Balancing activism and judicial restraint », *Commonwealth law Bulletin*, vol. 18, n°4, 1992, pp. 1262-1267.

P. BILANCIA, F. PALERMO, O. PORCHIA, « The European fitness of Italian Regions », *Perspectives on Federalism*, vol. 2, n°2, 2010, pp. 123-174.

M. BONELLI, M. CLAES, « Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary », *European Constitutional Law Review*, vol. 14, n°3, 2018, pp. 622-643.

K. BORONSKA-HRYNIEWIECKA, « Regions and Subsidiarity after Lisbon: Overcoming the "Regional Blindness"? », *LUISS School of Government – Working Paper Series*, n°3, 2013, 24 p, disponible en ligne, https://eprints.luiss.it/, consulté le 15 février 2020.

T.A. BÖRZEL, T. RISSE, « Conceptualizing the Domestic Impact of Europe », *in* K. FEATHERSTON, C. RADAELLI (dir.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, 2003, pp. 55-78.

S. BURKHART, P. MANOW, D. ZIBLATT, « A more efficient and accountable federalism? An analysis of the consequences of Germany's 2006 constitutional reform », *German politics*, vol. 17., n°4, 2008, pp. 522-540.

N. BURROWS, « Nemo Me Impune Lacessit: The Scottish Right of Access to the European Courts », *European Public Law*, vol. 8, n°1, 2002, pp. 45-68.

P. BURSENS, J. DEFORCHE, « Going beyond paradiplomacy? An exploration based on the establishment of foreign policy powers in Belgium », *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, n°1-2, 2010, pp. 151-171.

J. COELO DE ABREU, « An Approach to Today's EU Constitutionality Control – Understanding this EU Inter-Jurisdictional Phenomenon in light of effective judicial protection », *EU Law Journal*, vol. 3, n°2, 2017, pp. 105-124.

A. D'ATENA, « Subsidiarity and Division of Competences Between European Union, its Member States and Their Regions», *in* R. MICCÙ, I. PERNICE (dir.), *The European Constitution in the Making*, European constitutional law network series, Nomos, 2004, pp. 135-140.

D. DAVISON-VECCHIONE, « Beyond the Forms of Faith: Pacta Sunt Servanda and Loyalty », *German Law Journal*, vol. 16, n°5, 2015, pp. 1163-1190.

G. DE BAER, « "O, where is Faith? O, where is loyalty?" Some thoughts on the duty of loyal cooperation and the union's external environmental competences in the light of the PFOS Case », *European Law Review*, vol. 36, n°6, 2011, pp. 405-419.

A. DE BECKER, « Belgium : The State and the Sub-State Entities Are Equal, But Is the state sometimes Still More Equal Than the Others? », *in* C. PANARA, A. DE BECKER (dir.), *The Role of the Regions in EU Governance*, 2011, pp. 251- 273.

H. EBERHAD, « Austria : The Role of the "Länder" in a "Centralised Federal State" », *in* A. DE BECKER, C. PANARA, *The Role of the Regions in EU Governance*, Springer, 2011, pp. 215-234.

M. ELIANTONIO, « Private Parties and the Annulment Procedures: Can the Gap in the European System of Judicial Protection be Closed? », *Journal of Politics and Law*, vol. 3, n°2, 2010, pp. 121-133.

M. ELIANTONIA, H. ROER-EIDE, « Regional Courts and Locus Standi for Private parties: Can the CJEU Learn Something from the others? », *The law and practice of international courts and tribunals*, n°13, 2014, pp. 27-53.

A. EPPLERT, « Multi-level Governance in Europe – The implications of German Länder in the development of the Lisbon Treaty and the strengthening of the regional level in Europe », *International Law Forum*, n°9-8, 2008, 15 p., disponible en ligne, https://www.researchgate.net/, consulté le 15 février 2020.

P. EVANS, « The eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization? », *Word Politics*, vol. 50, n°1, 1997, pp. 62-97.

M. FINCK, « Challenging the subnational Dimension of Subsidiarity in EU law», *European Journal of Legal Studies*, vol. 8, n°1, 2015, pp. 5-17.

G. ITZCOVICH, « The European Court of Justice as a Constitutional Court. Legal Reasoning in a Comparative Perspective», *Stals Research Paper*, n°4, 2014, 53 p.

J. A. GARDNER, « In search of subnational constitutionalism », *Europe Constitutional Law Review*, vol. 4, n°2, 2008, pp. 325-343.

S. HOFFMAN, « Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe », *Daedalus*, vol. 95, n°3, 1966, pp. 862-915.

H.-C. JASH, M.SUSYCKA-JASCH, « The Participation of German Länder in Formulating German Eu-Policy », *German law journal*, vol. 10, n°9, 2009, pp. 1215–1257.

M. KEATING, L. HOOGHE, M. TATHAM, « Bypassing the nation-state? Regions and the EU Policy Process », *in* J. RICHARDSON, *European Union: Power and policy-making*, 1996, Routledge, pp. 446-466.

R. D. KELEMEN, S. KARL SCHMIDT, « Introduction. The European Court of Justice and Legal Interpretation: Perpetual Momentum? », *Journal of European Public Policy*, vol. 19, n°1, 2012, pp. 1-7.

R. D. KELEMEN, L. PECH, « Why autocrats love constitutional identity and constitutional pluralism. Lessons from Hungary and Poland », *Reconnect*, Working Paper n°2, 2018, 23 p., disponible en ligne, https://www.reconnect-europe.eu/, consulté le 15 février 2020.

S. KINGSTON,« The European Court of Justice and the Devolution of Taxation Powers », *in* E. CLOOTS, GEERT DE BAERE, STEFAN SOTTIAUX (dir.), *Federalism in the European Union*, Modern Studies in European law, Hart Publishing, 2012, pp. 249-264.

K. D. KMIEC, « The origin and Current Meanings of "Judicial Activism" », *California Law Review*, vol. 92, n°5, 2004, pp. 1441-1477.

P. KOOIJMANS, « The ECJ in the 21st century: Judicial Restraint, Judicial Activism, or Proactive Judicial Policy, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 56, n°4, 2007, pp.741-753.

J.T LANG, « Article 5 of the E.E.C Treaty: the emergence of constitutional principles in the case law of the court of justice », *Fordham International Law Journal*, vol.10, n°3, 1986, pp.503-537.

K. LAENERTS, N. CAMBIEN, « Regions and the European Court: giving shape to the regional dimension of the Member States », *European Law Review*, vol. 35, n°5, 2010, pp. 609-635.

M. LONGO, « European Integration: Between Micro-Regionalism and Globalism », *Journal of Common Market Studies*, 2003, vol. 41, n°3, pp. 475-494.

G. F. MANCINI, D. T. KEELING, « Democracy and the European Court of Justice», *The Modern Law Review*, vol. 7, n°2, mars 1994, pp. 175-190.

S. MANGIAMELI, « The European Union and the Identity of Member States », *European Formation*, vol. 319, n°3, 2013, pp. 151-168.

M. MANN, « Has globalization ended the rise and rise of the nation-state? », *Review of International Political Economy*, vol. 4, n°3, 1997, pp. 472-496.

E. MCWHINNEY, « The International Court of Justice and International law-making: The Judicial Activism/Self-Restraint Antinomy », *Chinese Journal of International Law*, vol. 5, n°1, 2006, pp.3-13.

P. D. MARQUARDT, « Subsidiarity and Sovereignty in the European Union », *Fordham International Law Journal*, vol. 8, n°2, 1994, pp. 616-640.

G. MARTINICO, « How 'European' is the Italian regional state now? A study on the Europeanization of the Italian regional system », *Revista d'Estudis Autonomics i Federals*, n°14, 2011, pp. 36-66.

R. MASTROIANI, A. PEZZA, « Access, of individuals to the European Court of Justice of the European Union in the new text of article 263, §4, TFEU », *Rivista italiana di diritto pubblico communitario*, n°5, 2014, pp. 923-948.

A. PAGE, Y.-F. NG, « Subnational Constitutionalism in Comparative Perspective: the Case of Scotland », *Public Law*, n°1, 2020, pp. 98-115.

L.PECH, S. PLATON, « Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case », *Common Market Law Review*, vol. 55, n°6, 2018, pp. 1827-1854.

I. PERNICE, « Multilevel-constitutionalism in the European Union », *Walter Hallstein-Institut*, Paper 5/02, 2001, 15 p., disponible en ligne, http://www.whi-berlin.eu/, consulté le 15 février 2020.

I. PERNICE, « The global dimension of multilevel constitutionalism. A legal Response to the Challenges of Globalisation », *in* P. M. DUPUY, B. FASSBENDER, M. N. SHAW, K. P. SOMMERMANN, *Common Values in International Law. Essays in Honour of Christian Tomuschat*, N. P. Engel, 2006, pp. 973-1006.

I. PERNICE, « The treaty of Lisbon: multilevel constitutionalism in action », *Columbia Journal of European Law*, vol. 15, n°3, 2009, pp. 350-408.

I. PERNICE, R. KANITZ, « Fundamental rights and multilevel constitutionalism in Europe », Walter Hallstein-Institut, Paper 7/04, 2004, 20 p., disponible en ligne, http://www.whi-berlin.eu/, consulté le 15 février 2020.

D. PETRIC, « The Principle of Subsidiarity in the European Union: "Gobbledygook" Entrapped Between Justiciability and Political Scrutiny? The Way Forward », Zagrebačka pravna revija, vol. 6, n°3, 2017, pp.287-318, disponible en ligne, https://hrcak.srce.hr/, consulté le 15 février 2020.

O. POLLICINO, « Legal Reasoning of the Court of Justice in the Context of the Principle of Equality Between judicial Activism and Self-restraint », *German Law Journal*, vol. 5, n°3, 2004, pp. 283-317.

P. POPELIER, « Subnational multilevel constitutionalism », *Perspectives on Federalism*, vol. 6, n°2, 2014, 23 p., disponible en ligne, http://www.on-federalism.eu/, consulté le 15 février 2020.

P. POPELIER, « The implementation of EU law in Belgium », *Osservatorio sulle Fonti*, n°2, 2017, 22 p., disponible en ligne, http://www.europeanrights.eu/, consulté le 15 février 2020.

M. SUSZYCKA, H.CJASCH, « The participation of German Länder in formulating German EU-policy », *German Law Journal*, vol. 10, n°9, 2009, pp. 1215-1256.

M. TATHAM, « Limited institutional change in an international organization: the EU's shift away from "federal" blindness », vol. 6, n°1, *European Political Science Review*, 2012, pp. 40-41.

A. THIES, « The locus standi of the Regions Before EU Courts », *in* C. PANARA, A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Springer, 2011, pp. 25-53.

W. VANDERBRUWAENE, P. POPELIER, C. JANSENS,« Article 260 TFUE Sanctions in Multi-Tired Member States », *Perspectives on Federalism*, vol. 7, n°2, 2015, pp. 133-163.

P. VAN NUFFEL, « What's in a member State - Central and Decentralized authorities before the Community Courts », *Common Market Law Review*, n°38, 2001, pp. 871-901.

P. VAN NUFFEL, « The Protection of Member States' Regions Trough the Subsidiarity Principle », *in* C. PANARA, E. DE BECKER (dir.),*The Role of the Regions in EU Governance*, Springer, 2011, pp. 55-79.

M. VAN WOLFEREN, « The limits to the CJEU's Interpretation of Locus Standi, a Theoretical Framework », *Journal of Contemporary European Research*, vol. 12, n°4, 2016, pp. 915-930.

M. VARNEY, « Devolution and European Representation in the United Kingdom », *in* E. CLOOTS, GEERT DE BAERE, STEFAN SOTTIAUX (dir.), *Federalism in the European Union*, Modern studies in European law, Hart Publishing, 2012, pp. 274-295.

J. WOUTERS, L., DE SMET, « The Legal Position of Federal States and Their Federated Entities in International Relations — The Case of Belgium », *in* T. VAN DAMME, J.H. REESTMAN (dir.), *Ambiguity in the Rule of Law. The Interface between National and International Legal Systems*, Europa Law Publishing, 2001, pp. 121-162.

F. ZARBIYEV, « Judicial Activism in International law – A Conceptual framework for Analysis, *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 3, n°2, 2012, pp. 247-278.

3) Articles et contribution en langue espagnole et catalane

E. ALBERTI ROVIRA, « El desarrollo y la ejecución por las Comunidades autónomas de la normativa comunitaria en materias de competencia compartida con el Estado », in

Estatuti y Unión Europea, seminario, Institut d'Estudis Autonomics, n°49, 2 mai 2006, pp. 79-103.

R. ALONSO GARCIA, « La responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Unión Europea desde la perspectiva del Estado autonómico», *in* P. BILGINO CAMPOS, L.E. DELGADO DEL RINCON (dir.) *El incumplimiento del derecho comunitario en el Estado autonómico. Prevención y Responsabilidad*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, pp. 3-10.

L. E. AYUSO, « Las Comunidades autónomas en el Consejo de la Unión europea: la representación de Catalunya », *REAF*, n°8, 2009, pp. 85-118.

F. BALAGUER CALLEJÓN, « Las relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos. Una reflexión a la luz de la regla de la *supletoriedad* », *Revista del Derecho Político*, n°44, 1998, pp. 285-305.

A. BRITO PERÉZ, « La influencia de las Comunidades europeas en la elaboración e implementación de las políticas y normativas comunitarias », Hacienda Canaria, n°35, 2011, pp. 263-306.

M. CIENFUEGOS MATEO, « Comunidades autónomas, Tribunales de la Unión Europea y Responsabilidad por Incumplimiento autonómico del derecho comunitario. Reflexiones a partir de la practica reciente », *REAF*, n°5, 2007, pp. 39-99.

J.C. DUQUE VILLANUEVA, « Las Conferencias Sectoriales », *Revista Español de Derecho Constitucional*, n°79, 2007, pp. 113-153.

A. ESPEJO CAMPOS, « La transposición del Derecho de la Unión Europea por la Comunidades Autónomas », *Anales de la Facultad de Derecho*, 2012, pp. 139-160.

V. FERRERES COMELA, « El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el principio constitucional de supletoriedad del derecho estatal: un juicio socrático en Luxemburgo (comentario a la Sentencia del TJUE, de 24 de octubre de 2013, Comisión contra España, C-151/12) », *Revista española de Derecho Constitucional*, n°103, 2015, pp. 333-353.

I. DE LA FUENTE CABERO, « La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea », *Revista jurídica de Castilla y León*, n°7, 2005, pp. 81-128.

M. GONZALEZ PASCUAL, « Un sistema competencial multinivel : l'adaptacio del sistema competencial alemany al procès comunitari », *Revista d'Estudis autonomics y federal*, n°9, 2009, pp. 165-201.

S. LARRAZABAL BASÁÑEZ, « Los retos del Concierto Económico Vasco tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comuniades europeas del 11 de Septiembre de 2008 », *Boletín Jado*, n°17, sept. 2009, pp. 37-84.

S. A. DE LEON, « La posición de las Comunidades autónomas ante el Tribunal de Justicia de la Unión europea », *Revista General de Derecho Europeo*, n°24, 2011, pp. 1-47.

I. MARTIN DELGADO, "La repercusión de la responsabilidad por incumplimiento del derecho de la Unión europea en el contexto del Estado autonómico", *Revista de Administración Pública*, n°199, 2016, pp. 51-92.

J. MARTIN Y PÉREZ DENANCLAREZ, « Comunidades autónomas y Unión europea: hacia una mejoría de la participación directa de las Comunidades autónomas en el proceso decisorio comunitario », *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n°22, 2005, pp. 759-805.

D. ORDONEZ SOLIS, « Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos estatutos », *Revista d'estudis Autonomics y Federals*, n°4, 2007, pp. 69-128.

C. PANARA, « La participación de los Länder alemanes en el proceso de tomas de decisiones de la UE », *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n°99, sept. 2012, pp. 25-38.

X. PONS RAFOLS, « El Tribunal de Justicia y la supletoriedad del Derecho estadal como garantía del cumplimiento autonómico del derecho de la Unión europea », *Revista de Derecho comunitario europeo*, n°47, 2014, pp. 131-156.

G. RUIZ GONZALES, « La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico: situación y perspectivas », *REAF*, n°15, 2012, pp. 287-328.

J. RUIZ RUIZ, « La "catarsis" del senado espanol », *Teoria y Realidad Costitucional*, n°17, 2006, pp. 371-392.

S. SAÈZ MORENO, « Los incumplimientos del derecho de la Unión europea y su repercusión sobre las comunidades autónomas: los asuntos Magefesa y Vacaciones fiscales vascas », *RJUAM*, n°32, vol. II, 2015, pp. 259-284.

4) Articles et contributions en langue italienne

R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. ODONE, M. RICCIARDELLI, « L'attuazione della legge n.234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal

livello statale a quello regionale », *Istituzioni del Federalismo*, n°1 spécial, 2015, pp. 9-53.

R. ADAM, E. CANO, N. MINASI, G. PERINI, E. PROSPERI, « La soluzione delle procedure di infrazione europee.Verso una modalità di cooperazione Stato-Regioni », *Istituzione del Federalismo*, n°1 spécial, 2015, pp. 67-103.

A. ANZON, « Il carattere "suppletivo" come licenza di libero ingresso dei regolamenti (e degli atti amministrativi) statali negli ambiti regionali », *Giur. Cost.* , 2001, pp. 697-722.

A. D'ATENA, « La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e conl'Unione europea », *Rassegna Parlamentare*, Vol. XLIV, n°4, 2002, pp. 913-939.

L. BARTOLUCCI, « "legge di delegazione europea" e "legge europea" : obiettivi, e risultati di una prima volta », *Amministrazione in cammino*, 24 janv. 2014, 27 p., disponible en ligne, http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/, consulté le 15 février 2020.

C. BERTOLINO, « Il diritto di rivalsa dello Stato : un "debole" deterrente alle violazioni del diritto comunitario », *Le Regioni*, 2013, n°2, pp. 283-317.

C. BERTOLINO, « Statot e Regioni tra potere sostitutivo, chiamata in sussidiarietà e clausola du supremazia nella prospettiva del progetto di riforma costituzionale "Renzi-Boschi" », *Federalismi.it*, n°21, 2016, 29p., disponible en ligne, https://iris.unito.it/, consulté le 15 février 2020.

F. BOCCHINI, « La sussidiarietà tra assimetrie giudiziali ed asimmetrie sostanziali della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia dell'Union europea », *Nomos*, n°1, 2018, pp. 1-26.

M.C. BUTTIGLIONE, « Il ruolo delle regioni dell'Unione europea », *Working papers*, Centro di eccellenza Altiero Spinelli per l'Europa dei popoli e la pace nel mondo, n°7, 2015, 49 p., disponible en ligne, http://www.centrospinelli.eu/, consulté le 15 février 2020.

D. CODUTI, « Il "cammino comunitario" di regioni e Comunidades Autonomas », *Archivio giuridico*, Vol. CCXXX, n°4, 2010, pp. 497-522.

G. CONTALDI, « La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della legge la Pergola », *Dir. Unione Europea*, n°3, 2005, pp. 515-528.

A. GRATTERI, « La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione », *in* E. BETTINELLI, F. RIGANO, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, 2003, pp. 416-449.

C. FASONE, « Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comnuitari : un'analisi di diritto », *Le istituzioni del Federalismo*, n°3-4, 2009, pp. 409-436.

A. IACOVIELLO, « La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo : i modelli organizzativi delle Regioni italiane », *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n°1, 2018, pp. 210-241.

M. P. IADICICCO, « Il potere sostitutivo dello stato nel sistema di attuazione degli obblighi comunitari », *in* L. CHIEFFI (dir.), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Materiali e studi di diritto pubblico (coll.), G. Giappichielli, 2003, pp. 110-145.

I. INGRAVALLO, « Recenti sviluppi in tema di partecipazione delle Regioni alla fase ascendente del diritto europeo », *Istituzioni del Federalismo*, n°3-4, 2013, pp. 857-879.

G. MAROLDA, in P. CARETTI, M. MORISI (dir.),« Il Senado spagnolo : un'ibrido da riformare ? », *Osservatorio delle fonti-studi e ricerche parlamentari*, n°2, 2015, 20p.

G. MORGESE, « La legittimazione degli enti pubblici territoriali ad agire davanti alle giurisdizioni dell'Unione europea dopo il trattato di Lisbona », *in* L. GAROFALO (dir.), *Il potere estero delle Regioni. La puglia come soggetto del diritto dell'Unione europea e del diritto internazionale*, Fuori Collana (coll.), Editoriale Scentifica, 2013, 240 p., pp. 83-106.

F. PIZZETTI, « Il sistema delle Conferenze e la forme di governo italiana », *Le Regioni*, n°3-4, 2000, pp. 473-494.

G. PASTORE, « La legge communitaria regionale », *Astrid*, 11 p. , disponible en ligne, http://www.astridonline.it/, consulté le 15 février 2020.

O. PORCHIA, « Meccanismi previsti in Italia e in Spagna per la prevenzione del constenzioso con l'Unione europea per violazioni imputabili alle regioni », *Working Papers on European Law and Regional Integration*, n°2, 2010, 39 p., disponible en ligne, https://www.ucm.es/, consulté le 15 février 2020.

M. G. PUTATURO DONATI, " Note in tema di esercizio del potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale", *Federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, n°21, 2014, 14 p., disponible en ligne, https://federalismi.it/, consulté le 15 février 2020.

M. ROSINI, « L'attuazione del diritto dell'Unione europea nel più recente periodo: legge di delegazione europea e legge europea alla luce della prassi applicativa », *Osservatorio*

sulle fonti, n°2, 2017, 46 p., disponible en ligne, https://www.osservatoriosullefonti.it/, consulté le 15 février 2020.

I. RUGGIU, « Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali », *Le Regioni*, n°2-3, 2011, pp. 529-556.

B. SARDELLA, « La “dimensione comunitaria” dei nuovi statuti regionali », *Le istituzioni del Federalismo*, n°3-4, 2007, pp. 431-477.

M. TOMASI, « Potere sostitutivo e diritto di rivalsa : interazioni, modulazioni e limiti. Alla ricerca dell’effettività », *Osservatorio sulle fonti*, n°2, 2017, 21 p., disponible en ligne, https://www.osservatoriosullefonti.it/, consulté le 15 février 2020.

C. TOVO, « Art.41. Poteri sostitutivi dello Stato », *in*L. COSTATO, L.S. ROSSI, P. BORGHI (dir.), *Commentario alla legge 24.12.2012 n.234. Norme generali sulla partecipazione dell’Italie alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea*, Le fonti del diritto (coll.), Editoriale Scientifica, pp. 362-376.

INDEX

– A –

Aides d'Etat :

- *Définition* : 455
- *Contentieux* : 565 – 573
- *Sélectivité territoriale* : 615

Autonomie :

- *Définition* : 5

Autonomie institutionnelle et procédurale (principe de) : 40, 685 à 691

– B –

Bundesrat : 226, 233, 237

– C –

Conférence « État-Régions » : 143, 221 – 223, 233, 238,

Conferencia para asuntos relacionados con la Union Europa : 228

Conférences sectorielles : 224 – 225

Conseil européen : 38

Conseil de l'Union européenne : 39

Constitutionnalisme multiniveaux :

- *Définition* : 72

Constitutionnalisation du droit européen :

- *Définition* : 73

Contrainte fédérale : 326

Coercition nationale : 304

Coopération loyale (principe de) : 46 et 47, 746 à 761, 775 à 783

– D –

Décentralisation législative : 12

Dévolution : 32

Direction générale « coordination et affaires européennes » : 229

– E –

Effet utile (du droit de l'UE) : 253

Effectivité (principe) : 253

Etat composé :

- *Définition* : 9 – 33
- *Caractéristiques* : 17 – 21

Etat fédéral : 12 - 16

Etat régional : 12 - 16

Etat unitaire : 20

– F –

Fonctions de l'Etat membre :

- *Fonction de mise en œuvre* : 40, 41, 47, 48

- *Fonction normative* : 37 – 39, 45, 46
- *Fonction juridictionnelle* : 42, 49

Fonds structurels :

- *Définition* : 25
- *Contentieux* : 518 - 545

– I –

Identité constitutionnelle et nationale : 683 - 700

Intérêt à agir :

- *Définition* : 481
- *Des régions* : 480 - 484

Intérêt général : 74, 163, 438, 480 – 484, 504 – 505

– O –

Ordre juridique :

- *Définition* : 10

– P –

Position nationale : voir volonté nationale

Primauté (du droit de l'Union européenne) : 70, 711 – 717, 792, 798, 809, 882

Principe démocratique : 74, 744, 899 - 903

Protection juridictionnelle effective : 42, 160, 170, 534, 543, 556, 583, 836, 846, 871, 874 – 903

– R –

Récursoire (action, mécanisme) :

- *Définition* : 397
- *Allemagne* : 372 - 381
- *Belgique* : 382 - 386
- *Espagne* : 387 - 391
- *Italie* : 392 - 395

– S –

Sanctions financières : 368 - 434

Souveraineté : 67

Statut contentieux de l'Etat : 49

Subsidiarité (principe de) : 56

Substitution (pouvoir de) :

- *En Italie* : 258 – 280
- *En Belgique* : 311 - 325

Supletoriedad : 289 - 298

– U –

Uniformité (principe) : 47

Unité (du droit de l'Union) : 4, 6

– V –

Volonté nationale :

- *Formation* : 39,
- *Formulation* :

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS **5**
ABREVIATIONS **8**
SOMMAIRE **10**
INTRODUCTION **12**

Section 1 : Approches croisées : l'État composé membre de l'Union européenne 16
§ 1. L'État composé : un État à la croisée des formes d'État régional et d'État fédéral 16
A- Une approche territoriale de l'État composé 17
1) La porosité de la frontière entre État régional et État fédéral. 18
2) Les caractéristiques de l'État composé 21
B- Ce qui compose l'État : la région 23
C- Justification de notre étude de cas 24
§ 2. L'État membre de l'Union européenne : une définition à la croisée des droits nationaux et de l'Union européenne 27
A- Les fonctions de l'État membre comme critères de définition 28
B- Les droits et obligations de l'État membre 31
Section 2 : L'Union européenne et les États composés, le temps de l'adaptation 35
§ 1. Une question marginale ? La prise en considération de la forme composée des États membres par le droit de l'Union européenne 36
§ 2. Une question renouvelée : l'insertion de la dimension régionale dans la figure de l'État membre de l'Union européenne 38
Section 3 : La thèse proposée, identification et étude de l'État composé membre de l'Union européenne 40
§ 1. L'articulation des ordres juridiques internes et de l'ordre juridique de l'Union européenne 41
A- Des ordres juridiques autonomes 41
B- Une structuration des rapports entre ordres juridiques 43

C- La structuration de trois niveaux de pouvoir à l'aune du constitutionnalisme multiniveaux 44
§ 2. L'État composé membre de l'Union européenne : une étude de droit constitutionnel européen 45
§ 3. L'émergence de l'État composé membre de l'Union européenne. 48

PARTIE 1 – L'ADAPTATION SOUS TENSION DES ÉTATS COMPOSES A L'UNION EUROPEENNE 52

TITRE 1 – L'ADAPTATION DU STATUT D'ÉTAT MEMBRE A LA FORME COMPOSEE DES ÉTATS 56

Chapitre 1 – L'association des régions aux procédures d'expression de l'intérêt de l'État membre 58
Section 1 : L'association des régions à l'expression de l'intérêt de l'État dans l'ordre juridique de l'Union européenne 60
§ 1. L'association variable des régions à l'activité de formation de la position nationale 61
A- L'association limitée des régions à l'activité de formation : le cas de l'Italie et de l'Espagne 61
1) Des limites émanant directement de la volonté du législateur national : le cas italien 62
2) Des limites diverses : des procédures ambiguës et un système institutionnel encore conflictuel 65
B- L'association étendue des régions à l'activité de formation : le cas de l'Allemagne et de la Belgique 70
1) Une association continue des régions allemandes et belges à l'activité de formation 70
2) La portée obligatoire de la position des régions à l'égard du gouvernement 72
§ 2. L'association graduée des régions à l'activité de formulation 76

A- L'association limitée des régions à l'activité de formulation de la position nationale : l'intégration d'un représentant régional dans la délégation nationale 76
1) Le principe d'une représentation des régions italiennes et espagnoles 77
2) Une représentation régionale limitée 81
B- La représentation de l'État par un représentant régional 84
Section 2 : L'association des régions au statut contentieux actif de l'État membre 88
§ 1. La saisine de la Cour de Justice à la demande des régions 89
A- Fondement de l'association 89
B- Une association conditionnée à portée variable 91
1) Une procédure conditionnée 91
2) La portée variable de l'association 93
a. La portée de l'association des régions 93
b. L'étendue variable de l'association. 95
§ 2. L'élaboration d'une position commune en défense des intérêts régionaux. 97
Conclusion de chapitre 99

Chapitre 2 – La systématisation de l'association dans les ordres juridiques internes .. 102
Section 1 : L'association des régions par la circulation de l'information 103
§ 1. L'association initiale par l'émergence d'un droit à l'information des régions 103
A- L'information des régions, garantie de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne 103
B- Le droit à l'information, condition première de la participation ascendante des régions 105
§ 2. L'association par la mise en place d'un circuit systématisé de l'information. 108
A- Les obligations d'information à la charge des autorités centrales : clef de voûte du circuit de l'information. 108
B- L'émergence d'obligations mutuelles d'information 113
Section 2 : L'association des régions par l'institutionnalisation de leur participation. 116
§ 1. L'institutionnalisation, facteur de banalisation de la participation des régions aux affaires européennes 116
A- Des enceintes chargées d'une « mission européenne » 117

1) L'association concrétisée dans des enceintes préexistantes 117
2) L'institutionnalisation dans une enceinte ad hoc concrétisée par la coordination 121
B- Des enceintes dotées de compétences en matière européenne 122
1) Le rôle des enceintes dans le cadre de la fonction de mise en œuvre 123
2) Le rôle des enceintes dans le cadre de la fonction de production du droit dérivé de l'Union européenne 124
§ 2. L'institutionnalisation, facteur de pérennisation de la participation des régions aux affaires européennes 126
Conclusion de chapitre 129
CONCLUSION DE TITRE 1 130

TITRE 2 – L'ADAPTATION DE LA FORME COMPOSEE AU STATUT D'ÉTAT MEMBRE 132

Chapitre 1 – L'adaptation par la prévention des manquements régionaux 134
Section 1 : Une solution centralisatrice peu efficace 135
§1 Une interprétation extensive des pouvoirs de substitution en Italie 136
A- Un pouvoir à tendance centralisatrice : la substitution préventive 136
B- Un pouvoir partiellement encadré : la substitution curative 139
§ 2. Une substitution centralisatrice inefficace 141
A- D'une substitution préventive à un pouvoir général de mise en œuvre nationale 142
B- L'impossible substitution permanente 145
Section 2 : Une solution au détriment de la garantie du droit de l'Union européenne 148
§ 1. Une articulation paradoxalement défavorable à la garantie du droit de l'Union : l'Espagne 149
A- L'intervention préventive des autorités nationales en pratique impossible 150
1) Une intervention préventive particulièrement difficile dans le cadre de la mise en œuvre normative du droit de l'Union européenne 150

a. Le caractère inopérant des lois d'harmonisation pour assurer une mise en œuvre préventive 151
b. Un recours difficile à la clause de supplétivité par les autorités centrales. 152
2) Une intervention préventive impossible en matière d'exécution du droit de l'Union européenne 157
B- L' intervention limitée des autorités nationales a posteriori. 158
§ 2. Une articulation « volontairement » défavorable à la garantie du droit de l'Union européenne. 161
A- Un pouvoir de substitution belge faiblement dissuasif 162
1) Un encadrement strict de la substitution belge 162
2) L'inefficacité de la substitution belge 164
B- L'impraticabilité de la coercition fédérale en Allemagne 168
Conclusion de chapitre 169

Chapitre 2 – L'adaptation par la réaction aux manquements régionaux 172
Section 1 : L'association des régions aux procédures en manquement 172
§ 1. Une articulation prometteuse 173
A- La participation des régions à la phase précontentieuse 173
1) Le principe de l'association des régions allemandes et belges 174
2) Une association variable des régions italiennes et espagnoles 175
B- L'association des régions à l'élaboration de la défense nationale dans le cadre de la phase contentieuse du recours en manquement 178
§ 2. Une articulation insuffisante 180
A- Une articulation pertinente des acteurs/intérêts en présence 180
B- La persistance d'importantes limites 183
1) Une articulation variable 183
2) Une articulation exclusivement interne 185
Section 2 : L'instauration de mécanismes de répercussion des sanctions financières européennes 187

§ 1. Des mécanismes divers de distribution et de répercussion des conséquences financières issues des infractions au droit de l'Union européenne 188
A- Des mécanismes distincts. 188
1) Un mécanisme sous l'égide de la solidarité en Allemagne 189
2) Le droit de récupération des autorités fédérales en Belgique 192
3) La distribution des responsabilités financières en Espagne 194
4) Le droit de recours des autorités nationales à l'encontre des Régions italiennes 196
B- Des mécanismes d'articulation entre la responsabilité exclusive de l'État et les régions. 199
1) Des instruments de prévention des manquements régionaux 199
2) Des instruments de responsabilisation des régions 202
§ 2. Une articulation limitée entre la responsabilité exclusive de l'État membre et l'autonomie constitutionnelle de ses régions 204
A- La difficile répartition des responsabilités dans les ordres juridiques internes 204
B- Les intérêts nationaux ménagés par les mécanismes de répercussion. 209
Conclusion de chapitre 212
CONCLUSION DU TITRE 2 214
CONCLUSION DE LA PARTIE 1 216

PARTIE 2 – L'ADAPTATION PERFECTIBLE DE L'UNION EUROPEENNE A LA FORME COMPOSEE DES ÉTATS MEMBRES **..... 218**

TITRE 1 – L'ADAPTATION LIMITEE DE L'UNION EUROPEENNE A LA FORME COMPOSEE 222

Chapitre 1 – Le maintien d'une étanchéité à la forme composéé par le juge de l'Union européenne 226
Section 1 : Le statut contentieux actif des régions 227
§ 1. L'octroi du statut contentieux de requérant ordinaire aux régions autonomes 228

A- Les revendications régionales pour un statut contentieux avantageux 228
B- Le caractère inopérant de la répartition interne des compétences pour déterminer la qualité à agir des régions 234
1) Le recours maladroit au principe de l'équilibre institutionnel 234
2) Le refus de s'immiscer dans la structure institutionnelle. 236
§ 2. L'octroi d'un statut contentieux restrictif 241
A- L'interprétation réductrice de l'intérêt défendu par les autorités régionales 242
B- L'assimilation des régions autonomes aux associations et groupements professionnels 245
Section 2 : Le maintien d'une interprétation restrictive des conditions de recevabilité des recours des régions 247
§ 1. Le refus d'adapter l'interprétation de la condition d'affectation individuelle 248
A- Le refus d'individualiser une entité autonome identifiée par le droit originaire 248
B- Le rejet explicite de la répartition interne des compétences comme outil d'interprétation du juge 252
1) Le rejet par le Tribunal 252
2) Le rejet par la Cour 256
§ 2. Le refus d'assouplir l'interprétation de la condition d'affectation directe : l'exemple du contentieux des fonds structurels 259
A- La confusion jurisprudentielle sur l'assouplissement de l'interprétation de la condition d'affectation directe 259
1) La controverse du Tribunal sur la condition d'affectation directe 260
a. Le maintien de l'interprétation classique de la condition d'affectation directe 260
b. L'assouplissement de l'interprétation de la condition d'affectation directe 262
2) La tentative réitérée du Tribunal en faveur d'un assouplissement 265
B- Le refus constant de la Cour de Justice d'assouplir son interprétation 268
1) L'établissement d'une jurisprudence constante par la Cour de Justice .. 269

2) La réaffirmation de l'interprétation de la condition d'affectation directe par la Cour 273
Conclusion de chapitre 276

Chapitre 2 – L'ouverture contentieuse à la forme régionale des États membres 278
Section 1 : L'ouverture par la prise en considération de l'autonomie des régions. ... 279
§ 1. La reconnaissance de la qualité à agir des régions contre les décisions individuelles : le prisme de l'exercice des compétences 279
A- Le refus de l'absorption de la région par l'État 280
B- L'exercice des compétences comme prisme d'étude de la recevabilité des recours des régions 283
1) L'examen de la qualité à agir dans le cadre du contentieux des aides d'État 284
2) L'examen de la qualité à agir dans le cadre de recours dirigés contre d'autres décisions individuelles 288
§ 2. L'amorce d'une extension de la prise en compte dans l'examen de la recevabilité des recours régionaux 290
A- L'hypothèse d'une constatation *ex ante* des compétences d'une entité intranationale 291
1) L'examen de la question des mesures d'exécution d'un acte réglementaire dans un sens favorable 291
2) L'examen de la répartition interne des compétences dans l'appréciation de l'affectation directe 293
B- L'irrecevabilité d'un recours pour défaut de compétence de la région requérante 298
1) L'attestation ex ante de l'absence de compétence régionale affectée 298
2) La portée du rôle joué par la région dans le processus décisionnel européen en l'espèce 302
Section 2 : L'ouverture par la prise en considération de la forme composée des États 305

§ 1. L'amorce d'une adaptation de l'application du droit de l'Union européenne à l'autonomie régionale 306
A- Une perméabilité plus ample aux ordres juridiques régionaux. 306
B- Une prise en compte peu effective en pratique de la réalité régionale. 310
1) Les motifs du refus de considérer l'autonomie des Açores comme suffisante 311
2) Le risque d'une perméabilité symbolique de l'ordre juridique de l'Union à la forme composée des États membres 314
§ 2. La confirmation de l'adaptation de l'application du droit de l'Union européenne à la réalité régionale 315
A- L'effectivité de l'adaptation en matière d'aides d'État 315
1) La réaffirmation du raisonnement « Açores » dans le paysage jurisprudentiel 316
2) Un léger assouplissement dans l'appréciation de l'autonomie suffisante d'une région 319
a. La clarification du critère d'autonomie procédurale 319
b. La clarification du critère de l'autonomie économique 321
B- Vers une adaptation plus souple du droit de l'Union européenne 325
1) La transposition du raisonnement « La Rioja » en dehors du droit des aides d'État 326
2) L'acceptation d'un certain degré de diversité propre aux États composés par la Cour de Justice 330
Conclusion de chapitre 332
Conclusion du Titre 1 ..... *334*

TITRE 2 – LES VOIES D'UNE ADAPTATION EQULIBREE A LA FORME COMPOSEE DES ÉTATS MEMBRES 336

Chapitre 1 – Les fondements constitutionnels de l'adaptation de l'Union européenne 338
Section 1 : Un fondement constitutionnel affirmé : le respect de l'identité nationale des États membres 339

§ 1. Un principe au fondement d'une garantie de la répartition interne des compétences par le droit de l'Union européenne 340
A- L'indifférence initiale de l'Union pour la structure territoriale : le principe de l'autonomie institutionnelle et procédurale des États membres 340
B- La prise en compte de la répartition interne des compétences : le respect de l'identité nationale 344
1) L'article 4§2 TUE fondement d'une protection de la répartition interne des compétences par le droit de l'Union 345
2) L'article 4§2 TUE facteur d'une sauvegarde de l'autonomie régionale 347
§ 2. Un principe vecteur de constitutionnalisation de l'Union européenne 349
A- Un principe d'articulation des ordres juridiques 349
1) Le respect de l'identité nationale fruit de l'articulation des ordres juridiques 350
2) Le respect de l'identité nationale comme outil de l'articulation 353
a. Un outil de dépassement du conflit entre les ordres juridiques 354
b. Un vecteur de diversité dans l'Union européenne 357
B- Le respect de l'identité nationale porteur d'une diversité maîtrisée 359
Section 2 : Des fondements constitutionnels potentiels : les principes de coopération loyale et de subsidiarité 366
§ 1. Des principes au service de l'unité de l'intégration 367
A- Un principe de subsidiarité ascendante 368
B- Une coopération loyale ascendante 373
1) L'encadrement de l'autonomie institutionnelle et procédurale pour la sauvegarde de l'unité 374
a. L'assouplissement des rapports de compétences entre l'Union et les États membres 374
b. L'affirmation d'une obligation de loyauté des autorités décentralisées des États membres 376
2) La mobilisation de l'exercice des compétences retenues pour la défense de l'unité 378
§ 2. Des principes porteurs d'adaptation de l'unité 380
A- Le principe de subsidiarité moteur de dépassement de la cécité régionale 380

1) La subsidiarité au-delà du niveau national 381
2) L'association graduée des autorités législatives régionales au contrôle de la subsidiarité 383
B- La coopération loyale vectrice d'une prise en compte de la forme composée. 387
1) Une loyauté réciproque au service d'une unité renouvelée 387
2) Coopération loyale et identité nationale au fondement d'une prise en compte de la diversité étatique 389
Conclusion de chapitre 391

Chapitre 2 – Les adaptations possibles de l'Union européenne : l'évolution du statut contentieux des régions 392
Section 1 : Des adaptations possibles dans le cadre de l'application du droit de l'Union européenne 393
§ 1. La prise en compte à droit constant de la forme composée de l'État membre 394
A- Un principe général d'adaptation ponctuelle du cadre de référence du juge à la forme composée des États membres 395
B- Des hypothèses pratiques d'adaptation dans le cadre de la condamnation de l'État composé membre 398
1) Prise en compte des mécanismes internes de coopération dans le cadre de la condamnation 399
2) Prise en compte de la forme composée dans le cadre de la sanction du manquement 403
§ 2. Les adaptations possibles à droit modifié 406
A- La suppression de l'écran étatique dans l'imputation du manquement au droit de l'Union européenne 406
1) La possibilité théorique de la suppression de l'écran étatique 407
2) Les modalités de la suppression de l'écran étatique 410
B- Des adaptations intermédiaires 413
Section 2 : Des adaptations envisageables de la capacité processuelle active des régions 416
§ 1. Des possibilités diverses d'adaptation du statut contentieux des régions 417

A- Des statuts divers possibles *de lege ferenda* 418
B- L'émergence d'une sous-catégorie de requérants ordinaires à droit constant 420
1) L'appréciation de l'affectation directe et individuelle à travers l'affectation des compétences régionales 421
a. L'élargissement de l'interprétation de la condition d'affectation individuelle 422
b. La clarification de l'appréciation affectation directe 426
2) Le « degré d'affectation » de la compétence 429
§ 2. Une adaptation en faveur de la constitutionnalisation de l'Union Européenne 431
A- La protection juridictionnelle effective des compétences régionales dans l'ordre juridique de l'Union européenne 432
1) La garantie d'une protection juridictionnelle effective des régions 433
2) La protection des compétences des régions par le juge de l'Union européenne 436
a. La protection des compétences régionales dans le cadre de la fonction constitutionnelle de la Cour de Justice 436
b. L'enjeu de l'interprétation de la répartition interne des compétences par le juge de l'Union européenne 439
B- La concrétisation du principe démocratique par l'élargissement de l'intérêt à agir des régions 444
Conclusion du chapitre 447
Conclusion du titre 2 ..... *448*
Conclusion de la partie 2 ..... *450*

CONCLUSION GENERALE 454
BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE 460
INDEX 512
TABLE DES MATIERES 514