

# THESE DE DOCTORAT DE

L'UNIVERSITE DE NANTES  
COMUE UNIVERSITÉ BRETAGNE LOIRE

ECOLE DOCTORALE N° 599  
*Droit et Science politique*  
Spécialité : Droit public

Par

**Nelly DEMONFORT**

## **L'influence du droit européen sur l'organisation politique et administrative des États et de leurs entités infra-étatiques**

Thèse présentée et soutenue à Nantes, le 11 octobre 2021  
Unité de recherche : Droit et Changement Social – UMR 6297

### **Rapporteurs avant soutenance :**

Roselyne ALLEMAND – Professeur à l'Université de Reims Champagne-Ardenne  
Jean-François BRISSON – Professeur à l'Université Montesquieu Bordeaux IV

Président : Laurence POTVIN-SOLIS  
Examineurs : Roselyne ALLEMAND  
Jean-François BRISSON

Professeur à l'Université de Caen Normandie  
Professeur à l'Université de Reims Champagne-Ardenne  
Professeur à l'Université Montesquieu Bordeaux IV

Dir. de thèse : Renan LE MESTRE  
Co-dir. de thèse : Jacques FIALAIRE

Maître de Conférences à l'Université de Nantes  
Professeur à l'Université de Nantes

**Titre :** L'influence du droit européen sur l'organisation politique et administrative des États et de leurs entités infra-étatiques.

**Mots clés :** Conseil de l'Europe – entité infra-étatique – organisation - influence – Union européenne.

**Résumé :** Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sont deux organisations créées par des États de l'Europe occidentale après la Seconde Guerre mondiale. Plusieurs autres États de l'Europe occidentale adhèrent aux deux organisations avant l'ouverture du mur de Berlin en 1989. Cependant, un changement s'opère à partir de cette année-là. Des États de l'ex-Europe de l'Est et de l'ex-Union soviétique souhaitent adhérer aux deux organisations européennes. Néanmoins, ils ne sont préparés, ni politiquement, ni économiquement. De plus, ils ne disposent pas nécessairement de personnels compétents pour réformer les administrations publiques. Conditionnalités géographique, politique et économique, intégration de l'acquis européen, réforme des administrations sont préalablement posées pour adhérer au Conseil de l'Europe et/ou l'Union européenne. Les entités infra-étatiques sont aussi concernées par les actions conduites par les deux organisations. Garant *ab initio* des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe est devenu le défenseur des entités infra-étatiques. Au nom de la concurrence libre et non faussée, l'Union européenne a fixé un cadre juridique en matière de financement et service à rendre au public. Enfin, une action spécifique a été conduite par l'Union européenne pour limiter les déficits publics excessifs des administrations publiques, ce qui a contraint les États membres à réformer leur organisation administrative.

**Title :** The influence of European law on the political and administrative organization of states and their sub-state entities.

**Keywords :** Council of Europe - sub-state entity - organization - influence - European Union.

**Abstract :** The Council of Europe and the European Union are two organizations created by states in Western Europe after World War II. Several other western European states joined the two organizations before the opening of the Berlin Wall in 1989. However, a change took place from that year. States from the former Eastern Europe and the former Soviet Union wish to join the two European organizations. However, they are not prepared, neither politically nor economically. In addition, they do not necessarily have competent personnel to reform public administrations. Geographic, political and economic conditionalities, integration of the European acquis, reform of administrations are first set for membership of the Council of Europe and / or the European Union. The sub-state entities are also concerned by the actions carried out by the two organizations. Guarantor *ab initio* of human rights, the Council of Europe has become the defender of infra-state entities. In the name of free and undistorted competition, the European Union has established a legal framework for funding and service to the public. Finally, specific action has been taken by the European Union to limit excessive public deficits in general government, which has forced the Member States to reform their administrative organization.

L'Université de Nantes n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

*Là où se trouve une volonté, il existe un chemin.*

Winston CHURCHILL

## REMERCIEMENTS

*À mon contradicteur favori qui se reconnaîtra.*

*À mes co-directeurs de thèse : Jacques FIALAIRE et Renan LE MESTRE.*

## PRINCIPAUX SIGLES ET ABRÉVIATIONS

Aff. : Affaire.

AUE : Acte unique européen.

BCE : Banque centrale européenne.

C/ : Contre.

CARA : Community association and reconstruction assistance – *Association communautaire et aide à la reconstruction.*

CARDS : Community assistance for reconstruction, development and stabilisation – *Assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilité.*

Commission EDH : Commission européenne des droits de l'homme.

CEE : Communauté économique européenne.

CECA : Communauté européenne du charbon et de l'acier.

CE : Communautés européennes.

CEDH : Cour européenne des droits de l'homme.

CJCE : Cour de justice des Communautés européennes.

CJUE<sup>1</sup> : Cour de justice de l'Union européenne.

CCRE : Conseil des communes et des régions d'Europe.

Cf. : Confer.

Cons. : Considérant.

Coord. : Coordination.

---

<sup>1</sup> Avertissement : Le sigle « CJUE » sera utilisé exclusivement pour désigner, à la fois, l'ancienne Cour de justice des communautés européennes et sa dénomination actuelle.

CPLRE : Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux jusqu'au 14 janvier 1994. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe à partir du 15 janvier 1994.

Dir. : Sous la direction de.

Doc. : Document.

Éd. : Éditeur.

FMI : Fonds monétaire international.

IAP : Instrument d'aide à la préadhésion.

Ibid : Ibidem (ouvrage, article ou lien internet indiqué dans la précédente citation).

Infra : Voir plus bas.

ISPA : Instrument structurel de préadhésion.

JO : Journal officiel.

N° : Numéro.

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques.

ONU : Organisation des nations-unies.

OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique nord.

Op. Cit. : Opus citatum (ouvrage, article ou lien internet indiqué déjà cité auparavant).

PHARE : Poland and Hungary assistance for the restructuring of the economy – *Pologne-Hongrie : assistance à la restructuration des économies.*

PNB : Produit national brut.

Paragraphe : §

PIB : Produit intérieur brut.

Rec. : Recueil.

Req. : Requête.

SAPARD : Special accession programme for Agriculture and Rural Development - *Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural.*

SEBC : Système européen des banques centrales.

SDN : Société des nations.

Supra : Voir plus haut.

TAIEX : Technical assistance and information exchange instrument – *Instrument d'assistance et d'échange d'informations.*

TPICE : Tribunal de première instance de l'Union européenne.

TCE : Traité instituant la Communauté européenne.

TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

TUE : Traité sur l'Union européenne.

UE : Union européenne.

URSS : Union des républiques socialistes soviétiques.

V. : Voir.

Vol. : Volume.

## **SOMMAIRE**

### **PREMIÈRE PARTIE - LA PRESSION JURIDIQUE EXERCÉE PAR LES DEUX ORGANISATIONS EUROPÉENNES SUR LA STRUCTURE POLITIQUE DES ÉTATS CANDIDATS**

**TITRE 1** - L'encadrement croissant des conditionnalités posées par le Conseil de l'Europe

Chapitre 1 - L'évolution de la conditionnalité géographique

Chapitre 2 - L'évolution de la conditionnalité politique

**TITRE 2** - L'encadrement croissant des conditionnalités posées par l'Union européenne

Chapitre 1 - L'infléchissement des conditions à remplir par les États candidats pour devenir membres

Chapitre 2 - La conversion des États candidats aux valeurs de l'Europe occidentale

### **SECONDE PARTIE - LA PRESSION JURIDIQUE EXERCÉE PAR LES DEUX ORGANISATIONS EUROPÉENNES SUR LES ÉCHELONS ADMINISTRATIFS DES ÉTATS MEMBRES**

**TITRE 1** - L'évolution de la coopération institutionnelle avec les entités infra-étatiques

Chapitre 1 – Les conditions de création d'un lien institutionnel par le Conseil de l'Europe

Chapitre 2 - Les conditions de création d'un lien institutionnel par l'Union européenne

**TITRE 2** – L'évolution de la notion d'autonomie des entités infra-étatiques

Chapitre 1 - La consolidation des droits des entités infra-étatiques par le Conseil de l'Europe

Chapitre 2 – Le développement d'un mode de gouvernance par l'Union européenne

## **TROISIÈME PARTIE - LA PRESSION JURIDIQUE EXERCÉE PAR L'UNION EUROPEÉENNE SUR LES ACTIVITÉS ORGANISÉES PAR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

**TITRE 1** - La rationalisation du service à rendre au public

Chapitre 1 - Le recentrage de la notion relative au service à rendre au public

Chapitre 2 - Le resserrement de la possibilité de financer le déficit pour le service rendu au public

**TITRE 2** - La recherche de l'équilibre des comptes publics

Chapitre 1 - La création d'un cadre d'appréciation des économies nationales et infra-étatiques

Chapitre 2 - La création d'un cadre d'élaboration des budgets dans les administrations publiques

# INTRODUCTION GÉNÉRALE

L'idée de créer, en Europe, une organisation<sup>1</sup> qui soit capable de pacifier les relations entre les peuples et les États du continent a inspiré un nombre important de personnalités historiques<sup>2</sup>.

Si l'idée de créer cette organisation est en germe dès le début du Moyen Âge occidental<sup>3</sup>, le sujet prospère au long de cette période. À partir du XIV<sup>e</sup> siècle, des projets de création d'une *organisation européenne* se manifestent plus précisément. L'invention de l'imprimerie<sup>4</sup>, au cours XV<sup>e</sup> siècle, permet une diffusion rapide de ces projets. Et, avec cette nouvelle technique de reproduction, en nombre potentiellement illimité d'exemplaires, l'idée européenne se propage bien au-delà des États-nations<sup>5</sup> en cours de formation.

L'analyse des sources écrites à partir du XIV<sup>e</sup> siècle fait ressortir deux caractéristiques principales. D'une part, différentes formes d'organisation européenne sont imaginées en fonction de la perception de leur auteur ; tantôt l'Europe doit devenir une puissance militaire pour équilibrer les forces et agir en cas d'agression extérieure ; tantôt elle doit former une puissance politique de type fédéral ou confédéral pour parler d'une même voix dans le monde. D'autre part, différentes

---

<sup>1</sup> Pour nous, un groupement juridique qui se fixe des buts déterminés.

<sup>2</sup> Pierre DUBOIS (vers 1255–vers 1320) dans un traité de politique générale intitulé *recuperatione terrae sanctae*. En 1464, Georges de PODIÉBRAD (1420-1471), roi de Bohême, dans un *traité destiné à établir la paix dans toute la chrétienté*. Le duc de SULLY (1559-1641) évoque, à plusieurs reprises, dans ses mémoires, le *grand dessein* européen qui animait Henri IV (1553-1610). En 1693, William PENN (1664-1718), rédige un *essai sur la paix présente et future de l'Europe par la formation d'un Parlement des États européens*. En 1713, l'abbé de SAINT-PIERRE (1658-1743) publie un *projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*. Le Comte de SAINT-SIMON (1760-1825) publie, en 1814, un ouvrage sur *la réorganisation de la société européenne ou de la nécessité et des moyens de rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps politique, en conservant à chacun son indépendance nationale*. En 1818, le comte François Étienne Auguste de PAOLI-CHAGNY (1756-1830) publie un *projet pour l'organisation politique de l'Europe ayant pour objet de procurer aux souverains et aux peuples une paix générale et perpétuelle et un bonheur inaltérable*. Dans un discours prononcé au Congrès de la paix, le 21 août 1849, Victor HUGO (1802-1885) se prononce en faveur de la création d'une fédération des États européens.

<sup>3</sup> Cette période de l'histoire commence selon la plupart des historiens en 476 de notre ère. La question de sa fin reste discutée, certaines périodisations allant jusqu'à inclure la Renaissance.

<sup>4</sup> Vers 1450, Johannes GUTENBERG (1400-1468) invente l'impression à caractères alphabétiques mobiles métalliques. Cette technique permet de stabiliser les textes, par opposition aux manuscrits, et de répandre les idées en Europe.

<sup>5</sup> État dans lequel les individus se considèrent comme appartenant à un même groupe, et créent un sentiment national.

fonctions sont assignées à l'Europe selon l'espace-temps considéré ; au XVIII<sup>e</sup> siècle, l'Europe des Lumières<sup>6</sup> est celle de la science, de la technique et de la culture ; au XIX<sup>e</sup> siècle, avec l'évolution de la pensée libérale<sup>7</sup>, l'Europe doit se muer en une zone de libre-échange<sup>8</sup> ; au début du XX<sup>e</sup> siècle, la critique de la doctrine économique libérale justifie le principe d'une Europe plus sociale.

Pour autant, quelle que soit la nature du projet, les tentatives de créer une organisation pérenne entre les peuples et les États européens échouent les unes après les autres. Entre espoirs et désillusions, plusieurs siècles passent sans trouver les termes d'une entente durable entre les États et les peuples européens.

L'idée de créer une unité européenne renaît au lendemain de la Seconde Guerre mondiale (1939-1945)<sup>9</sup>. Après un conflit marqué par la mort de près de soixante millions de civils et de militaires, la capitulation de l'Allemagne nazie est signée, sans condition, à Berlin, le 8 mai 1945<sup>10</sup>. En Europe, vainqueurs et vaincus décident de faire la paix.

La volonté de pacifier les relations entre tous les peuples du continent européen est relayée par un groupe de personnalités historiques<sup>11</sup>. Celles-ci désirent créer une Europe réconciliée politiquement et prospère économiquement. Pour autant, la recherche d'une paix durable sur le continent européen est compromise, avec l'installation de la guerre froide (1947-1991)<sup>12</sup>.

---

<sup>6</sup> Ce mouvement philosophique apparaît dans la seconde moitié du XVII<sup>e</sup> siècle. Il considère que l'explication du monde repose sur la raison. Ce mouvement conteste celui des siècles passés, qui reposait sur la foi et la croyance.

<sup>7</sup> Le libéralisme économique est un courant de pensée qui considère qu'il ne faut pas laisser l'État intervenir dans l'économie, et laisser faire *la main invisible du marché*.

<sup>8</sup> Espace économique dans lequel les pays décident de supprimer les barrières douanières faisant obstacle au commerce des biens et des services.

<sup>9</sup> GAILLARD M., « Les prémices de l'idée européenne : un héritage pour les pères de l'Europe », in GAILLARD M. (dir.), *France-Europe. Politique européenne de la France de 1950 à nos jours*, De Boeck Supérieur, 2010, pp. 9-16.

<sup>10</sup> Il existe deux actes de capitulation de l'Allemagne nazie. La première capitulation est signée à Reims, le 7 mai 1945, à 2 h 41. Cependant, la France et l'URSS en sont exclues, ce qui suscite la colère de Général DE GAULLE (1880-1970) et de Joseph STALINE (1878-1953). La seconde capitulation est donc signée à Berlin, le 8 mai 1945, à 23 h 01, heure de Berlin, c'est-à-dire le 9 mai 1945 à 1 h 01, heure de Moscou.

<sup>11</sup> Cf. *infra*.

<sup>12</sup> Le concept de « guerre froide » est introduit, pour la première fois, par Winston CHURCHILL. Dans un discours prononcé le 5 mars 1946 à Fulton, dans l'État du Missouri, il déclare alors « *de Stettin dans la Baltique jusqu'à Trieste dans l'Adriatique, un rideau de fer est descendu à travers le continent* ».

L'Europe se scinde en deux blocs antagonistes. La partie occidentale<sup>13</sup> devient une région géographique et politique soumise à l'influence des États-Unis. La partie orientale<sup>14</sup> est soumise, de son côté, à l'influence de l'Union soviétique. La perspective de créer une unité entre les États et les peuples européens s'éloigne encore une fois.

L'idée de réaliser une paix durable à l'échelle des États de l'Europe occidentale inspire les chefs d'État et de gouvernement des puissances alliées<sup>15</sup>. Dès le 19 septembre 1946, Winston CHURCHILL (1874-1965), Premier ministre du Royaume-Uni (1940-1945), appelle à la création des États-Unis d'Europe, dans un discours à l'université suisse de Zurich<sup>16</sup>.

L'idée de *maison européenne* progresse entre les États qui portent le projet de créer une organisation structurée en Europe<sup>17</sup>. Cette idée implique, cependant, que les puissances alliées approfondissent, au préalable, deux séries de questions.

La première série porte sur la manière de faire la paix entre les vainqueurs et les vaincus de la Seconde Guerre mondiale. Par le passé, les efforts déployés pour promouvoir la paix se sont soldés par des échecs retentissants. Dans ces conditions, comment agir et faire évoluer les relations entre les parties prenantes ? De plus, l'expérience passée démontre qu'il ne suffit pas de vouloir faire la paix en

---

La guerre froide concerne la période qui va de la fin de la seconde guerre mondiale et se termine définitivement en 1991 avec la dislocation de l'Union soviétique. Elle caractérise l'opposition géopolitique entre le bloc de l'Ouest constitué des États-Unis et de leurs alliés et le bloc de l'Est constitué de l'Union soviétique et de ses États satellites.

<sup>13</sup> Appelée l'Europe de l'Ouest.

<sup>14</sup> Appelée l'Europe de l'Est.

<sup>15</sup> Les puissances Alliées sont les pays qui s'opposent aux puissances de l'Axe pendant la seconde Guerre mondiale.

Les puissances Alliées sont composées de l'Afrique du Sud, de l'Australie, du Brésil, du Canada, des États-Unis (à partir de décembre 1941), de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et de l'Union soviétique (à partir de juin 1941).

Les puissances de l'Axe sont composées de l'Allemagne, de l'Italie et du Japon.

<sup>16</sup> Pour plus de détails, v. WASSENBERG B., « Introduction générale », in WASSENBERG B. (dir.), *Histoire du Conseil de l'Europe*, Conseil de l'Europe, 2013, pp. 13-16.

<sup>17</sup> Pour plus de détails, v. : SOUTOU G-H., « 1945-1958 : la division de l'Europe et les débuts de la construction européenne », in SOUTOU G-H (dir.), *L'Europe de 1815 à nos jours*, Presses Universitaires de France, 2009, pp. 261-292. DREYFUS F-G., « Les conséquences de la seconde guerre mondiale : la guerre froide et la division de l'Europe », in LIVET G. (dir.), *Histoire générale de l'Europe (3). L'Europe de 1789 à nos jours*, Presses Universitaires de France, 1980, pp. 411-421.

Europe. Du Moyen Âge à nos jours, la guerre et la paix se succèdent en fonction du jeu des alliances<sup>18</sup>. Dès lors, le projet d'instaurer une paix durable, en Europe, paraît déjà voué à l'échec.

La seconde série de questions s'articule autour de deux axes. L'un porte sur les institutions à créer pour concrétiser une paix durable. Quel(les) organisation(s) européenne(s) est-il souhaitable de créer pour inciter et/ou obliger les États de l'Europe occidentale à collaborer entre eux ? Quel(s) organes(s) internes(s) est-il pertinent d'instituer, au sein de l'organisation européenne à créer, pour régler les différends entre les États de l'Europe occidentale ? L'autre a trait aux instruments juridiques à mettre en place pour décliner le projet de paix durable. Quel(s) texte(s) est-il envisageable d'adopter pour asseoir les accords passés entre les États de l'Europe occidentale ? Quel(le)s valeur(s) convient-il de donner à ce(s) texte(s) dans l'ordre juridique européen à créer ?

À ce stade, il convient de rappeler que l'Europe occidentale doit surmonter de nombreuses difficultés après la période qui suit immédiatement la Seconde Guerre mondiale. L'appareil productif est anéanti après six années de conflit, la pénurie et le rationnement sont généralisés dans les villes. Par ailleurs, les régimes politiques antérieurs à la Seconde Guerre mondiale sont moribonds, et des gouvernements provisoires sont mis en place pour rétablir la démocratie<sup>19</sup>. Tous les efforts sont concentrés sur la reconstruction, avec l'aide des États-Unis d'Amérique<sup>20</sup>.

La reconstruction des villes et des voies de communication mobilise les États. Le projet d'établir une paix durable progresse pour autant. La construction

---

<sup>18</sup> Ainsi à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle, deux alliances divisent l'Europe. La première est la Triple-Entente, composée de la France, du Royaume-Uni et de la Russie impériale. La seconde est la Triple-Alliance, dite *Triplice*, regroupant l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et l'Italie. Ces deux alliances s'opposent lors de la Seconde Guerre mondiale.

<sup>19</sup> Pour plus de détails sur la situation de l'Europe au sortir de la seconde Guerre mondiale, v. PAXTON, R.O. et HESSLER J., « La reconstruction en Europe de l'Ouest, 1945-1951 », in PAXTON R.O., HESSLER J. (dir.), *L'Europe au XX<sup>e</sup> siècle*, Tallandier, 2011, pp. 441-466.

<sup>20</sup> Dans un discours à Harvard aux États-Unis, le 5 juin 1947, le Secrétaire d'État George C. MARSHALL (1880-1959) propose un programme de rétablissement européen. Ce programme porte rapidement le nom de plan Marshall. Il s'agit d'un programme d'aide financière pour faciliter la reconstruction en Europe. Au total dix-sept pays européens bénéficient de l'aide financière des États-Unis. Pour plus de détails, v. MARCOU L., « Deuxième acte : le plan Marshall », in MARCOU L. (dir.), *La Guerre froide. L'Engrenage*, Éditions Complexe (programme ReLIRE), 1987, pp. 115-147. BOSSUAT G., « Aux origines du Plan Marshall », *Histoire, économie et société*, 1999/2, pp. 275-296. KISSINGER, H., « Harvard 1947-2015 : le plan Marshall », *Commentaire*, 2015/4, pp. 893-896.

d'une maison européenne à *deux têtes*<sup>21</sup> prend progressivement forme au tournant des années 1950.

Tout d'abord, un premier élan est donné à la paix, par les États de l'Europe occidentale, quatre ans après la fin des hostilités. La Belgique, le Danemark, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède décident de se rencontrer, le 5 mai 1949, à Londres, pour adopter le statut du Conseil de L'Europe<sup>22</sup>. Le but assigné à cette organisation est clairement affiché à l'article 1<sup>er</sup> dudit statut. Il s'agit pour le Conseil de l'Europe de « *réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social* »<sup>23</sup>.

Ensuite, un second élan est donné à la paix, six années plus tard. Cette fois, la république fédérale d'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas décident d'unir leurs efforts dans le domaine de l'économie et de l'industrie, pour créer une synergie. D'une part, ces pays se réunissent, le 18 mai 1951, à Paris, pour signer le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier. D'autre part, ils se réunissent à nouveau, le 25 mai 1957, à Rome, pour signer deux autres traités : celui créant la Communauté économique européenne ; celui créant la Communauté européenne de l'énergie atomique<sup>24</sup>.

Du fait de la guerre froide, les adhésions au Conseil de l'Europe et à l'Union européenne<sup>25</sup> se limitent, dans un premier temps, aux États de l'Europe

---

<sup>21</sup> Nous entendons un mode d'organisation basé sur une double structure de pouvoir.

<sup>22</sup> Le statut du Conseil de l'Europe est consultable à partir du lien suivant : <https://rm.coe.int/1680306053>.

<sup>23</sup> Nous avons fait le choix de ne pas modifier l'orthographe dans nos citations.

<sup>24</sup> Ce traité est également connu sous le terme de « Euratom ».

À noter la tentative de créer une Communauté européenne de la défense. Le 27 mai 1952, un traité est signé entre la république fédérale d'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas. Cependant, le processus est stoppé par le rejet du traité par l'Assemblée nationale en France le 30 août 1954. Il en résultera le choix d'approfondir l'Union européenne par l'économie et l'industrie. Pour plus de détails sur l'intégration européenne par l'économie, v. LAURENT É., « Une brève histoire de l'intégration économique européenne », in OFCE (éd.), *L'économie européenne 2018*, La Découverte, 2018, pp. 18-31.

<sup>25</sup> Le terme « Union européenne » sera utilisé pour désigner à la fois l'ancienne Communauté économique européenne et sa dénomination actuelle.

occidentale<sup>26</sup>. Cependant, la désolidarisation progressive des États européens alliés de l'URSS, après l'ouverture<sup>27</sup> du *mur de Berlin* en 1989, provoque, dans un second temps, des demandes d'adhésion des pays de l'Europe de l'Est<sup>28</sup> aux deux organisations européennes<sup>29</sup>.

Les deux institutions européennes<sup>30</sup> instaurent, de leur côté, des critères d'adhésion tenant à l'organisation politique<sup>31</sup> des États candidats. Les pays de l'Europe de l'Est adoptent, dans leur constitution<sup>32</sup>, les principes de la démocratie libérale<sup>33</sup> et de l'économie de marché<sup>34</sup> et rejoignent, de ce fait, les pays membres des deux organisations européennes<sup>35</sup>.

---

<sup>26</sup> Entre 1949 et 1989, les États suivants adhèrent au Conseil de l'Europe : Belgique (5 mai 1949), Danemark (5 mai 1949), France (5 mai 1949), Grèce (5 mai 1949), Italie (5 mai 1949), Irlande (5 mai 1949), Luxembourg (5 mai 1949), Norvège (5 mai 1949), Pays-Bas (5 mai 1949), Royaume-Uni (5 mai 1949), Islande (7 mars 1950), Turquie (13 avril 1950), république fédérale d'Allemagne (13 juillet 1950), Autriche (16 avril 1956), Chypre (5 mai 1961), Suisse (6 mai 1963), Malte (29 avril 1965), Portugal (22 septembre 1976), Espagne (24 novembre 1977), Liechtenstein (22 novembre 1978), Saint-Marin (16 novembre 1988) et Finlande (5 mai 1989).

Entre 1957 et 1989, les États suivants ont adhéré à l'Union européenne : Belgique (1<sup>er</sup> janvier 1958), France (1<sup>er</sup> janvier 1958), Italie (1<sup>er</sup> janvier 1958), Luxembourg (1<sup>er</sup> janvier 1958), Pays-Bas (1<sup>er</sup> janvier 1958), république fédérale d'Allemagne (1<sup>er</sup> janvier 1958), Danemark (1<sup>er</sup> janvier 1973), Irlande (1<sup>er</sup> janvier 1973), Royaume-Uni (1<sup>er</sup> janvier 1973), Grèce (1<sup>er</sup> janvier 1981), Espagne (1<sup>er</sup> janvier 1986) et Portugal (1<sup>er</sup> janvier 1986).

L'Europe occidentale est comprise ici au sens politique du terme. La Grèce adhère à l'Union européenne depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1981. Bien située au sud-est de l'Europe, il s'agit d'un État membre faisant partie de l'Europe occidentale au sens politique de ce terme.

<sup>27</sup> Dans la plupart des textes, il est fait référence à la *chute du mur de Berlin* alors qu'il s'agit, en fait, d'une *ouverture*.

Le 9 novembre 1989, au cours d'une conférence de presse, Günter SHABOWSKI (1929-2015), secrétaire du Comité central du Parti socialiste unifié d'Allemagne annonce que tous les citoyens de la république démocratique allemande peuvent voyager à l'étranger « *sans aucune condition particulière* ». Cette annonce est retransmise à la télévision et les berlinois se rendent immédiatement aux postes-frontières pour passer en république fédérale d'Allemagne. Les gardes-frontières sont rapidement dépassés et recevront l'ordre de laisser passer les personnes qui seraient munies d'une pièce d'identité. Ainsi s'ouvrait le mur de Berlin.

<sup>28</sup> Deux *Europe* coexistent avant l'ouverture du mur de Berlin : l'Europe de l'Ouest, alliée aux États Unis et l'Europe de l'Est, alliée à l'URSS. Chaque bloc est membre d'organisations distinctes. Les pays de l'Europe de l'Ouest adhèrent à l'Union européenne et au Conseil de l'Europe tandis que les pays de l'Europe de l'Est font partie du Conseil d'aide économique mutuel.

<sup>29</sup> Nous utiliserons parfois l'expression de « deux organisations européennes » pour désigner à la fois le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

<sup>30</sup> L'expression de « deux institutions européennes » est l'équivalente de celle de « deux organisations européennes ».

<sup>31</sup> L'organisation politique s'entend comme le fonctionnement des pouvoirs nationaux, y compris celui des États fédérés. Cette expression comprend ce qui a trait au régime politique et, par extension, à la structure économique et à l'organisation sociale de cet État.

<sup>32</sup> La constitution est la loi fondamentale qui fixe l'organisation et le fonctionnement d'un État ou d'un ensemble d'États.

<sup>33</sup> L'expression de « démocratie libérale » est utilisée pendant la guerre froide par opposition à celle de « démocratie populaire ». La démocratie libérale et la démocratie populaire sont les deux composantes de la démocratie politique pendant la guerre froide.

Avec l'ensemble des nouvelles adhésions, le nombre d'États membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne augmente de 1990 à nos jours. Ainsi, le Conseil de l'Europe passe de 23 à 47 États membres, et l'Union Européenne<sup>36</sup> de 12 à 28 États membres<sup>37</sup>.

Les 28 États membres communs aux deux organisations présentent une homogénéité géographique<sup>38</sup>. Cependant, les États membres du Conseil de l'Europe sont éparpillés territorialement<sup>39</sup>. Ces États, doivent-ils, pour certains, être considérés comme des États européens<sup>40</sup> ? Le cas de la Turquie est à cet égard emblématique. Ce pays fait-il partie de l'Europe ? Doit-il faire partie de l'Europe ? Car

---

La démocratie libérale est une idéologie politique et une forme de gouvernement dans laquelle la démocratie représentative fonctionne selon les principes du libéralisme politique caractérisé par la protection des libertés de l'individu.

La démocratie libérale se distingue par l'organisation d'élections libres et régulières et par une séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

La démocratie populaire est utilisée par les partis communistes pour caractériser les régimes politiques apparus, après la Seconde Guerre mondiale, en Europe centrale et orientale ou en Asie.

Nous utiliserons l'expression de « démocratie populaire » pour désigner les pays européens sous l'influence de l'Union soviétique pendant la guerre froide.

La démocratie politique est généralement associée à la démocratie libérale après l'ouverture du mur de Berlin.

<sup>34</sup> L'économie de marché est un système dans lequel les biens, les services et les capitaux s'échangent librement, et les prix se fixent en fonction de la loi de l'offre et de la demande.

L'économie de marché s'oppose à l'économie planifiée où les choix en matière d'investissement, de production et de prix sont orientés par l'État.

<sup>35</sup> À partir de 1989, les États suivants adhèrent au Conseil de l'Europe : Hongrie (6 novembre 1990), Pologne (26 novembre 1990), Bulgarie (7 mai 1992), Estonie (14 mai 1993), Lituanie (14 mai 1993), Slovaquie (14 mai 1993), Slovaquie (30 juin 1993), Tchéquie (30 juin 1993), Roumanie (7 octobre 1993), Andorre (10 novembre 1994), Lettonie (10 février 1995), Albanie (13 juillet 1995), Moldavie (13 juillet 1995), république de Macédoine (9 novembre 1995), Ukraine (9 novembre 1995), Russie (28 février 1996), Croatie (6 novembre 1996), Géorgie (27 avril 1999), Arménie (25 janvier 2001), Azerbaïdjan (25 janvier 2001), Bosnie-Herzégovine (24 avril 2002), Serbie (3 avril 2003), Monaco (5 octobre 2004) et Monténégro (11 mai 2007).

À partir de 1989, les États suivants adhèrent à l'Union européenne : Autriche (1<sup>er</sup> janvier 1995), Finlande (1<sup>er</sup> janvier 1995), Suède (1<sup>er</sup> janvier 1995), Chypre (1<sup>er</sup> mai 2004), Estonie (1<sup>er</sup> mai 2004), Hongrie (1<sup>er</sup> mai 2004), Lettonie (1<sup>er</sup> mai 2004), Lituanie (1<sup>er</sup> mai 2004), Malte (1<sup>er</sup> mai 2004), Pologne (1<sup>er</sup> mai 2004), Slovaquie (1<sup>er</sup> mai 2004), Slovaquie (1<sup>er</sup> mai 2004), Slovaquie (1<sup>er</sup> mai 2004), Tchéquie (1<sup>er</sup> mai 2004), Bulgarie (1<sup>er</sup> janvier 2007), Roumanie (1<sup>er</sup> janvier 2007) et Croatie (1<sup>er</sup> juillet 2013).

<sup>36</sup> Les États membres de la CEE sont devenus *de facto* membres de l'Union européenne avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht le 1<sup>er</sup> novembre 1993.

<sup>37</sup> À l'heure où nous rédigeons cette thèse, le Royaume-Uni n'est plus membre de l'Union européenne. Toutefois, par commodité, nous maintiendrons la fiction d'un Royaume-Uni faisant encore partie de l'Union européenne.

<sup>38</sup> Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovaquie, Suède et Tchéquie.

<sup>39</sup> Les 19 États concernés sont les suivants : Albanie, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Islande, Liechtenstein, Moldavie, Monaco, Monténégro, Norvège, Russie, Saint-Marin, Serbie, Suisse, Turquie, Ukraine, Yougoslavie.

<sup>40</sup> À noter que le Conseil de l'Europe comprend également des États observateurs parmi ses membres : le Canada, les États-Unis, Israël, le Japon, le Mexique et le Saint-Siège. Nous ne les évoquerons pas davantage.

une petite partie seulement du territoire de la Turquie se trouve sur le continent européen proprement dit (3% du territoire et 14% de la population). Pour l'essentiel, le territoire de la Turquie se situe en l'Asie et au Moyen-Orient. Dès lors, ouvrir l'Europe à la Turquie, ne serait-ce pas dépasser les limites géographiques de ce continent ? Une telle Europe démesurément élargie aurait alors des frontières communes avec l'Iran, l'Irak et la Syrie. Où s'arrêterait-elle ? Comment refuser l'adhésion des pays du pourtour méditerranéen ?

Juridiquement, l'*intégration européenne* se traduit par le transfert progressif et le dessaisissement volontaire, pour les États adhérents, d'une partie de leur souveraineté, au profit des institutions du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. Dans un premier temps, seuls quelques matières et/ou secteurs d'activité sont confiés par les États membres aux deux organisations européennes. Puis, dans un second temps, cette attribution de compétences<sup>41</sup> s'élargit à d'autres matières et/ou secteurs d'activité.

Pratiquement, l'intégration européenne étoffe et enrichit peu à peu le *corpus juridique européen*<sup>42</sup>. En même temps, l'incorporation du *droit européen*<sup>43</sup>,

---

<sup>41</sup> Dans les développements suivants, nous désignerons les compétences confiées par les États aux deux organisations européennes de *compétences d'attribution*.

<sup>42</sup> Le corpus juridique européen comprend l'ensemble des droits et des obligations juridiques applicables dans les États membres.

Au sein de l'Union européenne, ce corpus est constitué :

- Des traités (de Paris, de Rome, l'AUE, de Maastricht, d'Amsterdam, de Nice et de Lisbonne), des actes assimilés (protocoles et conventions annexés à ces traités) et des traités d'adhésion des États. Ces sources de droit primaire sont placées au sommet de la hiérarchie des normes de l'Union européenne.

- Des droits fondamentaux et des principes généraux du droit : ces droits et principes ont été définis par la Cour de Justice de l'Union européenne qui leur a donné une autorité juridique supérieure au droit dérivé et aux accords externes conclus par l'Union européenne. Ces droits fondamentaux recouvrent, par exemple, le droit de propriété, la liberté d'opinion, l'égalité de traitement, etc.

- Des actes contraignants (règlement, directive et décision) et non contraignants (accord, action commune, conclusion, déclaration, position commune, recommandation, résolution,...) pris sur le fondement des traités. Ces actes constituent le droit dérivé.

- Des accords externes conclus par l'Union européenne.

- De la jurisprudence dégagée par la CJUE

Au sein du Conseil de l'Europe, ce corpus est constitué :

- Des actes conventionnels du Conseil de l'Europe : conventions, protocoles additionnels, chartes, accords en matière de droits fondamentaux (avec principalement la convention européenne des droits de l'homme) et de coopération juridique.

- Des actes non conventionnels du Conseil de l'Europe : recommandations, résolutions, avis et rapports du Comité des ministres et de l'Assemblée parlementaire ainsi que des organes qui y sont rattachés, notamment le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe.

- De la jurisprudence dégagée par la CEDH sur la base de la convention européenne des droits de l'homme et de ses protocoles additionnels.

<sup>43</sup> L'ensemble des règles juridiques adopté par les institutions du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne forme le droit européen.

dans les droits nationaux, favorise le rapprochement des dispositions applicables dans et entre les États membres, et l'émergence d'un droit comparable<sup>44</sup> en Europe.

Pour autant, des auteurs d'ouvrages<sup>45</sup>, d'articles de revue<sup>46</sup> ou de presse<sup>47</sup> consacrés à l'Europe, laissent entendre que l'intégration européenne serait actuellement *en panne*. Certains auteurs affirment même que l'Europe serait à *bout de souffle*. Est particulièrement citée, par les eurosceptiques, une *omnipotence*<sup>48</sup> de la Commission européenne<sup>49</sup>. Et, plus généralement, est évoqué par les mêmes, un *déficit démocratique européen*<sup>50</sup>.

---

<sup>44</sup> Par émergence d'un droit comparable, nous entendons l'application de règles identiques.

<sup>45</sup> ROSSETTO J., BERRAMDANE A., CREMER W. et PUTTLER A. (dir), *Quel avenir pour l'intégration européenne ?*, Tours, Presses universitaires François Rabelais, 2010, 323 p.

<sup>46</sup> FRANCOIS E., « Moteur en panne de l'Europe », *Revue Projet*, vol. 312, n°5, 2009, pp. 27-34. DRWESKI B., « L'Europe du centre et l'Est : miroir des contradictions de la construction européenne ? », *Mouvements*, vol. 24, n°5, 2002, pp. 122-127. CHAOUAD R., « Les fins possibles de l'Europe », *Revue internationale et stratégique*, vol. 80, n°4, 2010, pp. 127-137.

<sup>47</sup> Ainsi dans un article du journal *Le Monde* du 8 avril 2015, il est question de « *l'Europe en panne de gouvernance* ». De même, dans un article du journal *Le Figaro* du 13 décembre 2018, il est question de « *l'Europe en panne de leadership* ».

<sup>48</sup> Au sens de l'hégémonie d'une institution représentée ici par la Commission, sur les autres institutions de l'Union européenne.

<sup>49</sup> La Commission est l'une des sept institutions de l'Union européenne.

Selon l'article 13 §1 du TUE, « *l'Union dispose d'un cadre institutionnel visant à promouvoir ses valeurs, poursuivre ses objectifs, servir ses intérêts, ceux de ses citoyens, et ceux des États membres, ainsi qu'à assurer la cohérence, l'efficacité et la continuité de ses politiques et de ses actions* ».

Ce *cadre institutionnel* comprend sept organes au sein de l'Union. Il s'agit du Parlement européen, du Conseil européen, du Conseil, de la Commission européenne, de la Cour de justice de l'Union européenne, de la BCE et de la Cour des Comptes.

Aux termes de l'article 13 §2 du TUE, « *chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités, conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci. Les institutions pratiquent entre elles une coopération loyale* ».

D'après l'article 13 §4 du TUE, « *le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont assistés d'un Comité économique et social et d'un Comité des régions exerçant des fonctions consultatives* ». Pour plus de détails sur le Comité des régions, cf. *infra*.

L'article 10 du statut du Conseil de l'Europe précise que les organes de l'Europe sont le Comité des ministres et l'Assemblée Consultative devenue Parlementaire par décision de la Commission permanente du 24 juillet 1974. Ces deux organes sont assistés par le Secrétariat du Conseil de l'Europe ainsi que par le Congrès des pouvoirs locaux et de régionaux de l'Europe. Pour plus de détails sur le Congrès, cf. *infra*.

Nous utiliserons le terme de « Assemblée parlementaire » pour désigner, à la fois, l'ancienne Assemblée Consultative et sa dénomination actuelle.

<sup>50</sup> Il y aurait un déficit démocratique au sens où les normes de droit sont élaborées en dehors, parfois à l'encontre de la souveraineté des États membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne.

Ce sentiment a pu se renforcer avec l'extension du vote, à la majorité, des décisions prises par les représentants des États membres au sein des institutions de l'Union européenne. Les États auraient, en quelque sorte, été dépossédés de leur *droit de veto* découlant du vote, à l'unanimité, des décisions prises par les mêmes représentants.

Pour plus de détails sur la notion de déficit démocratique de l'Union européenne, ses contradictions et ses contradicteurs, v. MORAVCSIK A., « Le mythe du déficit démocratique européen », *Raisons politiques*, vol. 10, n°2, 2003, pp. 87-105. GUIGOU É., La légitimité des institutions européennes : l'impact de l'élargissement sur le déficit démocratique de l'Union européenne », *Reflets et perspectives de la vie économique*, n°3, 2003, pp. 103-108. LETOURNEUR-FABRY E., « Le déficit de légitimité des institutions européennes : un procès en cours

Les États membres ont-ils encore des marges de manœuvre régaliennes ? Ne seraient-ils pas devenus des démocraties sans souveraineté ? L'action publique nationale et infranationale n'est-elle pas, aujourd'hui, réduite à son plus petit dénominateur commun<sup>51</sup> ?

L'interprétation extensive des textes issus du droit de l'Union européenne<sup>52</sup>, par la CJUE<sup>53</sup> et/ou les pratiques<sup>54</sup> des institutions ont-ils accéléré le processus de dessaisissement des États membres ? De la même manière, l'interprétation des textes issus du droit du Conseil de l'Europe faite par la CEDH et/ou les pratiques<sup>55</sup> des institutions ont-ils élargi le champ d'intervention du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme ?

Quel avenir est-il envisageable pour l'Europe ? Entre fédéralistes<sup>56</sup> et souverainistes<sup>57</sup>, keynésiens<sup>58</sup> et monétaristes<sup>59</sup>, étatistes<sup>60</sup> et libéraux<sup>61</sup>, les

---

d'instruction », *Parlement(s), Revue d'histoire politique*, vol. 1, n°1, 2004, pp. 65-77. MICHEL H., « Au-delà du « déficit démocratique », *Savoir/Agir*, vol. 3, n°1, 2008, pp. 109-117. QUERMONNE J-L., « Le déficit démocratique », *Commentaire*, vol. 126, n°2, 2009, pp. 301-308. FORET F., « Délégitimer l'Europe ». Et si l'Union européenne le faisait exprès ? », *Politique européenne*, vol. 50, n°4, 2015, pp. 136-149. PARODI M., « L'Union européenne : une démocratie de démocraties », OFCE (éd.), *L'économie européenne 2018*. La Découverte, 2018, pp. 69-80. DEHOUSSE R. et MONCEAU N., « La réactivité démocratique de l'Union européenne. Plaidoyer pour une approche sectorielle », *Politique européenne*, vol. 54, n°4, 2016, pp. 126-151. SAURUGGER S., « Crise de l'Union européenne ou crises de la démocratie ? », *Politique étrangère*, vol. printemps, n°1, 2017, pp. 23-33. MAGNETTE P., « Vers une démocratie transnationale ? », in MAGNETTE P. (dir.), *Le régime politique de l'Union européenne*, Presses de Sciences Po, 2017, pp. 229-254. PARODI M., « L'Union européenne : une démocratie de démocraties », in OFCE (éd.), *L'économie européenne 2018*, La Découverte, 2018, pp. 69-80. RITLENG D., « L'Union européenne : un système démocratique, un vide politique », *Titre VII*, vol. 2, n°1, 2019, pp. 2-10.

<sup>51</sup> Selon Pierre MULLER, il existerait même une sorte de *main invisible* de l'Union européenne qui réduirait on ne peut plus le champ de l'action publique nationale et infranationale. Un *réseau européen des politiques publiques* se serait, de sorte, constitué. Ce dernier s'articulerait autour de trois axes majeurs : un élargissement spectaculaire de l'agenda politique européen qui affaiblit le rôle des États membres dans la définition des problèmes devant faire l'objet de politiques publiques, la constitution d'une scène européenne de représentation des intérêts qui tend à remettre en cause les formes traditionnelles de représentation corporatistes et enfin une extension de nouveaux modes opératoires pour l'action publique. Pour plus de détails v. : MULLER P., « La mutation des politiques publiques européennes », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, 1994/1, pp.63-75. Pour plus de détails, v. également : KLÜVER H., « Les lobbies dans la gouvernance ou la main - invisible - du marché », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, 2014/1, pp.121-134.

<sup>52</sup> Il convient d'opérer une distinction entre le droit primaire, d'une part, et le droit dérivé, d'autre part. Le droit primaire ou droit originaire est constitué des traités fondateurs et modificatifs de l'Union européenne. Le droit dérivé est constitué de l'ensemble des actes pris par les institutions de l'Union européenne sur le fondement des traités fondateurs ou modificatifs de l'Union européenne. Cf. *supra* pour le détail des actes dérivés.

<sup>53</sup> L'Union européenne dispose également d'un tribunal de première instance depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

<sup>54</sup> Au sens d'une position ou d'une interprétation juridique prise par les institutions de l'Union européenne.

<sup>55</sup> Au sens d'une position ou d'une interprétation juridique prise par les institutions du Conseil de l'Europe.

<sup>56</sup> Courant de pensée considérant que les compétences des États européens doivent être réparties entre deux niveaux : l'Europe, constituant l'État fédéral, et les États, constituant les États fédérés.

divergences de vue se multiplient sur le devenir de l'Europe. À l'heure où le Royaume-Uni quitte l'Union européenne<sup>62</sup>, mais aussi à la suite d'élections récentes dans certains États<sup>63</sup>, l'Europe serait-elle en cours de disruption ?

Pour autant, ne conviendrait-il pas de relativiser notre propos ? La *Construction européenne* a été traversée par plusieurs crises importantes, parfois tragico-comiques<sup>64</sup>. Or, jusqu'à présent, les dirigeants européens ont toujours réussi à s'entendre pour convenir d'une sortie de crise, quitte quelquefois à arrêter les pendules<sup>65</sup>.

---

<sup>57</sup> Courant de pensée qui défend la souveraineté des seules nations en Europe.

<sup>58</sup> Courant de pensée qui prône la relance économique par le soutien de la demande des agents économiques.

<sup>59</sup> Courant de pensée qui considère que le volume de monnaie en circulation doit être rigoureusement contrôlé pour lutter contre l'inflation.

<sup>60</sup> Courant de pensée selon lequel l'État doit intervenir dans les affaires économiques et sociales.

<sup>61</sup> Courant de pensée selon lequel l'État ne doit pas intervenir dans les affaires économiques et sociales.

<sup>62</sup> Il s'agit du Brexit, abréviation utilisée pour désigner le *British Exit*, correspondant à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Pour plus de détails sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, v. HOWORTH J. et SCHMIDT V.A., « Brexit : Que s'est-il passé ? Que va-t-il se passer ? », *Politique étrangère* vol. hiver, n°4, 2016, pp. 123-138. DU LAU D'ALLEMANS A. et ROZES S., « Le Brexit et la crise de l'Union », *Études*, vol. septembre, n°9, 2016, pp. 9-16. BAILONI M., « Comprendre le vote pour le Brexit : de l'utilité d'une analyse territoriale », *Hérodote*, vol. 164, n°1, 2017, pp. 43-64. DEMARIGNY F., « Après le Brexit, quelle union pour l'Europe ? », *Esprit*, n°2, 2017, pp. 23-28. DUFF A., « L'Union face au Brexit », *L'Économie politique*, vol. 74, n°2, 2017, pp. 26-39. STORY J., « Brexit : une certaine idée de l'Europe », *Politique étrangère*, vol. été, n°2, 2017, pp. 161-174. GOULARD S., « Tirer les leçons du Brexit ? », *Études*, vol. octobre, n°10, 2017, pp. 43-44. SCHNAPPER P., « Le Royaume-Uni et le monde après le Brexit », *Politique étrangère*, vol. hiver, n°4, 2018, pp. 9-21. WARLOUZET L., « De l'Empire au Brexit : Londres et la reconfiguration des frontières européennes », in DUBET F. (éd.), *Politiques des frontières*, La Découverte, 2018, pp. 71-91.

<sup>63</sup> En Italie, les élections législatives du 4 mars 2018 porte au gouvernement une coalition souverainiste constituée du Mouvement 5 Étoiles et de la Ligue (Ex-ligue du nord).

En Autriche, les conservateurs du parti populaire et les souverainistes du parti de la liberté se coalisent après les élections législatives du 15 octobre 2017. Cette coalition débouche sur la désignation de Sébastian KURZ comme chancelier (2017-2019) par le président fédéral.

En Suède, les élections législatives du 9 septembre 2018 ont confirmé l'ancrage des souverainistes du parti des démocrates de Suède, Ce parti recueille 17,63 % des suffrages exprimés mais n'entre, cependant, pas au gouvernement.

<sup>64</sup> La crise qui a atteint un paroxysme est certainement celle qui se déroule en 1979. Interrogée par John PALMER (1950-2015), journaliste de *The Guardian*, Margaret THATCHER (1925-2013) lance *un pavé dans la mare* après le sommet européen de Dublin, le 30 novembre 1979. Elle réclame le retour de *son argent*, considérant que la Grande-Bretagne contribue plus qu'elle ne reçoit de l'Europe. Margaret THATCHER justifie ce *rabais* au motif que le budget européen finance principalement la politique agricole commune. L'agriculture anglaise étant de faible importance, la Grande-Bretagne contribue plus au budget européen qu'elle n'en reçoit. La formule employée par Margaret THATCHER - *I want my money back* - fait rapidement le tour du monde. Cette crise dure près de cinq ans. La Dame de fer obtient *son juste retour* au sommet européen de Fontainebleau, les 25 et 26 juin 1984.

<sup>65</sup> Les pendules sont ainsi arrêtées le 1<sup>er</sup> janvier 1962. La seconde étape du marché commun prévoit la création de la politique agricole commune. Cependant, les négociations étant tendues entre les États membres, aucun accord n'est trouvé pour une mise en œuvre de la politique agricole commune au 1<sup>er</sup> janvier 1962. Finalement le premier marathon agricole est conclu dans la nuit du 13 au 14 janvier 1962 vers 4h30 pour une mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 1962.

La crise européenne actuelle serait plus profonde que les précédentes, soutiennent certains analystes. Pour eux, les États membres seraient passés sous les *fourches caudines* des deux institutions européennes<sup>66</sup>. Les pays membres seraient *poings liés derrière le dos* par les décisions prises dans les deux organisations européennes. Par ailleurs, la *troïka*<sup>67</sup> imposerait des réformes drastiques, produisant entre autres une austérité socialement insupportable<sup>68</sup>, avec le consentement du Conseil de l'Europe.

L'envie de certains *europophobes*<sup>69</sup> de provoquer une *désintégration européenne*<sup>70</sup>, avec restitution totale ou partielle aux États membres de l'*acquis*

---

<sup>66</sup> Il pourrait être tentant de considérer que seule l'Union européenne exercerait une pression sur les pays qui en sont membres. Pourtant, il convient d'opposer à cette tentation, la position prise par le Conseil de l'Europe après l'invasion de la Crimée par la Russie en 2014. En réponse, le Conseil de l'Europe décide d'adopter une série de sanctions contre la Russie. Cette dernière se voit privée de son droit de vote à l'Assemblée parlementaire et interdite de participer à certaines de ses commissions en raison de ses agissements en Crimée. Il faut attendre l'année 2019 pour que la Russie retrouve son droit de participer à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Pour plus de détails sur l'invasion de la Crimée par la Russie et les conséquences géopolitiques v. ARJAKOVSKY A., « Conclusion. Comment construire la paix aujourd'hui entre la Russie et l'Ukraine ? », *Cahiers Sens public*, vol. 17-18, n°1-2, 2014, p. 235-257. TCHERNEGA V. « Pourquoi Russie et Union européenne doivent coopérer en Ukraine », *Politique étrangère*, vol. été, n°2, 2014, pp. 95-108. OSTRIITCHOUK O., « Les dessous de la révolution ukrainienne. D'une contestation civique à une guerre identitaire », *Le Débat*, vol. 180, n°3, 2014, pp. 3-16. MONGRENIER J-S., « De la Crimée à la Russie-Eurasie La crise ukrainienne comme révélateur géopolitique », *Outre-Terre*, vol. 41, n°4, 2014, pp. 255-260. SNEGUR J., « Les avantages stratégiques de la Crimée », *Outre-Terre*, vol. 41, n°4, 2014, pp. 316-329. JEANGENE VILMER J-B., « Crimée : les contradictions du discours russe », *Politique étrangère*, vol. printemps, n°1, 2015, pp. 159-172. GOMART T., « Russie : de la « grande stratégie » à la « guerre limitée », *Politique étrangère*, vol. printemps, n°1, 2015, pp. 25-38. LEBEDEV A., « Les Ukrainiens au tournant de l'histoire européenne », *Études*, vol. mars, n°3, 2015, pp. 7-18. TRENIN D., « Russie/OTAN : maîtriser la confrontation », *Politique étrangère*, vol. hiver, n°4, 2016, pp. 87-97. MONGRENIER J-S et THOM F., « Le projet eurasiatique du pouvoir russe », Jean-Sylvestre MONGRENIER J-S (éd.), *Géopolitique de la Russie*. Presses Universitaires de France, 2018, pp. 45-80.

La pression exercée par le Conseil de l'Europe ne se limite pas au cas de la Russie. L'organisation européenne a exercé une pression importante du temps de la dictature des colonels en Grèce (1967-1974), de la dictature salazariste au Portugal (1926-1974) et de la dictature franquiste en Espagne (1939-1975). Pour plus de détails sur le cas de la Grèce, cf. *infra*. Pour plus de détails sur le cas du Portugal, cf. *infra*. Pour plus de détails sur le cas de l'Espagne, cf. *infra*.

<sup>67</sup> Il s'agit d'un *trio* composé de trois institutions : la Commission européenne, la BCE et le FMI. Au sein de l'Union européenne, son rôle est d'assurer le suivi des pays confrontés à des difficultés économiques importantes. La légitimité démocratique de la *troïka* est contestée car sa création résulte d'une décision prise le 25 mars 2010 par les chefs d'État ou de gouvernement. La *troïka* est intervenue à Chypre, en Grèce, en Irlande et au Portugal.

<sup>68</sup> V. le cas de la Grèce. Pour un point sur le dossier de la crise grecque : v. MAPPA S., « Pourquoi l'Europe ne comprend pas la crise grecque », *Le Débat*, 2012/4, pp. 66-79 ; STERGIU A., « La Grèce et l'Europe : une relation d'amour-haine », *Outre-Terre*, vol. 41, n°4, 2014, pp. 176-190. Pour un point historique de l'adhésion de la Grèce jusqu'à la crise financière : v. FERNANDEZ SORIANO V., « Quel pays plus que la Grèce ? » La place de la Grèce dans la construction de l'Europe : une mise en perspective historique », *Histoire@Politique*, vol. 29, n°2, 2016, pp. 141-157.

<sup>69</sup> Un *europophobe* est une personne qui éprouve la haine de l'Europe. Ce terme est l'antonyme d'*europophile*. Pour plus de détails sur l'*europophobie*, v. SCHNAPPER P., « L'*europophobie* anglaise », *Commentaire*, vol. 102, n°2, 2003, pp. 05-10. GEISSER V., « Le triomphe de "l'*europophobie* populiste" : surprise électorale ou amnésie française ? », *Migrations Société*, vol. 153-154, n°3-4, 2014, pp. 3-10. IVALDI G., « Euroscepticisme, populisme, droites radicales : état des forces et enjeux européens », *L'Europe en Formation*, vol. 373, n°3, 2014, pp. 7-28. MARTIN G., « Europe : le désamour », *Idées économiques et sociales*, vol. 179, n°1, 2015, pp. 1-1. BOURLANGES J-L., « *Europophobie* : en finir avec les boucs émissaires », *Pouvoirs*, n°2, 2017, pp. 135-146.

européen<sup>71</sup>, a fait son chemin chez les souverainistes. Ainsi, la *déconstruction*<sup>72</sup> des institutions européennes permettrait de sortir définitivement du *carcan* européen. Selon cette vision, les États pourraient à nouveau librement agir sur leurs *politiques publiques*<sup>73</sup> et s'émanciper de la pression exercée, de manière permanente, par les deux organisations européennes.

L'idée de *détricoter* les institutions européennes est actuellement soutenue par des pays de l'Europe centrale et orientale<sup>74</sup>. Or, il faut rappeler que ces États sont ceux-là mêmes qui, au milieu des années 1990, considéraient l'Europe comme une *bouée de sauvetage*, face à l'effondrement de l'Union soviétique, entre 1989 et 1991.

Dans le même temps, il est récurrent d'entendre que la construction européenne aurait laminé *l'autonomie institutionnelle*<sup>75</sup> des États et des entités infra-étatiques qui leur sont juridiquement rattachées<sup>76</sup>. Cette autonomie serait devenue une *autonomie de façade*<sup>77</sup> entre les mains des *pouvoirs européens*<sup>78</sup>.

---

<sup>70</sup> Cette expression est utilisée par opposition à celle « d'intégration européenne ». Pour plus de détails sur l'intégration européenne, cf. *supra*.

<sup>71</sup> L'acquis européen désigne l'ensemble des compétences en vigueur attribuées par les États membres aux deux organisations européennes. Il convient d'opérer une distinction entre l'acquis de l'Union européenne, qualifié historiquement dénommé d'acquis communautaire, et l'acquis du Conseil de l'Europe. Pour un approfondissement de la notion d'acquis communautaire, v. AUDEOUD O., L'acquis communautaire, du mythe à la pratique, *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 33, n°3, 2002, pp. 67-77.

<sup>72</sup> Cette expression est utilisée par opposition à celle de « construction européenne ».

<sup>73</sup> Une politique publique se caractérise par un ensemble d'actions coordonnées par la puissance publique. Ceci a pour but de transformer l'environnement et d'apporter des solutions aux besoins exprimés par la société. L'intervention de la puissance publique peut relever de l'échelon local, régional, national ou européen ou bien concerner deux ou plusieurs de ces strates.

<sup>74</sup> Les pays considérés sont, en Europe centrale, la Hongrie, la Pologne, la république tchèque, la Slovaquie et la Slovénie, et en Europe orientale, la Bulgarie et la Roumanie. Politiquement, la volonté de détricoter l'Union européenne s'est manifestée après la désignation de Viktor ORBAN comme premier ministre de la Hongrie le 29 mai 2010 et d'Andrzej DUDA comme président de la république de la Pologne le 6 août 2015. Pour plus de détails sur la volonté de détricoter les institutions européennes, v. DAKOWSKA D., « L'Europe centrale à l'heure du repli souverainiste », *Études*, vol. mai, n°5, 2017, pp. 19-30. GRADVOHL P., « Orban et le souverainisme obsidional », *Politique étrangère*, vol. printemps, n°1, 2017, pp. 35-45.

<sup>75</sup> L'autonomie institutionnelle est la capacité d'une structure à être dirigée pour elle-même.

<sup>76</sup> Les collectivités juridiquement rattachées à un État constituent les entités infra-étatiques. Ces entités peuvent avoir pour ressort géographique un niveau régional ou infrarégional. Sur la base de ce qui précède, nous distinguerons les entités régionales et les entités locales.

Nous emploierons indistinctement le terme de « entité » ou celui de « collectivité » pour désigner une structure ayant une base régionale ou locale.

Nous considérerons que les entités et/ou collectivités régionales et/ou locales sont l'équivalent des pouvoirs et/ou des autorités régionales et/ou locales.

Nous considérerons que les collectivités territoriales et les entités infra-étatiques sont respectivement la réunion des collectivités et/ou entités régionales et des collectivités et/ou entités locales.

## Les critères de convergence économique imposés dès 1993 aux États par le traité de Maastricht<sup>79</sup> sont, à cet égard, régulièrement invoqués par les tenants du

---

Les entités infra-étatiques des 47 États membres du Conseil de l'Europe et/ou de l'Union européenne présentent des similitudes et des disparités importantes.

S'agissant des similitudes, il apparaît, en premier lieu, que le niveau communal est présent dans tous les États concernés. Il s'agit du niveau de droit commun en Europe. En second lieu, l'ensemble de ces États ont des bases juridiques communes pour ce qui est de l'exercice de la démocratie infra-étatique : la charte européenne de l'autonomie locale d'une part, le cadre de référence pour la démocratie régionale d'autre part. Pour plus de détails sur le contenu de ces deux textes, cf. *infra*.

S'agissant des disparités, il apparaît que les entités régionales ne sont pas des structures communes et présentes dans les 47 États membres du Conseil de l'Europe et/ou de l'Union européenne. De surcroît, là où elles existent, les entités régionales ne recouvrent pas la même réalité. C'est ainsi que, dans les États unitaires (par exemple la France, la Pologne, etc.), les régions tirent leurs compétences de la loi. Ce sont juridiquement des autorités décentralisées qui s'administrent elles-mêmes sous le contrôle de l'État, en les dotant de la personnalité morale, d'autorités propres et de ressources. Dans les États fédéraux ou semi-fédéraux (par exemple l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne et l'Italie), il se trouve, en revanche, que les entités régionales tirent leurs compétences de la constitution ou de la loi fondamentale. La constitution ou la loi fondamentale répartit les compétences entre l'État fédéral et les régions fédérées. Dans ce contexte, les entités régionales peuvent ici être organisées de manière soit centralisée, soit décentralisée (par exemple le Land en Allemagne, le Land en Autriche, la Communauté autonome en Espagne).

Outre les disparités susmentionnées, les 47 membres du Conseil de l'Europe et/ou de l'Union européenne ont des niveaux de collectivités hétérogènes. Il y a, dans certains États unitaires, un seul niveau de collectivités décentralisées représenté, dans ces circonstances, par la commune. Le modèle dominant est, toutefois, celui avec deux niveaux de collectivités décentralisées. Mais il n'en demeure pas moins qu'il peut exister trois niveaux de collectivités décentralisées comme en France.

Il convient d'opérer une distinction entre deux catégories infra-étatiques dans les États membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne.

La première catégorie concerne les collectivités territoriales. Constituées d'une population fixée sur une portion donnée du territoire national, elles possèdent la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer par des autorités élues. Ces collectivités tirent leurs compétences d'un transfert effectué législativement ou constitutionnellement par l'État central. Ces collectivités disposent d'un pouvoir réglementaire collectif ou individuel pour administrer la population fixée sur la portion de territoire national concerné. Ces collectivités sont également désignées sous le terme de « collectivités locales ». Nous utiliserons indifféremment les termes de « collectivités territoriales » et « de collectivités locales » dans notre exposé.

La seconde catégorie concerne les États fédérés. Union de plusieurs États associés formant un État fédéral, ils présentent certaines caractéristiques communes avec les collectivités territoriales. Ils sont ainsi constitués d'une population fixée sur une portion donnée du territoire fédéral et possèdent la personnalité juridique et du pouvoir de s'administrer par des autorités élues. Les États fédérés tirent leurs compétences de la constitution de l'État fédéral ce qui n'est pas systématique pour les collectivités locales. Les États fédérés possèdent une constitution contrairement aux collectivités territoriales. Ils ont un Parlement élu qui légifère alors que les collectivités territoriales possèdent une assemblée délibérante élue adoptant des actes ayant une valeur réglementaire. Les actes pris par les États fédérés ont donc une valeur supérieure aux actes pris par les collectivités locales dans la pyramide juridique.

<sup>77</sup> Au sens d'apparence.

<sup>78</sup> Les pouvoirs européens sont l'expression du rôle et de la place progressivement pris par les institutions du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne dans l'organisation interne des États membres. Ils sont l'expression de la puissance des deux Europe sur les États membres ainsi que sur leurs entités infra-étatiques.

S'agissant du Conseil de l'Europe, les pouvoirs européens représentent les organes suivants : le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, l'Assemblée parlementaire et le Comité des ministres.

S'agissant de l'Union européenne, les pouvoirs européens représentent les organes suivants : le Parlement européen, la Commission européenne et le Conseil européen.

Nous utiliserons indifféremment le terme de « pouvoirs européens » pour désigner l'action exercée par un, deux ou plusieurs des organes susmentionnés. À noter que le terme de « organe » employé dans les développements subséquents équivaut à celui de « institution ».

<sup>79</sup> Les critères de convergence économique sont précisés à l'article 121 §1 du TCE qui dispose que :

« La Commission et [l'institut monétaire européen] font rapport au Conseil sur les progrès faits par les États membres dans l'accomplissement de leurs obligations pour la réalisation de l'Union économique et monétaire. Ces rapports examinent notamment si la législation nationale de chaque État membre, y compris les statuts de sa banque centrale nationale, est compatible avec les articles 108 et 109 du présent traité et avec les statuts du [Système européen de banques centrales]. Les rapports examinent également si un degré élevé de convergence durable a été réalisé, en analysant dans quelle mesure chaque État membre a satisfait aux critères suivants :

retour des États-nations en Europe. Selon les souverainistes, en effet, les critères du traité de Maastricht seraient la démonstration même de la mainmise de l'Union européenne sur les finances des États et sur celles de leurs entités infra-étatiques. De plus, ces critères seraient l'expression de la dépossession, au sein de l'Union européenne<sup>80</sup>, de l'autonomie pluriséculaire difficilement acquise par les États et leurs entités infra-étatiques.

Il en serait, de même, en ce qui concerne le transfert de la politique monétaire des pays membres de la zone euro<sup>81</sup> vers la BCE<sup>82</sup>. Ce transfert de souveraineté restreindrait les marges de manœuvre intérieures dans les États concernés<sup>83</sup>. Et, d'une manière générale, cette mainmise de l'Union européenne se

---

- la réalisation d'un degré élevé de stabilité des prix; cela ressortira d'un taux d'inflation proche de celui des trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix ;  
- le caractère soutenable de la situation des finances publiques; cela ressortira d'une situation budgétaire qui n'accuse pas de déficit public excessif au sens de l'article 104, paragraphe 6 ;  
- le respect des marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de change du système monétaire européen pendant deux ans au moins, sans dévaluation de la monnaie par rapport à celle d'un autre État membre ;  
- le caractère durable de la convergence atteinte par l'État membre et de sa participation au mécanisme de change du système monétaire européen, qui se reflète dans les niveaux des taux d'intérêt à long terme ».

<sup>80</sup> Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, le 1er novembre 1993, les critères de convergence économique obligent les États à maîtriser l'inflation, la dette publique et le déficit public, la stabilité du taux de change et la convergence des taux d'intérêt. Les États membres de l'Union européenne n'ont ainsi plus la possibilité de mettre en œuvre une politique économique de désinflation et/ou de dévaluation compétitives pour stimuler les exportations et limiter les importations de biens de services.

<sup>81</sup> 19 États membres de l'Union européenne sont membres de la zone euro : l'Allemagne (1<sup>er</sup> janvier 1999), l'Autriche (1<sup>er</sup> janvier 1999), la Belgique (1<sup>er</sup> janvier 1999), Chypre, (1<sup>er</sup> janvier 2008), l'Espagne (1<sup>er</sup> janvier 1999), l'Estonie (1<sup>er</sup> janvier 2011), la Finlande (1<sup>er</sup> janvier 1999), la France (1<sup>er</sup> janvier 1999), la Grèce, (1<sup>er</sup> janvier 2001), l'Irlande (1<sup>er</sup> janvier 1999), l'Italie (1<sup>er</sup> janvier 1999), la Lettonie (1<sup>er</sup> janvier 2014), la Lituanie (1<sup>er</sup> janvier 2015), le Luxembourg (1<sup>er</sup> janvier 1999), Malte (1<sup>er</sup> janvier 2008), les Pays-Bas (1<sup>er</sup> janvier 1999), le Portugal (1<sup>er</sup> janvier 1999), la Slovaquie (1<sup>er</sup> janvier 2009) et la Slovénie (1<sup>er</sup> janvier 2007).

<sup>82</sup> La BCE est créée par le traité sur l'Union européenne signé à Maastricht, le 7 février 1992.

<sup>83</sup> Force est de constater que les administrations centrales, les autorités régionales et locales sont placées sous le contrôle des autorités monétaires de l'Union européenne. Ainsi :

- En application de l'article 4 A du TCE, « il est institué, selon les procédures prévues par le présent traité, [un SEBC] et une [BCE] ; ils agissent dans les limites des pouvoirs qui leur sont conférés par le présent traité et les statuts du [SEBC] et de la [BCE] ».

- Conformément à l'article 104 §1 du TFUE, « il est interdit à la [BCE] et aux banques centrales des États membres, ci-après dénommées «banques centrales nationales», d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit aux institutions ou organes de la Communauté, aux administrations centrales, aux autorités régionales ou locales, aux autres autorités publiques, aux autres organismes ou entreprises publics des États membres; l'acquisition directe, auprès d'eux, par la [BCE] ou les banques centrales nationales, des instruments de leur dette est également interdite ».

- En application de l'article 104 A §1 du TFUE, « est interdite toute mesure, ne reposant pas sur des considérations d'ordre prudentiel, qui établit un accès privilégié des institutions ou organes communautaires, des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics des États membres aux institutions financières ».

- Aux termes de l'article 104 B §1 du TFUE, « la Communauté ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique. Un État membre ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques

réaliserait, de surcroît, avec le consentement du Conseil de l'Europe, et en particulier avec celui du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe<sup>84</sup>.

Au-delà des débats sur le sens à donner à la construction européenne et aux critiques tenant aux positions prises par les deux organisations européennes, l'ouverture du mur de Berlin, en 1989, constitue bien le point de césure entre la représentation de *l'Europe d'hier* et celle de *l'Europe d'aujourd'hui*. Si l'Europe d'hier s'est formée, au sortir de la Seconde Guerre mondiale sur la base du regroupement d'États de l'Europe occidentale, celle d'aujourd'hui est née de la réunification allemande.

Parallèlement, deux éléments peu perceptibles accompagnent, à la même époque, le changement opéré avec l'ouverture du mur de Berlin et transforment l'organisation administrative<sup>85</sup> des États membres. Le premier concerne l'art de gouverner les territoires de l'Europe. Le second porte sur la manière de gérer les administrations publiques en Europe.

Comment se caractérisent ces transformations ? En quoi consistent-elles ? Comment convient-il de les qualifier ? Un changement de paradigme<sup>86</sup> ne se serait-il pas produit, en Europe, au début des années 1990 ? Quelles seraient les causes et les conséquences de ce changement ? Pourquoi ce changement se serait-il produit au cours de cette période ? Autant de questions qui se posent et que nous allons analyser dans les développements subséquents.

Le premier changement opéré par rapport au paradigme antérieur<sup>87</sup> serait l'introduction, par les pouvoirs européens, du concept de *nouvelle gestion publique*<sup>88</sup>.

---

*ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un autre État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique ».*

<sup>84</sup> Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe est un organe dérivé du Conseil de l'Europe. Sa mission consiste à promouvoir la démocratie et la gouvernance au niveau local et régional ainsi qu'à renforcer l'autonomie des entités infra-étatiques. Pour plus de détails sur l'évolution et la transformation de cette instance, cf. *infra*.

<sup>85</sup> L'organisation administrative s'entend comme le fonctionnement des pouvoirs locaux et régionaux, non compris celui des États fédérés.

<sup>86</sup> Au sens de Thomas KUHN (1922-1996), un paradigme est un ensemble de connaissances sur lequel existe un consensus parmi les membres d'une discipline scientifique.

<sup>87</sup> Il reposait sur un consensus relatif à la prééminence d'un État social.

<sup>88</sup> La nouvelle gestion publique est aussi appelée le *nouveau management public*. Il vient de l'anglo-saxon : *new public management*.

Axé sur la performance comptable<sup>89</sup> des administrations publiques<sup>90</sup> des États, ce concept libéral d'origine anglo-saxonne<sup>91</sup> discrédite les principes et les valeurs de l'État-providence<sup>92</sup> de la fin des années 1970.

L'idée de base de la nouvelle gestion publique est de nier toute distinction entre la gestion des administrations publiques et celle des entreprises privées. Les administrations publiques doivent être gérées comme une entreprise privée, avec le souci de performance économique et de rentabilité financière. Les outils utilisés pour mesurer et évaluer la performance des entreprises privées doivent être mis en place dans les administrations publiques (contrôle interne, audit interne, audit externe, etc.).

Le service à rendre au public doit être rentable autant que faire se peut, et adapté aux circonstances locales. Pour cela, l'activité publique doit être organisée selon les besoins de la population située sur un territoire donné. Cette organisation à *la carte* justifie le remplacement du principe d'égalité<sup>93</sup> par le concept de différenciation territoriale<sup>94</sup>. Parallèlement, l'utilisateur du service ne doit plus être

---

Le concept de nouvelle gestion publique est apparu dans les années 1970. Il considère qu'il n'y pas de différence de nature entre la gestion privée et la gestion publique. Dès lors une administration publique doit être gérée selon des indices de performance et de coût comparables à ceux employés dans les entreprises privées.

« Il se caractérise, selon Matthias FINGER (professeur de management des industries de réseau à l'École polytechnique fédérale de Lausanne), par cinq transformations de processus pour l'administration : la distanciation de la politique traditionnelle (notamment centralisation) ; le citoyen/usager devient un client ; la transformation organisationnelle de l'administration rendue plus dynamique (incitation au travail et responsabilisation) ; la décentralisation ; la recherche de résultats ». DAUPHIN S., « Théories du management », *Informations sociales*, 2011/5, pp. 6-9.

<sup>89</sup> HUFTY, M. (dir.), *La pensée comptable : État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, Paris/Genève, Presses Universitaires de France, 1998, 256 p.

<sup>90</sup> Nous considérerons que cette notion recouvre les administrations centrales, locales et régionales

<sup>91</sup> DE VISSCHER C. et VARONE F., « La nouvelle gestion publique "en action" », *Revue internationale de politique comparée*, 2004/2, pp. 177-185.

<sup>92</sup> L'État-providence est un concept que ne limite pas le rôle de l'État à des fonctions régaliennes (justice, police, défense nationale), à l'instar de l'État-gendarme. Les interventions de l'État-providence sont étendues aux domaines économiques et sociaux.

La crise de l'État-providence est une notion apparue à fin des années 1970, période durant laquelle émergea le concept de *nouveau management public*. C'est ce *new management* qui inspire la politique libérale mise en place par Margareth THATCHER au Royaume-Uni à partir des années 1980.

La crise de l'État providence est une expression qui est vulgarisée en France par la publication, en 1981, d'un livre éponyme de Pierre ROSENVALLON.

<sup>93</sup> Le principe d'égalité consiste à offrir les mêmes prestations de services sur l'ensemble du territoire d'un État.

<sup>94</sup> Le principe de différenciation territoriale consiste à offrir des prestations de services en fonction des besoins de la population sur une portion du territoire de l'État. Dans ce cas, les prestations de services sont dites asymétriques.

considéré comme un usager. Il doit désormais être assimilé à un client du service qui est rendu par l'administration publique<sup>95</sup>.

Le service rendu au public est géré soit en régie directe<sup>96</sup>, soit en régie indirecte<sup>97</sup>. Dans ce dernier cas, l'application du droit de la commande publique<sup>98</sup> doit permettre de retenir l'entreprise la mieux-disante pour gérer le service qui fait l'objet d'une délégation. De la même manière, les aides d'État accordées aux prestataires de services sur le fondement de l'article 92 du traité de Rome du 25 mars 1957 ne doivent pas altérer le libre jeu du marché. À cet effet, l'Union européenne doit élargir le dispositif d'interdiction des aides d'État déjà existant<sup>99</sup>.

La création de structures distinctes de l'État et des entités infra-étatiques est encouragée par les théoriciens de la nouvelle gestion publique, pour mener des missions opérationnelles d'expertise, de financement, de mutualisations de moyens.

---

<sup>95</sup> Une administration publique est une organisation qui incarne soit l'État, soit une entité infra-étatique.

<sup>96</sup> Nous entendons par régie directe, le service rendu directement au public par l'administration publique.

<sup>97</sup> Nous entendons par régie indirecte, le service rendu au public par une entreprise prestataire, pour une durée déterminée, et désignée après mise en concurrence de l'administration publique.

<sup>98</sup> La commande publique recouvre l'ensemble des contrats passés par une personne publique en vue de satisfaire ses besoins. C'est une notion qui regroupe plusieurs formes de contrats. Les principaux sont le marché public et la concession.

<sup>99</sup> Les aides d'État sont réglementées à l'article 92 du traité de Rome du 25 mars 1957. L'article 107 §1 du TFUE dispose aujourd'hui encore que, « *sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

Le traité ne définit pas ce qu'est une aide d'État. La CJUE retient une conception objective et extensive de la notion d'aide d'État (v. notamment CJUE, 2 décembre 2009, *Commission/Irlande et autres*, aff. C-89/08, *Rec. I-11245*, point 72. Trib. UE, 22 avril 2016, *Irlande et Aughinish Alumina Ltd/Commission européenne*, aff. jointes T-50/06 RENV II et T-69/06 RENV II, non publié, points 70 et 88. Le juge de Luxembourg considère que pour « *d'apprécier si une mesure étatique constitue une aide, il convient [...] de déterminer si l'entreprise bénéficiaire reçoit un avantage économique qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché* (CJCE, 11 juillet 1996, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) et autres contre La Poste et autres*, Aff. C-39/94. *Rec. I-03547*).

La Commission européenne adopte, en 2016, une communication relative à la notion d'aide d'État visée à l'article 107, §1, du TFUE. Elle apporte des indications sur les principales déclinaisons afférentes à cette notion. Pour plus de détails, v. JO C 202 du 7.6.2016, p. 91-92.

La mise en œuvre des aides d'État à l'échelle de l'Union européenne s'est progressivement traduite par le renforcement du contrôle de la Commission européenne sur les aides les plus complexes et une responsabilité accrue des États dans l'octroi des aides les moins susceptibles d'affecter la concurrence. Pour plus de détails sur la notion d'aides d'État et son évolution v. CHEROT J.-Y., « La discipline des aides nationales dans la communauté européenne », *Revue d'économie industrielle*, vol. 63, 1993, pp. 222-241. WISE M., « Droit et politique de la concurrence dans l'Union européenne », *Revue sur le droit et la politique de la concurrence*, vol. 9, n°1, 2007, p. 7-98. CYTERMAN L., « L'Union européenne condamne-t-elle l'intervention publique dans l'économie ? », *Esprit*, n°12, 2010, p. 164-174. MEZAGUER M., « La réglementation des aides d'État dans l'Union européenne comme mise en œuvre combinée d'un ordre public économique composite », *Revue internationale de droit économique*, n°1, 2019, p. 75-89.

En tant que démembrement de l'administration publique, des *agences publiques*<sup>100</sup> permettent d'individualiser les dépenses et les recettes liées à l'activité d'un service. Cette individualisation offre dès lors la possibilité de mesurer la rentabilité économique de l'activité qui est confiée à l'agence par l'administration publique<sup>101</sup>. De plus, il s'avère que le personnel employé par l'agence publique est fréquemment régi par le droit commun<sup>102</sup>. De surcroît, les règles de la quasi-régie<sup>103</sup> s'appliquent aux agences publiques, ce qui permet de déroger à certaines règles européennes en matière de commande publique.

Le second changement intervenu par rapport au paradigme antérieur porterait sur l'exercice même et le partage des compétences entre l'État central ou fédéral, et les entités infra-étatiques. Il faut, à ce titre, rappeler que les États de l'Europe occidentale transfèrent, à partir des années 1980, un nombre important de leurs compétences aux entités infra-étatiques. Ce transfert de compétences transforme, en profondeur, l'action publique. Les entités infra-étatiques s'engagent dans des démarches de territorialisation<sup>104</sup> des politiques publiques. Tout un ensemble de financements croisés impliquant l'Union européenne, l'État et les entités infra-étatiques se met en place pour soutenir des politiques de développement territorial. C'est ainsi que des interactions apparaissent, pour la première fois, entre des acteurs appartenant à des strates politiques distinctes, pour définir la *stratégie locale* en matière d'investissements publics.

---

<sup>100</sup> Une agence publique est une structure autonome qui est distincte juridiquement de l'administration publique. C'est une structure qui peut être juridiquement créée par une autorité nationale, régionale ou locale pour gérer une activité publique spécifique. L'agence dispose de la personnalité juridique et doit rendre compte à son autorité de rattachement.

<sup>101</sup> Pour plus de détails sur les agences publiques et la nouvelle gestion publique en Europe, v : VAN HAEPEREN B., « Que sont les principes du New Public Management devenus ? Le cas de l'administration régionale wallonne », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2012/2, pp. 83-99. Pour plus de détails sur le cas français v : BENAMOUZIG D. et BESANÇON J., « Les agences, alternatives administratives ou nouvelles bureaucraties techniques ? Le cas des agences sanitaires », *Horizons stratégiques*, vol. 3, n°1, 2007, pp. 10-24. BENAMOUZIG D. et BESANÇON J., « Les agences de nouvelles administrations publiques ? », in BORRAZ O. (éd.), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*. Presses de Sciences Po, 2008, pp. 283-307.

<sup>102</sup> Au sens où il n'existe pas de statut spécifique à la catégorie d'emploi.

<sup>103</sup> Un contrat est qualifié de quasi-régie lorsque la prestation est réalisée par une personne autre que la collectivité, mais qui est directement assimilable à celle-ci du fait de son financement et de son pouvoir de contrôle sur la personne considérée. La notion de quasi-régie équivaut au contrat *in house*.

<sup>104</sup> La territorialisation désigne l'action consistant à adapter les politiques publiques au contexte local, c'est-à-dire à l'espace géographique constituant un territoire.

Dans les années 2010, le processus de territorialisation des politiques publiques est amplifié par l'Union européenne. Au-delà du financement croisé des projets locaux via les fonds structurels européens<sup>105</sup>, la volonté de l'Union est d'introduire une *gouvernance à multi-niveaux*<sup>106</sup> pour la mise en œuvre des politiques européennes. Les entités infra-étatiques deviennent des partenaires au même titre que les États membres dans l'élaboration des politiques publiques. Cependant, ce mode de gouvernance présente un risque pour les États et les entités infra-étatiques. En tant que financeur principal, il peut être tentant, pour les institutions de l'Union européenne, d'exercer leur *leadership* sur les autorités nationales et infra-étatiques, quant au choix des investissements publics, et de la manière d'organiser les politiques européennes.

Comment ce changement de paradigme s'est-il concrétisé à l'échelle de l'Europe ? Quelles sont les conséquences sur les institutions politiques et administratives dans les États membres ? Tels sont les questions qui se posent au regard des développements précédents.

À ce stade, il faut rappeler que les États membres des deux organisations européennes ont récemment pris, ou vont prochainement adopter, des dispositions pour réformer leurs institutions administratives, locales et nationales<sup>107</sup>. Ces réformes ont deux objectifs. D'une part, il s'agit, à travers ces réformes, de rationaliser la carte administrative, en diminuant notamment les différents niveaux de l'administration nationale et/ou des entités infra-étatiques. D'autre part, il s'agit d'adapter les structures existantes au contexte local ce qui accentue on ne peut plus *l'asymétrie institutionnelle*<sup>108</sup> dans les États européens. Tel est le premier constat que nous pouvons dresser aujourd'hui.

---

<sup>105</sup> Les fonds structurels européens sont des Instruments financiers destinés à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne. Pour plus de détails, cf. *infra*.

<sup>106</sup> Le Comité des régions de l'Union européenne a publié le 17 mai 2009 un livre blanc sur la gouvernance à multi-niveaux. « *Le Comité des Régions conçoit la gouvernance à multi-niveaux comme l'action coordonnée de l'Union, des États-membres et des autorités régionales et locales, fondé sur le partenariat et visant à élaborer et à mettre en œuvre les politiques de l'Union européenne. Celle-ci induit la responsabilité partagée des différents niveaux de pouvoirs concernés et s'appuie sur toutes les sources de la légitimité démocratique et sur la représentativité des différents acteurs impliqués* ». Cf. *infra*.

<sup>107</sup> À ce sujet, v. MARCOU G., « Les réformes des collectivités territoriales en Europe : problématiques communes et idiosyncrasies », *Revue française d'administration publique*, vol. 141, n°1, 2012, pp. 183-205.

<sup>108</sup> L'asymétrie institutionnelle consiste à considérer que les rapports entre l'État et les entités infra-étatiques de niveau comparable ne sont pas nécessairement les mêmes. Elle vise à ne pas appliquer les mêmes règles de

Les réformes en cours sont justifiées, aux dires des représentants des États, par la nécessité de réaliser des économies d'échelle dans un contexte de rigueur budgétaire sollicitée et/ou imposée par les institutions du Conseil de l'Europe et/ou par celles de l'Union européenne<sup>109</sup>. Tel est le second constat que nous pouvons également dresser.

Au vu de ce dernier élément, il semble bien que les institutions du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne soient parties prenantes, à l'égard des autorités nationales et/ou locales, quant à la définition par les États membres d'une organisation politique et administrative optimale et optimisée. Or, si les pouvoirs européens exercent une certaine forme de pression sur les autorités nationales et/ou locales, quels moyens et procédés utilisent-ils ? Existerait-il un lien quelconque entre les institutions européennes, les États membres et les entités infra-étatiques ? De quel(s) lien(s) peut-il s'agir, en l'espèce ? D'un lien juridique ou d'une autre nature ?

À ce stade, il importe de souligner qu'il n'est pas dans notre intention de traiter, dans notre sujet, du degré d'intégration des États et de leurs entités infra-étatiques dans l'ordre juridique européen. L'intégration désigne le fait d'entrer dans un tout. De nombreuses recherches<sup>110</sup> ont d'ailleurs récemment abordé la question du degré d'intégration des États et de leurs entités infra-étatiques dans l'ordre juridique européen. Notre démarche s'inscrit quant à elle en amont du processus d'intégration ci-dessus évoqué. Elle consiste, en effet, à démontrer en quoi et de quelle manière les deux organisations européennes sont à *la manœuvre* pour préparer et/ou adapter les États candidats et membres, afin de les intégrer dans ce tout. Tel est donc l'objectif que nous nous assignons dans les développements suivants.

---

droit sur le territoire d'un État donné. Elle permet ainsi au législateur de s'adapter aux particularismes locaux. Pour plus de détails sur cette notion, v. : DEPUSSAY L., « L'unité étatique au moyen des asymétries institutionnelles », *Revue française d'administration publique*, vol. 121-122, n°1-2, 2007, pp. 35-48. Sur le cas de l'Allemagne, v. : BENZ A., « De l'État fédéral unitaire à un État asymétrique », in LE GLOANNEC A.-M. (éd.), *L'État en Allemagne. La République fédérale après la réunification*. Presses de Sciences Po, 2001, pp. 87-109.

<sup>109</sup> STARCK L., « L'actualité des réformes territoriales en Europe », *Civitas Europa*, vol. 29, n°2, 2012, pp. 165-168.

<sup>110</sup> V. notamment : BENOIT-ROHMER F. et KLEBES H., *Le Droit du Conseil de l'Europe Vers un espace juridique paneuropéen*, Strasbourg, éd du Conseil de l'Europe, 2005, 267 p. PESCATORE, P., *Le Droit de l'intégration. Émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 100 p. COLAVITTI R., « Le statut des collectivités infra-étatiques européennes. Entre organe et sujet », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, tome 34, 2014, pp. 663-668. COLAVITTI R., *Le statut des collectivités infra-étatiques européennes*, Bruxelles, Bruylant, 2015, 805 p.

Notre démarche nous amène à nous poser, à nouveau ici un nombre important de questions, cette fois, au sujet des agissements et des positions prises par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

Quel(s) procédé(s) et quel(s) moyen(s) sont mis en œuvre par les deux organisations européennes pour inciter et/ou contraindre les États candidats et membres à adopter une organisation politique et administrative conforme aux standards de la démocratie politique et de l'économie de marché ? Existerait-il des interactions entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne pour *formater* les États candidats ou membres auxdits standards ?

Quelle est la nature et la forme de la pression qu'exerceraient les deux organisations européennes sur les États candidats et membres ? Est-ce une pression continue ? Est-ce une pression discontinue ? Est-ce une pression à court terme ? Est-ce une pression à moyen ou long terme ? Est-ce une pression organisée ? Est-ce une pression non organisée ? Est-ce une pression exclusivement juridique ? Y-a-t-il une pression d'une autre forme ou d'une autre nature ?

Telles sont les questions qui se cumulent au regard de notre sujet, lequel a trait à *l'influence du droit européen sur l'organisation politique et administrative des États et de leurs entités infra-étatiques*.

Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sont des organisations internationales régionales<sup>111</sup> constituées d'États membres. Nous pouvons observer qu'elles présentent des caractéristiques communes dans leur mode de fonctionnement<sup>112</sup>. En premier lieu, il s'agit de partenaires institutionnels qui œuvrent dans la même sphère géographique, tant au plan politique que technique. En second lieu, ces deux organisations partagent les mêmes valeurs fondamentales : droits de l'homme, démocratie et prééminence du droit. En troisième lieu, elles ont des pouvoirs qui leur sont conférés par un traité. Dans le cas du Conseil de l'Europe, il

---

<sup>111</sup> Par opposition aux organisations internationales universelles (ONU, FMI, etc.).

<sup>112</sup> Pour plus de détails sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, v. BERROD B. et WASSENBERG B., *Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Complémentarité ou Concurrence ?*, Paris, L'Harmattan, 2016, 252 p. BERROD B. et WASSENBERG B., *Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Vers un partenariat Stratégique ?*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2019, 202 p.

s'agit d'un traité international<sup>113</sup>. Dans le cas de l'Union européenne, il s'agit d'un traité *sui generis*<sup>114</sup>. En dernier lieu, leur statut est réglé par le droit international public<sup>115</sup>.

Il apparaît, toutefois, que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont une approche distincte en matière de construction européenne. Le Conseil de l'Europe est une organisation de coopération. En son sein, les organisations gouvernementales et non gouvernementales, les parlementaires, les représentants des pouvoirs locaux et régionaux et les experts coordonnent leur action dans le domaine des droits de l'homme. L'Union européenne est une organisation intégrée<sup>116</sup>. Le droit, les institutions et les fonctions des États et de l'Union européenne forment peu à peu un même ensemble. Et la forme la plus aboutie de cette intégration serait la construction d'un État fédéral européen, que certains auteurs ont qualifié d'États-Unis d'Europe<sup>117</sup>.

Au-delà de ce qui précède, il se trouve que les deux organisations européennes sont placées au-dessus des autorités nationales en application du principe de la hiérarchie des normes juridiques<sup>118</sup>. Dès lors, il n'existe pas, en

---

<sup>113</sup> L'article 2 de la convention de Vienne sur les traités du 23 mai 1969 a défini le traité international. Il s'agit « d'un accord international conclu par écrit entre États et régi par le droit international qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit dénomination particulière ».

La Commission du droit international, organe subsidiaire de l'Assemblée générale de l'ONU, a défini le concept d'organisation internationale dans un rapport de 1956. Il s'agit d'un « groupement d'États établi par convention, doté d'une constitution et d'organes communs, possédant une personnalité distincte de celle de chacun des États qui le composent et ayant la qualité de sujet de droit international avec compétence pour conclure des traités ».

<sup>114</sup> Qui est de son propre genre au sens de la jurisprudence dégagée par la CJUE. Pour plus de détails, cf. *supra*.

<sup>115</sup> Le droit international public règle les rapports existant entre les États et les organisations internationales.

<sup>116</sup> Pour plus de détails sur la distinction entre ces deux catégories d'organisation, v. : A. FENET, *Union européenne, intégration et coopération*, Presses Universitaires de France, 1998, 260 p.

<sup>117</sup> L'État intégré remplace ici le modèle westphalien de l'État-nation souverain. Pour plus de détails sur la distinction entre ces deux catégories d'organisation, v. : A. FENET, *Union européenne, intégration et coopération*, Presses Universitaires de France, 1998, 260 p. Pour plus de détails sur le modèle westphalien, cf. *infra*.

<sup>118</sup> Principe posé par le juriste H. KELSEN (1881-1973) dans son ouvrage *Théorie pure du droit*, publié en 1934. D'une manière générale, selon cette théorie, la norme de niveau inférieur ne doit pas être contraire à la norme supérieure.

Nous distinguerons deux catégories de hiérarchie pyramidale à partir de la théorie de H. KEKSEN.

Une *pyramide juridique* au sens où les normes de niveau inférieur doivent être conformes à celles de niveau supérieure.

Par extension, une pyramide institutionnelle au sens où ;

- le droit issu du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne à une autorité supérieure à celui posé par les autorités nationales (État fédéral ou unitaire).

- le droit posé par les autorités nationales a une autorité supérieure à celui défini par les entités infra-étatiques (État fédéré ou tout autre nature).

principe<sup>119</sup>, de *lien juridique direct* entre les entités infra-étatiques et les deux organisations européennes. Seuls les États membres sont juridiquement compétents pour introduire les règles de droit européen dans les droits nationaux<sup>120</sup>. De surcroît, les entités infra-étatiques n'ont pas la possibilité d'exercer, à quelques rares exceptions près<sup>121</sup>, un recours direct devant les deux juridictions européennes pour

---

<sup>119</sup> Pour ce qui est du droit de l'Union européenne, il existe deux exceptions : les règlements et les décisions européennes sont directement applicables dans les États membres sans transposition dans le droit national. Ce régime d'exception est précisé à l'article 288 du TFUE pour le règlement et à l'article 249 du TFUE pour la décision.

Il convient de noter que la CJUE a aussi précisé la portée juridique du principe de l'autonomie institutionnelle et procédurale. L'application du droit de l'Union européenne se fait « *dans le respect des formes et des procédures du droit national* » et conformément au « *système constitutionnel* » en place dans l'État membre concerné. Pour plus de détails, v. : CJCE, 11 février 1971, *Norddeutsches Vieh- und Fleischkondor GmbH c/ Hauptzollamt – St Annen*, aff. C-39/70, *Rec.* 49 ; CJCE, 15 décembre 1971, *International Fruit Compagnie*, aff. jointes C-51/71 à C-54/71, *Rec.* 1107. Seuls les principes de la primauté et l'effet direct du droit de l'Union européenne peuvent limiter la marge de manœuvre des États. V. respectivement sur ces points ; CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ Enel*, aff. C-6/64, *Rec.* 1159 ; CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. C-26/62, *Rec.* 3. Car cette autonomie doit nécessairement « *se concilier avec la nécessité d'une application uniforme* » et « *effective* » du droit de l'Union européenne. Pour plus de détails, v. : CJCE, 21 septembre 1983, *Deutsche Milchkontor c/ R.F.A.*, aff. jointes C-205 à C-215/82, *Rec.* 2665 ; CJCE, 10 juillet 1997, *Rosalba Palmisani c/ INPS*, aff. C-261/95, *Rec.* I-4025. Il appartient à « *chaque État membre de déterminer les institutions qui, dans l'ordre juridique interne, ont compétence pour prendre les mesures d'exécution des règlements communautaires* » et de répartir les mesures à prendre « *entre plusieurs institutions nationales* ». Ces « *institutions nationales* » sont tenues « *de veiller à assurer, par des moyens appropriés, la coordination des mesures* » adoptées. « *Chaque État membre est libre de répartir comme il le juge opportun les compétences [normatives] sur le plan interne et de mettre en œuvre une directive au moyen de mesures prises par les autorités régionales ou locales* ». Pour plus de détails, v. : CJCE, 21 juin 1979, *Atalanta Amsterdam BV c/ Produktschap voor Vee en Vlees*, aff. C-40/78, *Rec.* 2137 ; CJCE, 25 mai 1982, *Commission c/ Pays-Bas*, aff. C-96/81, *Rec.* 1791. Quelle que soit l'appréciation faite par l'État concerné en matière de répartition des compétences, ce dernier reste, néanmoins, responsable sur le fondement de l'article 226 CE « *du respect des obligations qui résultent du droit communautaire* ». En outre, « *il incombe à toutes les autorités des États membres, qu'il s'agisse d'autorités du pouvoir central de l'État, d'autorités d'un État fédéré ou d'autres autorités territoriales, d'assurer le respect des règles du droit communautaire dans le cadre de leurs compétences [...], en revanche, il n'appartient pas à la Commission de se prononcer sur la répartition des compétences opérées par les règles institutionnelles de chaque État membre et sur les obligations qui peuvent incomber respectivement aux autorités* » de l'État membre concerné. Et ce principe s'applique aux juridictions nationales ». Pour plus de détails, v. : CJCE, 25 mai 1982, *Commission c/ Pays-Bas*, aff. C-96/81, *Rec.* 1791 ; CJCE, 8 octobre 2005, *Commission c/ Royaume de Belgique*, aff. C-249/04, non publié ; CJCE, 12 juin 1990, *Republique fédérale d'Allemagne c/ Commission des Communautés Européennes*, aff. C-8/88, *Rec.* I-2321. Par ailleurs, un État ne saurait se prévaloir de son organisation politique pour s'exonérer de sa responsabilité. Pour plus de détails, v. : CJCE, 1<sup>er</sup> juin 1999, *Klaus Konle c/ Republik Österreich*, aff. C-302/97, *Rec.* I-3099. En outre « *la responsabilité qui incombe à un organisme de droit public de réparer les dommages causés aux particuliers par des mesures qu'il a prises en violation du droit communautaire puisse être engagée en plus de celle de l'État membre lui-même* ». Pour plus de détails, v. : CJCE, 4 juin 2000, *Salomone Haim et Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, aff. C-424/97, *Rec.* I-05123.

<sup>120</sup> L'État s'interpose entre les deux organisations européennes et les entités infra-étatiques. Seule la transposition du droit européen dans les droits nationaux par l'État membre produit des effets juridiques sur les entités infra-étatiques. Ainsi l'État fait écran entre l'ordre juridique international et l'ordre juridique interne. Nous emploierons l'expression « d'écran étatique » pour caractériser cela dans les développements à venir.

<sup>121</sup> S'agissant du Conseil de l'Europe, les entités infra-étatiques n'ont pas la possibilité de saisir la CEDH. L'article 34 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose que « *la Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'un [des États membres] des droits reconnus dans la Convention ou ses protocoles* ». Au cas particulier, l'idée qu'une entité infra-étatique puisse être considérée comme une organisation non gouvernementale a été soulevée devant le juge de Strasbourg. Cependant, ce dernier a considéré qu'une entité infra-étatique n'était pas assimilable à une organisation non gouvernementale et dès lors insusceptible d'introduire une requête individuelle devant la Cour. Pour plus de détails, v., CEDH, 14 décembre 1988, *Rothenthurn c/ Suisse*, req. 13252/87 ; CEDH, 7 janvier 1991, *Ayuntamiento de X. c/ Espagne*, req. 15090/89 ; CEDH, 23 novembre 1999, *Section de commune d'Antilly c/ France*, req. 45129/98 ; CEDH, 23 mars 2010, *Dösemealti Belediyesi c/ Turquie*, req. 50108/06. Cf. *infra*.

contester la légalité des actes juridiques adoptés par les institutions du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. Tel est le premier constat que nous pouvons dresser sur la nature et la forme du lien juridique existant entre la base et le sommet de la pyramide institutionnelle.

Au regard de ce qui précède, un lien non juridique, d'une autre nature, peut-il être mis en évidence entre les deux organisations européennes et les entités infra-étatiques ?

Il convient d'observer que les deux organisations européennes, les États, et les entités infra-étatiques présentent deux caractéristiques communes. Ces trois niveaux politico-administratifs ont en commun d'être compris dans le périmètre d'un *territoire* comprenant une *population*<sup>122</sup>. Toutefois, les États ont un attribut supplémentaire par rapport aux deux institutions européennes et aux entités infra-étatiques. Ils disposent de la *souveraineté* interne et externe<sup>123</sup>, que ne possèdent

---

S'agissant de l'Union européenne, les entités infra-étatiques ont, sous certaines conditions, la possibilité de saisir la CJUE.

L'article 263 du TFUE, que « *la [CJUE] est compétente pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application, ou détournement de pouvoir, formés par un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission. La Cour est compétente, dans les mêmes conditions, pour se prononcer sur les recours formés par la Cour des comptes, par la Banque centrale européenne et par le Comité des régions qui tendent à la sauvegarde des prérogatives de ceux-ci. Toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution* ». Au cas particulier, le juge de Luxembourg a considéré qu'une entité infra-étatique était une personne morale pouvant contester : un acte dont elle était destinataire ou qui la concerne directement et individuellement, un acte réglementaire qui la concerne directement et directement et qui ne comporte pas de mesures d'exécution. Pour plus de détails, v., CJCE, 11 juillet 1984, *Commune de Differdange et autres c/ Commission*, aff. C-222/83, *Rec.* 2891 ; CJCE, 8 mars 1988, *Exécutif régional wallon et S.A. Glaverbal c/ Commission*, aff. jointes C-62/87 et C-72/87, *Rec.* 1573 ; CJCE, 29 juin 1993, *Gouvernement de Gibraltar c/ Conseil*, aff. C 298/89, *Rec.* I-3648.

<sup>122</sup> Il faut relever que les notions de *territoire* et de *population* sont apparues chronologiquement indépendamment les unes des autres, pour chaque niveau considéré.

<sup>123</sup> La notion de souveraineté des États est apparue avec le traité de Westphalie de 1648, acte juridique fondateur de l'Europe politique moderne.

Pour rappel, deux types de conflits enflamment l'Europe de 1568 à 1648. Ces deux conflits sont la Guerre de Quatre-vingt Ans (1568-1648) et la Guerre de Trente Ans (1618-1648). Un premier foyer de tensions éclate d'abord au nord de l'Europe à partir de 1568. Le roi Philippe II d'Espagne est prince souverain des Pays-Bas. Or, des affrontements se déroulent dans les dix-sept provinces des Pays-Bas à propos de l'augmentation des impôts, de l'essor du calvinisme et de la tutelle croissante du roi d'Espagne. Face à l'intransigeance du Roi, ces tensions finissent par se transformer en une guerre d'indépendance. Cette guerre dure quatre-vingt ans, avec une trêve de 12 ans. Le 30 janvier 1648, à Münster, le traité entre l'Espagne et les Provinces-Unies, met un terme à la guerre. Un second foyer de tensions ravage ensuite l'Europe de 1618 à 1648. Une série de conflits armés oppose les partisans des Habsbourg d'Espagne et ceux du Saint Empire, soutenus par l'Église catholique romaine d'une part, aux États allemands protestants du Saint Empire d'autre part. Le traité de Westphalie met un terme en 1648 à la guerre civile européenne. Les États issus du traité de Westphalie vont se transformer peu à peu en États-Nations.

Pour mémoire, les États en place avant les traités de Westphalie sont organisés sur la base d'une cohérence entre l'identité religieuse du souverain d'un territoire et celle de ses sujets. Or les États issus du traité de

pas les deux institutions européennes et les entités infra-étatiques. Ainsi, il apparaît que les deux institutions européennes et les entités infra-étatiques agissent, sur la population comprise dans un périmètre géographique, moyennant des délégations de compétence<sup>124</sup> par les États souverains<sup>125</sup>.

Les compétences transférées aux entités infra-étatiques<sup>126</sup> et celles attribuées aux deux institutions européennes<sup>127</sup> sont fixées par les États souverains,

---

Westphalie sont associés à un territoire délimité par des frontières et à une population, constituant les bases de l'État-Nation, ce qui perdure jusqu'en 1945.

La distinction entre ce qui relève de la souveraineté interne et externe d'un État est désormais permise. L'État, à l'intérieur de ses frontières, offre aux gouvernants les moyens d'organiser la vie en société des gouvernés. Au-delà de leurs frontières géographiques, les gouvernants de l'État-Nation gèrent leurs relations avec les gouvernants des autres États.

Par ailleurs, la détention de la souveraineté nationale donne aux États-Nations ainsi constitués « *le monopole de la violence légitime* » selon le concept de Max WEBER (1864-1920) développé dans *le Savant et le Politique*, ouvrage publié en 1919.

Le principe de territorialité fixe les règles de droit applicable. En-deçà des frontières, l'État exerce son autorité par application de règles de droit interne. Au-delà des frontières, le droit des gens régit les relations entre les États. Et les sources de ce droit naissant sont les traités signés entre les États souverains.

La non-ingérence dans les affaires d'autrui et l'équilibre des puissances constituent le dernier volet de l'ordre westphalien. Aucun État ne doit être plus puissant que l'ensemble des autres États réunis, et tout État doit faire en sorte qu'aucun autre ne parvienne à prendre l'ascendant sur l'ensemble des autres États. Ce système écarte donc l'égalité entre États souverains, les petits étant protégés par l'équilibre des forces entre puissants.

L'ordre westphalien met un terme aux guerres et garantit la paix jusqu'en 1945. Cet ordre est, toutefois, remis en cause à plusieurs reprises : en France par Louis XIV (1638-1715) et par Napoléon BONAPARTE (1769-1821), par l'Allemagne hitlérienne (1933-1945) et par l'Union soviétique (1922-1991).

<sup>124</sup> La délégation de compétence est l'acte par lequel une autorité, le délégant, confie une partie de ses compétences à une ou plusieurs autres autorités, les délégataires.

<sup>125</sup> Dans un souci de clarté et de bonne lecture, nous considérons que :

- les compétences transférées sont celles dévolues par un État membre aux collectivités territoriales ou aux États fédérés, lesquels constituent des entités infra-étatiques ;
- les compétences attribuées sont celles dévolues par un État membre aux organisations européennes, lesquelles constituent des entités supra-étatiques.

<sup>126</sup> Pour ce qui est des compétences transférées aux entités infra-étatiques, il convient d'opérer une distinction selon la forme de l'État concerné.

Dans un État unitaire, les droits fondamentaux des collectivités territoriales sont garantis par la constitution. Les compétences transférées aux collectivités territoriales sont précisées par la loi nationale. Cependant, il peut exister des variantes dans les États unitaires soumis à une forte régionalisation. Tels sont les cas de l'Italie et de l'Espagne.

En Italie : en application de l'article 5 de la constitution italienne, « *la République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales ; réalise dans les services qui dépendent de l'État la plus large décentralisation administrative ; adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation* ». Selon les alinéas 1 et 2 de l'article 118 de la constitution italienne, « *les fonctions administratives sont attribuées aux Communes, à l'exception des fonctions qui, afin d'en assurer l'exercice unitaire, sont attribuées aux Provinces, aux Villes métropolitaines, aux Régions et à l'État, sur la base des principes de subsidiarité, différenciation et adéquation. Les Communes, les Provinces et les Villes métropolitaines sont titulaires de fonctions administratives propres ou attribuées par une loi de l'État ou de la Région, selon leurs compétences respectives* ». Au cas particulier, l'organe délibérant de la Région peut légalement transférer des compétences aux communes, aux provinces et aux villes métropolitaines. Pour plus de détails, v. WATTS R., « Les modèles de partage fédéral des compétences », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 167, n°1, 2001, pp. 25-34. ÉLIE M-P., « L'Italie, un État fédéral ? À propos des lois constitutionnelles n° 1 du 22 novembre 1999 et n° 3 du 18 octobre 2001 », *Revue française de droit constitutionnel*, n°4, 2002, pp. 749-757. BARBATI C., « La mobilité des compétences », *Revue française d'administration publique*, vol. 121-122, n°1-2, 2007, pp. 49-60. POGGI A., « Les compétences administratives et réglementaires des régions italiennes », *Revue française d'administration publique*, vol. 121-122, n°1-2, 2007, pp. 99-110. IANNELLO C., « La réforme du titre V de la constitution italienne douze ans après son entrée en vigueur », *Revue française de droit constitutionnel* vol. 96, n°4, 2013, pp. 879-892.

En Espagne : en application de l'article 2 de la constitution espagnole, « la Constitution est fondée sur l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles ». Selon l'article 149 18) de la même constitution « l'État jouit d'une compétence exclusive pour [déterminer les] bases du régime juridique des administrations publiques et du régime statutaire de leurs fonctionnaires qui, en tout cas, garantiront aux administrés un traitement identique devant chacune ; procédure administrative commune, sans préjudice des modalités découlant de l'organisation propre des communautés autonomes ; législation sur l'expropriation ; législation de base sur les contrats et les concessions administratives et le système de responsabilité de toutes les administrations publiques ». En application du point 3 de l'article 150 de la constitution, « l'État peut [aussi] transférer ou déléguer aux communautés autonomes, par une loi organique, les compétences correspondant aux matières lui appartenant qui par leur nature propre sont susceptibles de transfert ou de délégation. La loi prévoit dans chaque cas le transfert correspondant des moyens financiers, ainsi que les formes de contrôle que l'État se réserve ». Aux termes de l'article 148 2) de la constitution espagnole, « les communautés autonomes peuvent [modifier les] limites des communes sises sur leur territoire et, de manière générale, les compétences qui incombent à l'administration de l'État sur les collectivités locales et dont le transfert est autorisé par la législation sur le régime local ». Pour plus de détails, v. SUBRA DE BIEUSSES P., « Un État unitaire ultra-fédéral », *Pouvoirs*, n°1, 2008, pp. 19-34. DELGADO DEL RINCON L., « Espagne. L'équilibre entre unité et diversité : les réformes statutaires dans l'état des autonomies », *Confluences Méditerranée*, vol. 73, n°2, 2010, pp. 93-106.

Dans un État fédéral, les compétences transférées aux États fédérés sont précisées par la constitution de l'État fédéral. Les droits fondamentaux des entités infra-étatiques sont garantis par la constitution de l'État fédéral. Les compétences transférées à celles-ci sont précisées par la loi du Parlement de l'État fédéral. Tels sont les cas de l'Allemagne et de la Belgique.

En Allemagne : l'article 30 de la loi fondamentale précise que « l'exercice des pouvoirs étatiques et l'accomplissement des missions de l'État relèvent des Länder, à moins que la [...] Loi fondamentale n'en dispose autrement ou n'autorise une règle différente ». L'article 28 §2 de la loi fondamentale dispose qu'il doit être garanti aux communes « le droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois. Les groupements de communes ont également le droit à la libre administration dans le cadre de leurs attributions légales et dans les conditions définies par la loi [fédérale]. La garantie de la libre administration englobe également les bases de l'autonomie financière ; ces bases comprennent une ressource fiscale revenant aux communes, qui est assise sur le potentiel économique et dont les communes peuvent fixer le taux de perception ». Pour plus de détails, v. WATTS R., « Les modèles de partage fédéral des compétences », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 167, n°1, 2001, pp. 25-34. FROMONT M., « La réforme du fédéralisme allemand de 2006 », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 70, n°2, 2007, pp. 227-248. HERRMANN R., « Le mille-feuilles allemand », *Allemagne d'aujourd'hui*, vol. 212, n°2, 2015, pp. 98-103.

En Belgique : les États fédérés de la Belgique comprennent la communauté flamande, la communauté française, la communauté germanophone, la région wallonne, la région flamande et la région de Bruxelles-Capitale. Ces 6 États fédérés tirent, d'une part, leurs compétences de la constitution belge par l'application combinée des articles 127 à 129 pour les communautés flamande, française et germanophone et de l'article 134 pour les régions wallonne, flamande et de Bruxelles-Capitale et, d'autre part, de lois spéciales ou ordinaires ayant une base constitutionnelle. L'article 162 de la constitution belge indique que : « les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi [fédérale]. La loi consacre l'application des principes suivants : 1° l'élection directe des membres des conseils provinciaux et communaux; 2° l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine; 3° la décentralisation d'attributions vers les institutions provinciales et communales; 4° la publicité des séances des conseils provinciaux et communaux dans les limites établies par la loi; 5° la publicité des budgets et des comptes; 6° l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé. [...] ». Pour plus de détails, v. MERTES C., « L'autonomie constitutive des Communautés et des Régions », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1650-1651, n°25-26, 1999, pp. 1-60. LETON A., « Le partage des compétences et les relations intergouvernementales : la situation en Belgique », in Bernard Fournier (éd.), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique*. De Boeck Supérieur, 2009, pp. 95-105. MASSART-PIERARD F., « Les entités fédérées belges : des relations internationales peu « paradiplomatiques », in FOURNIER B. (éd.), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique*. De Boeck Supérieur, 2009, pp. 171-183. REUCHAMPS M. et ONCLIN F., « La fédération belge », in FOURNIER B. (éd.), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique*. De Boeck Supérieur, 2009, pp. 19-40. DE VISSCHER C. et LABORDERIE V., « Belgique : stop ou encore ? Entre fédéralisme, confédéralisme et séparatisme », *Politique étrangère*, vol. hiver, n°4, 2013, pp. 23-35. BEHRENDT C. et VANDENBOSCH S., « Le réaménagement de la répartition des compétences dans le fédéralisme asymétrique belge », *Civitas Europa*, vol. 38, n°1, 2017, pp. 241-254.

<sup>127</sup> Les compétences attribuées par les États membres au Conseil de l'Europe sont fixées à l'article 3 dans le statut du Conseil de l'Europe. Il ne s'agit pas, à proprement parler de compétences attribuées, mais de buts assignés au Conseil de l'Europe. Ainsi « tout Membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il s'engage à collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but défini au chapitre Ier ».

situés entre la base et le sommet de la pyramide institutionnelle. Cependant, il n'en demeure pas moins que les institutions européennes et les entités infra-étatiques peuvent être appelées à collaborer en marge des compétences ci-dessus transférées et/ou attribuées.

Des *relations formelles* peuvent ainsi s'établir entre la base et le sommet de la pyramide institutionnelle, si les institutions européennes et les entités infra-étatiques créent des partenariats initiés par les États membres au sein des deux organisations<sup>128</sup>. Des *relations informelles* sont également susceptibles d'être créées entre la base et le sommet. Un élu local peut, en effet, être simultanément membre d'une instance élective ou consultative du Conseil de l'Europe et/ou de l'Union européenne. De surcroît, il est fréquent que les associations nationales des pouvoirs locaux et régionaux<sup>129</sup> adhèrent à un *réseau européen*<sup>130</sup> de collectivités ce qui

---

Il existe trois grandes catégories de compétences attribuées par les États membres à l'Union européenne :

- Les compétences exclusives, définies à l'article 3 du TFUE dans les domaines de l'union douanière, de l'établissement de règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur, de la politique monétaire pour les pays de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro, de la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche de la politique commerciale commune et de la conclusion d'accords internationaux sous certaines conditions.
- Les compétences partagées, définies à l'article 4 du TFUE dans les domaines du marché intérieur, de la politique sociale pour les aspects définis de façon précise dans le traité exclusivement, de la cohésion économique, sociale et territoriale, de l'agriculture et de la pêche à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer, de l'environnement, de la protection des consommateurs, des transports, des réseaux transeuropéens de l'énergie, de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, des enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, pour les aspects définis dans le TFUE uniquement, de la recherche, du développement technologique et de l'espace ainsi que de la coopération au développement et de l'aide humanitaire.
- Les compétences d'appui, définies à l'article 6 du TFUE dans les domaines de la protection et de l'amélioration de la santé humaine, de l'industrie, de la culture, du tourisme, de l'éducation, de la formation professionnelle, de la jeunesse et du sport, de la protection civile et de la coopération administrative.

<sup>128</sup> Cf. *infra* à propos du travail important du Congrès des pouvoirs régionaux et locaux du Conseil de l'Europe pour renforcer le partenariat vertical (institutions européennes/entités infra-étatiques) et horizontal (entre entités infra-étatiques).

<sup>129</sup> Les pouvoirs locaux et régionaux sont les représentants élus des entités infra-étatiques.

<sup>130</sup> L'association européenne la plus ancienne et la plus importante est le CCRE, qui est créé le 28 janvier 1981. Les objectifs fondateurs du CCRE, définis à l'article 3 de ses statuts adoptés par le Comité directeur, le 12 décembre 2016, sont les suivants : « *obtenir, défendre et renforcer l'autonomie des collectivités locales et régionales ; faciliter leur gestion, assurer leurs libertés et contribuer à leur prospérité, notamment par le développement des entreprises et organismes intercommunaux et interrégionaux ; développer l'esprit européen dans les collectivités locales et régionales, pour promouvoir une fédération des États européens fondée sur l'autonomie de ces collectivités ; assurer la participation et la représentation des collectivités locales et régionales dans les organismes européens et internationaux ; intégrer aux institutions européennes existantes et futures l'assemblée représentative des collectivités locales et régionales* ». En outre, selon le même article, « *dans le respect des Chartes et instruments internationaux et européens sur les droits humains et sur l'autonomie locale et régionale, l'association se donne [aussi] comme objectif : d'influencer la législation européenne en veillant notamment à ce que soit assurée la consultation des collectivités territoriales ; de promouvoir les principes de bonne gouvernance parmi ses membres et d'assurer la participation des citoyens aux processus de prises de décision ; de stimuler l'échange de bonnes pratiques entre ses membres ; d'encourager la coopération internationale des collectivités territoriales européennes* ».

permet de créer des contacts entre la base et le sommet de la pyramide institutionnelle.

Les *relations juridiques*<sup>131</sup> entre les deux institutions européennes et les entités infra-étatiques prennent plusieurs formes. Elles peuvent se matérialiser par des textes ayant force juridique directement applicables dans les États membres ou nécessitant préalablement une transposition en droit interne. Elles peuvent aussi se concrétiser par des avis, des recommandations, des résolutions, des lignes directrices, des codes de bonne conduite, des chartes, etc., que les deux institutions européennes ont adressés aux entités infra-étatiques.

Ainsi il apparaît qu'un *droit souple* se juxtapose au *droit dur*<sup>132</sup> et régit, en parallèle, les relations entre les deux institutions européennes et les entités infra-étatiques. De plus, ce *droit mou*<sup>133</sup> semble avoir pris une dimension importante dans les rapports qui se sont établis entre la base et le sommet de la pyramide institutionnelle. Ce droit souple, sorte de *main invisible*, interférerait-il sur certaines pratiques ? Aurait-il une incidence sur le mode de gouvernance ? Infléchirait-il les décisions prises par les autorités régionales et locales, avec le consentement des États membres des deux organisations européennes ?

Tantôt formelles, tantôt informelles, constituées de droit dur et de droit souple, la nature des relations entre les deux institutions européennes, les États membres et les entités infra-étatiques est difficile à ordonner et à classer juridiquement. De surcroît, la difficulté de définir et de poser un cadre juridique entre les trois niveaux d'administration est accentuée par la mise en place de procédures et de dispositifs très complexes et peu lisibles pour les citoyens européens.

Au vu de tous ces éléments, les deux institutions européennes ont, ce que nous dénommerons, une *part d'ombre*. Seuls des experts aguerris sont en mesure de lever cette part d'ombre du fait de leur connaissance approfondie du droit

---

<sup>131</sup> Les relations juridiques sont celles créées sur les bases des compétences transférées aux entités infra-étatiques et/ou des compétences attribuées aux deux organisations européennes.

<sup>132</sup> Le droit dur se distingue par son caractère obligatoire et contraignant. Le droit souple se distingue par son caractère non obligatoire et non contraignant. Pour plus de détails sur le concept de droit souple et de son évolution, v. Conseil d'État, « Le droit souple », Étude annuelle 2013 : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/144000280.pdf>.

<sup>133</sup> Le droit mou est synonyme de droit souple.

européen, des procédures et des dispositifs dérivés. L'inclusion de cette *zone grise* dans notre étude nous a paru fort intéressante. Deux raisons justifient ce choix. En premier lieu, cet espace semble constituer un laboratoire d'idées pour les deux institutions européennes. En second lieu, il semble que cet espace soit également propice à l'expérimentation juridique locale<sup>134</sup>.

En définitive, il est permis de se demander si cette *facette cachée* n'a pas des effets induits sur les relations des deux institutions européennes avec les autorités régionales et locales<sup>135</sup>.

Cet espace ne serait-il pas finalement le lieu où se conçoivent et s'organisent les relations entre les deux institutions européennes et les autorités régionales et locales sur la base de l'expérimentation juridique locale, et cela avec les démarches insistantes des *thinks tanks*<sup>136</sup> et autres *lobbys*<sup>137</sup> ?

Cet espace ne serait-il pas le lieu privilégié par les deux institutions européennes pour mettre au point ses politiques avec les autorités régionales et locales, et cela avant leur généralisation à l'ensemble des collectivités des États membres ?

Au-delà de ce qui précède, il est des faits et/ou des événements indiscutables si nous nous plaçons d'un point de vue historique. D'une part, l'accroissement du nombre des pays membres et l'augmentation des compétences attribuées au Conseil de l'Europe et à l'Union européenne ont transformé les deux organisations européennes. Notre perception et notre représentation des deux institutions européennes ont considérablement évolué au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. D'autre part, avec l'ouverture du mur de Berlin en 1989, la situation

---

<sup>134</sup> L'expérimentation juridique locale se définit comme le procédé consistant à tester la mise en œuvre d'un politique à l'échelon d'un territoire (par exemple une région), avant de la généraliser à l'ensemble des territoires des États membres. Entre la phase d'expérimentation et celle de généralisation, interviennent souvent des ajustements de la politique. Dans le cadre de l'Union européenne, cette expérimentation a, par exemple, été mise en place pour la décentralisation de la gestion des fonds structurels avant la généralisation du dispositif. Cf. *infra*.

<sup>135</sup> L'expression de « autorités régionales et locales » est équivalente à celle de « pouvoirs régionaux ou locaux ».

<sup>136</sup> Les *thinks tanks* sont des cercles de réflexion issus d'institutions privés. Composés d'experts, ces laboratoires d'idées sont chargés de réfléchir sur des questions d'intérêt sociétal et de soumettre leurs propositions aux pouvoirs publics.

<sup>137</sup> Les *lobbys* sont des groupes de pression émanant d'entreprises privées, de secteurs d'activités ou d'associations. Ces groupes sont chargés de faire pression sur les élus pour faire adopter des textes privilégiant leurs intérêts particuliers.

géopolitique de l'Europe s'est radicalement modifiée. Et, au bout du compte, il est patent que cette ouverture a eu un impact important sur le processus de construction européenne.

Parallèlement, il ressort que l'action que le droit européen<sup>138</sup> peut exercer sur l'organisation politique et administrative des États et de leurs entités infra-étatiques est plurielle. Cette action s'exerce, de manière parallèle, sur deux catégories d'États : d'abord sur ceux devenus membres du Conseil de l'Europe et/ou de l'Union européenne ; ensuite sur ceux aptes à devenir membres du Conseil de l'Europe et/ou de l'Union européenne. Cette action peut *in fine* avoir des incidences sur les États et leurs entités infra-étatiques dans leurs dimensions institutionnelles et dans l'exercice de leurs compétences.

La *pression juridique* exercée par les institutions européennes sur l'organisation des États (membres et candidats) et leurs entités infra-étatiques s'est amplifiée avec l'approfondissement<sup>139</sup> et/ou l'élargissement<sup>140</sup> du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. De plus, en fonction du mode d'intégration<sup>141</sup>, la pression juridique n'est pas la même si l'État est candidat à devenir membre ou s'il est déjà membre.

Au regard de ce qui précède, il apparaît que l'influence du droit européen sur l'organisation politique et administrative des États membres et de leurs entités infra-étatiques est multidimensionnelle<sup>142</sup>. Dès lors, quelle approche privilégier pour mesurer l'action que le droit - dur et souple – produit par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne est susceptible d'exercer sur les États membres et leurs entités infra-étatiques ?

Notre choix s'est porté sur la distinction entre le statut d'État candidat à devenir membre de l'une ou des deux organisation(s) européenne(s) et celui d'État

---

<sup>138</sup> Droit dur et droit mou inclus.

<sup>139</sup> L'approfondissement se définit comme l'exercice de nouvelles compétences transférées par les États membres.

<sup>140</sup> L'élargissement se présente comme l'augmentation du nombre de pays adhérents.

<sup>141</sup> Soit l'approfondissement, soit l'élargissement. Cependant, il convient de noter que les deux institutions européennes peuvent, en parallèle, décider d'élargir et d'approfondir.

<sup>142</sup> Au sens où il existe plusieurs facteurs et points d'entrée pour appréhender le sujet.

déjà membre. Cette distinction a plusieurs avantages. Elle nous permet de mettre clairement en évidence la pression exercée par les différents organes du Conseil de l'Europe<sup>143</sup> et de l'Union européenne<sup>144</sup>. Elle nous permet aussi de suivre la progression de la pression exercée sur les États concernés. De surcroît, elle nous permet de montrer les interactions entre les différentes composantes du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne pour organiser ces États sur la base de valeurs et de principes communs. Par conséquent, au vu de ces éléments, nous examinerons la pression qui est juridiquement exercée par les deux organisations européennes sur la structure politique des États candidats, d'une part (première partie) et sur les échelons administratifs des États membres, d'autre part (seconde partie).

Le droit de l'Union européenne n'est pas, par sa nature même, un droit international classique. Il s'intègre directement dans l'ordre juridique des États et produit des effets directement sur les justiciables. Ce droit impacte les activités organisées par les administrations publiques des États membres et de leurs entités infra-étatiques, ce qui n'est pas le cas du droit issu du Conseil de l'Europe. Compte tenu de cette spécificité, nous examinerons *in fine* la pression qui est juridiquement exercée par l'Union européenne sur les activités que peuvent organiser les administrations publiques (troisième partie).

## **PREMIÈRE PARTIE - LA PRESSION JURIDIQUE EXERCÉE**

### **PAR LES DEUX ORGANISATIONS EUROPÉENNES**

### **SUR LA STRUCTURE POLITIQUE DES ÉTATS CANDIDATS**

---

<sup>143</sup> Le Comité des ministres, l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe.

<sup>144</sup> Le Conseil des ministres, la Commission européenne, le Parlement européen et le Comité des régions.

**SECONDE PARTIE - LA PRESSION JURIDIQUE EXERCÉE**  
**PAR LES DEUX ORGANISATIONS EUROPÉENNES**  
**SUR LES ÉCHELONS ADMINISTRATIFS DES ÉTATS MEMBRES**

**TROISIÈME PARTIE - LA PRESSION JURIDIQUE EXERCÉE**  
**PAR L'UNION EUROPÉENNE SUR LES ACTIVITÉS ORGANISÉES**  
**PAR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

## PREMIÈRE PARTIE

### LA PRESSION JURIDIQUE EXERCÉE PAR LES DEUX ORGANISATIONS

#### EUROPÉENNES SUR LA STRUCTURE POLITIQUE DES ÉTATS CANDIDATS

Le projet de construire une Europe unie se manifeste, aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, par la création de deux institutions communes aux États européens.

Un ensemble de onze États européens fonde ainsi le Conseil de l'Europe, en 1949<sup>145</sup>, et établit une Communauté économique européenne, en 1957<sup>146</sup>.

Les compétences déléguées<sup>147</sup> par les États membres aux deux organisations européennes sont exclusives l'une de l'autre. Schématiquement, il appartient au Conseil de l'Europe de défendre les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit et à l'Union européenne d'établir un marché commun<sup>148</sup> menant à l'intégration économique.

Dans son domaine de compétences, l'objectif du Conseil de l'Europe vise à rétablir le dialogue rompu entre les États européens durant le conflit armé. Il en est, de même, pour l'Union européenne. Le but est de créer un marché intérieur<sup>149</sup>. Pour

---

<sup>145</sup> Les membres fondateurs sont : la Belgique, le Danemark, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni.

<sup>146</sup> Les membres fondateurs sont : la république fédérale d'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas.

<sup>147</sup> Pour la définition, cf. *supra*.

<sup>148</sup> Le marché commun est une union douanière à laquelle s'ajoute la libre circulation des capitaux, des personnes et des services. La libre circulation des marchandises est incluse dans l'union douanière. Elle se caractérise par la suppression des barrières douanières, la disparition des restrictions quantitatives et la création d'un tarif extérieur commun.

<sup>149</sup> Le marché unique est dans lequel les biens, les capitaux, les personnes et les services circulent librement et à l'intérieur duquel les citoyens européens peuvent vivre, travailler, étudier ou faire des affaires librement.

ce faire, l'organisation européenne doit organiser la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes entre ses États membres.

Si le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont des objectifs propres, il n'en demeure pas moins que les deux organisations reposent sur un socle commun de *valeurs partagées*, empreintes de la philosophie humaniste de leurs pères fondateurs<sup>150</sup>.

Juridiquement, le socle commun de valeurs partagées est consacré, de la même façon et selon les mêmes termes, dans le statut du Conseil de l'Europe et dans le traité instituant la Communauté économique européenne.

Dans les préambules, le parallélisme entre les deux textes s'articule autour de trois points. Lesdites valeurs sont, en premier lieu, hautement inspirées des principes de démocratie<sup>151</sup>, de liberté<sup>152</sup> et de progrès<sup>153</sup> qui animent le *monde libre*<sup>154</sup> au sortir de la Seconde Guerre mondiale. En second lieu, les préambules respectifs se réfèrent à des idées qui enracinent le destin des européens dans un

---

<sup>150</sup> Pour une présentation des personnalités historiques du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, cf. *infra*.

<sup>151</sup> Le considérant n°2 du préambule du traité de Londres du 9 mai 1945 rappelle l'attachement des pays fondateurs « *aux valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples et qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du Droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable* ».

<sup>152</sup> *Ibid.* s'agissant du considérant n°2 du préambule du traité de Londres du 9 mai 1945. Le considérant n°8 du préambule du traité de Rome du 25 mars 1957 rappelle la résolution des pays fondateurs « *à affermir, par la constitution de cet ensemble de ressources, les sauvegardes de la paix et de la liberté, et appelant les autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort* ».

<sup>153</sup> Le considérant n°3 du préambule du traité de Londres du 9 mai 1945 invite les pays européens à s'unir plus étroitement pour notamment « *faire triompher progressivement le progrès social et économique* ». Le considérant n°2 du préambule du traité de Rome du 25 mars 1957 indique que les pays fondateurs sont « *décidés à assurer par une action commune le progrès économique et social de leurs pays en éliminant les barrières qui divisent l'Europe* ».

<sup>154</sup> Le monde libre désigne les États appartenant au bloc des États démocratiques de l'Europe de l'Ouest, par opposition au bloc des États totalitaires de l'Europe de l'Est, apparu au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. L'expression est utilisée pour la première fois par Winston CHURCHILL dans un discours prononcé le 5 mars 1946 à Fulton, dans l'État du Missouri.

avenir en commun<sup>155</sup>. En dernier lieu, les États et les peuples européens sont encouragés à s'associer toujours plus étroitement entre eux<sup>156</sup>.

Il en est, de même, des articles venant après les préambules des deux traités. Ces articles se basent, parallèlement, sur un socle commun de valeurs partagées. Le marché commun, espace de progrès, est juridiquement fondé sur la réalisation, par l'Union européenne, de quatre libertés de circulation<sup>157</sup>. S'agissant du Conseil de l'Europe, son but est de réaliser une union plus étroite entre ses membres. À cet effet, lesdits articles se fondent sur les principes de démocratie, de liberté et de progrès<sup>158</sup>.

Comme cela a été relevé plus haut, les préambules des deux traités initiaux invitent clairement les États membres<sup>159</sup> à se rapprocher des autres États européens. Pour autant, les auteurs des traités n'abordent quasiment pas la question de l'élargissement du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne à de nouveaux États membres.

La discrétion, dont les auteurs des traités font preuve à propos de l'élargissement, pose ici véritablement question. S'agirait-il d'une omission (in)volontaire ? Serait-ce dû à un manque de courage politique ? Est-ce que la situation géopolitique qui existe, à cette époque, en Europe, justifierait une telle réserve ? Plusieurs indices attestent que le silence à demi-gardé par les rédacteurs des articles tient au contexte géopolitique de l'époque.

---

<sup>155</sup> Le considérant n°2 du préambule du traité de Londres du 9 mai 1945 souligne que les peuples européens ont un patrimoine commun constitué de valeurs spirituelles et morales.  
Le considérant n°1 du préambule du traité de Rome du 25 mars 1957 fait référence à la solidarité qui lie l'Europe et les pays d'outre-mer.

<sup>156</sup> Le considérant n°4 du préambule du traité de Londres du 9 mai 1945 souligne qu'il « *importe dès maintenant, en vue de répondre à cette nécessité et aux aspirations manifestes de leurs peuples, de créer une organisation groupant les États européens dans une association plus étroite* ».  
Le considérant n°1 du préambule du traité de Rome du 25 mars 1957 précise que les pays fondateurs sont « *déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens* ».  
Le considérant n°8 du préambule du traité de Rome du 25 mars 1957 appelle « *les autres peuples de l'Europe qui partagent [l'idéal des pays fondateurs] à s'associer à leur effort* ».

<sup>157</sup> Il s'agit de la libre circulation des biens, la libre circulation des capitaux, la libre circulation des personnes et la libre circulation des services.

<sup>158</sup> Ces termes sont employés à l'article 1<sup>er</sup> a) du traité de Londres du 9 mai 1945.

<sup>159</sup> Il s'agit de l'Allemagne, de la Belgique, du Danemark, de la France, de l'Irlande, de l'Italie, du Luxembourg, de la Norvège, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède.

Il faut, en effet, se rappeler qu'un profond vent d'incertitude et d'inquiétude traverse les États européens au sortir de la Seconde Guerre mondiale.

L'Allemagne reste occupée par les quatre puissances alliées<sup>160</sup> plusieurs années après le conflit armé<sup>161</sup>. Le sort de l'Allemagne et celui des territoires et/ou des États annexés par le III<sup>e</sup> Reich ne sont pas nécessairement tranchés à l'époque où sont écrits les traités<sup>162</sup>.

Puis la constitution du bloc soviétique obère le projet d'étendre physiquement les limites géographiques des deux organisations européennes au-delà de l'Europe occidentale.

De surcroît, la division des États européens au cours du conflit armé est omniprésente dans les esprits des rédacteurs des traités qui ont connu les deux guerres mondiales au XX<sup>e</sup> siècle.

S'agissant de l'élargissement du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, un point important, pour l'avenir de l'Europe, semble, cette fois, avoir échappé à la vigilance des rédacteurs des traités initiaux.

Les onze États fondateurs du Conseil de l'Europe et/ou de l'Union européenne ont, à cette époque, des situations politiques, économiques et sociales relativement homogènes. Pour autant, aucune disposition ne traite du cas de l'État candidat qui présenterait, à l'avenir, une différence de situation.

Or comment intégrer cet État, dans des conditions acceptables, s'il ne dispose pas *a minima* d'un aménagement spécial pour incorporer le droit du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne dans son ordre juridique interne ?

À défaut de base juridique, les deux organisations européennes sont, dans un premier temps, amenées à trouver une solution pays par pays. Cependant,

---

<sup>160</sup> Les alliés comprennent les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et l'Union soviétique.

<sup>161</sup> L'Allemagne est divisée en quatre zones occupées par les Alliés.

<sup>162</sup> Ainsi l'Allemagne de l'Ouest est créée le 23 mai 1949. Après la création de l'Allemagne de l'Est, le 7 octobre 1949, se pose aussi la question du rattachement politique de la Sarre. Il faut finalement attendre la signature des Accords de Luxembourg entre la France et l'Allemagne, le 27 octobre 1956, pour entériner le rattachement politique de la Sarre en tant que Land de l'Allemagne de l'Ouest au 1<sup>er</sup> janvier 1957.

à ce stade, il convient d'opérer une distinction entre les deux organisations européennes.

Jusqu'à la fin des années 1960, le Conseil de l'Europe est la seule des deux organisations européennes à accepter de nouveaux États. Et, en autorisant l'adhésion de la Turquie, de la république fédérale d'Allemagne, de l'Autriche et de Chypre, il est patent que, au cours de cette période, l'opportunisme politique ait prioritairement guidé l'action du Conseil de l'Europe<sup>163</sup>.

À partir des années 1970, le Conseil de l'Europe modifie sa stratégie. Des régimes politiques autoritaires<sup>164</sup> sont, à cette époque, en place, en Espagne, en Grèce et au Portugal. Le Conseil de l'Europe est à *la manœuvre* pour rétablir la question des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit dans ces trois pays de l'Europe du sud.

L'Espagne, la Grèce et le Portugal rejoignent le Conseil de l'Europe, au milieu des années 1970, après le rétablissement de la démocratie politique. De son côté, l'Union européenne bénéficie de la pression exercée, par le Conseil de l'Europe, sur ces trois États, pour les intégrer comme membres, au début des années 1980.

L'adhésion des États candidats au Conseil de l'Europe et à l'Union européenne se traite, au cas par cas, sans méthodologie prédéfinie, jusqu'à la fin des années 1980. Des pourparlers et des pressions diplomatiques se mettent officieusement en place entre les gouvernements des États membres et candidats. De surcroît, un accompagnement adapté à la situation de chaque État candidat est officiellement organisé par le Conseil de l'Europe et/ou par l'Union européenne.

Cependant, les moyens financiers, humains et matériels des deux organisations européennes ne permettent pas d'accompagner simultanément, au cas par cas, un nombre trop important d'États candidats. L'appréciation faite pays par pays n'a de l'intérêt que, seulement si, le nombre d'États candidats reste limité.

---

<sup>163</sup> L'Allemagne et l'Autriche ont perdu la Seconde Guerre mondiale. Ces deux pays sont occupés par les alliés jusqu'en 1949 et 1955.

Chypre est une possession turque jusqu'à la Première Guerre mondiale. 20 % de la population chypriote est turque, ce qui suscite des convoitises. Après l'invasion de Chypre par la Turquie en 1974, l'île est divisée en deux : la République de Chypre sous influence grecque et la Chypre du nord sous influence turque.

<sup>164</sup> Cf. *infra*.

À partir des années 1990, la disparition du rideau de fer suscite une envie frénétique de libertés politiques et économiques des gouvernants et des gouvernés dans les anciens pays de l'Europe de l'Est, ainsi que dans plusieurs républiques de l'ex-Union soviétique. Ces États, devenus indépendants, manifestent rapidement le souhait d'adhérer au Conseil de l'Europe et à l'Union européenne. Le nombre de candidats désirant rejoindre les deux institutions européennes devient important.

La nécessité, pour les États candidats de rattraper leur *retard*<sup>165</sup>, contraint le Conseil de l'Europe et l'Union européenne à renforcer, étape par étape, les conditions de leur adhésion<sup>166</sup>. Des conditions relatives à l'exercice de la démocratie, à l'organisation d'élections libres nationales ou locales et à l'instauration d'une économie de marché sont peu à peu imposées aux États candidats par les deux institutions européennes.

Parallèlement, après l'ouverture du mur de Berlin, la question de la délimitation de la frontière orientale de l'Europe devient une préoccupation permanente pour les États membres des deux organisations européennes<sup>167</sup>.

La phase de préparation des États candidats à une adhésion constitue, à cette occasion, un *véritable laboratoire d'idées* pour le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. D'une manière générale, elle permet aux deux organisations européennes d'affiner leur méthodologie pour intégrer un État candidat. Au cas particulier, elle leur permet de définir, au plus près, les conditions de cette adhésion.

Cependant, cette phase de préparation a aussi un inconvénient pour les États candidats. Elle permet au Conseil de l'Europe et à l'Union européenne de peser *in fine* sur les orientations prises par les États candidats. Dans les faits, ces derniers sont contraints de se plier aux exigences de Bruxelles et/ou de Strasbourg s'ils veulent figurer parmi les candidats sélectionnés.

---

<sup>165</sup> Par rapport à l'acquis européen.

<sup>166</sup> Pour plus de détails, v. ROBERT C. « L'Union européenne face à son élargissement à l'est : incertitudes politiques et construction d'un leadership administratif », *Politique européenne*, vol. 3, n°2, 2001, pp. 38-62.

<sup>167</sup> Si aujourd'hui, l'Océan Atlantique, les mers et les îles délimitent toujours naturellement l'Europe à l'ouest, aucun élément ne fixe plus la frontière de l'Europe orientale. Et l'histoire atteste de cette difficulté. Car de la chute de l'Empire romain à celle de l'Empire ottoman, cette frontière a fluctué au gré des incursions des belligérants. V. sur ce point : CARPENTIER J., LEBRUN F., *L'histoire de l'Europe*, Paris, Seuil, 1992, 620 p.

La pression juridique qui est exercée par les deux institutions européennes sur les États candidats est à double visage.

D'une part, il s'agit, pour les États candidats, de prendre les mesures permettant d'introduire, dans leur ordre juridique interne, les principes et les valeurs politiques et économiques reconnus par les textes à valeur européenne (respect des droits de l'homme, existence d'un État de droit, présence d'une démocratie politique et instauration d'une économie de marché).

D'autre part, à l'exception des trois États baltes<sup>168</sup>, les États candidats ont des administrations publiques qui ne sont pas capables d'incorporer, dans le droit national, le corpus juridique européen. En contrepartie, des réformes structurelles et/ou des mises à niveau sont exigées par les deux organisations européennes, pour qu'un État candidat devienne membre du Conseil de l'Europe et/ou de l'Union européenne. C'est ainsi que les réformes territoriales<sup>169</sup> et/ou administratives<sup>170</sup> s'enchaînent, les unes après les autres, dans les pays concernés, avec l'assistance technique du Conseil de l'Europe et/ou de l'Union européenne et/ou de leurs États membres.

L'augmentation du nombre d'États candidats, aux lendemains de l'ouverture du mur de Berlin, oblige les deux organisations européennes à reconsidérer, dans leur ensemble, la question de l'élargissement. Cette augmentation appelle plusieurs questions. Comment intégrer un nombre important d'États candidats dans un délai contraint ? Quelles doctrines appliquer et quelles pratiques mettre en place pour combler leurs différences ? Quels processus et quelles méthodes adopter pour introduire le corpus juridique européen dans le droit national ? Telles sont les principaux défis à relever par les deux organisations européennes.

Pour ce faire, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne se doivent d'inventer des règles d'adhésion. Ceux-ci décident alors d'instaurer des *critères administratifs*. Ces critères ont pour base juridique les traités ou le droit dérivé. Un

---

<sup>168</sup> Il s'agit de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie.

<sup>169</sup> Au sein de l'administration des entités infra-étatiques.

<sup>170</sup> Au sein de l'administration d'État.

ensemble d'actes non obligatoires tels que des recommandations, des principes directeurs, des chartes, etc., viennent compléter ceux de droit dur. Ces critères se présentent sous la forme de conditions que les États candidats sont tenus de remplir, pour intégrer l'une et/ou l'autre des organisations européennes, d'où l'utilisation, pour l'avenir, du concept de *conditionnalité*.

La conditionnalité<sup>171</sup> est l'instrument au service du Conseil de l'Europe et/ou de l'Union européenne pour exercer une pression juridique sur les États candidats. Pour autant, les conditions imposées sont évolutives. Elles sont appelées à changer et à se perfectionner avec l'expérience acquise par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Par ailleurs, ces conditions sont *asymétriques*. Ainsi, en fonction de la situation de l'État candidat, les deux organisations européennes peuvent, pour une intégration réussie, proposer des réformes *à la carte*.

En l'absence de fil conducteur perceptible dans les pratiques instituées par les deux organisations européennes, il ressort, néanmoins, une constante. Les conditionnalités<sup>172</sup> telles que posées par le Conseil de l'Europe et/ou de l'Union européenne se sont resserrées au fil du temps et de leur expérience acquise.

Compte tenu de ce qui précède, c'est au regard de l'encadrement croissant des conditionnalités posées par le Conseil de l'Europe (titre 1) et l'Union européenne (titre 2) que nous examinerons l'influence ainsi pressentie sur l'organisation politique et administrative des États et de leurs entités infra-étatiques.

## **TITRE 1 - L'ENCADREMENT CROISSANT DES CONDITIONNALITÉS**

### **POSÉES PAR LE CONSEIL DE L'EUROPE**

---

<sup>171</sup> La conditionnalité au singulier désigne ici l'ensemble des conditions exigées en échange d'une intégration au Conseil de l'Europe et/ou de l'Union européenne.

<sup>172</sup> Les conditionnalités, au pluriel, désignent ici les différentes catégories de conditions exigées. Ainsi il existe une conditionnalité géographique, une conditionnalité politique et une conditionnalité économique.

**TITRE 2 - L'ENCADREMENT CROISSANT DES CONDITIONNALITÉS**  
**POSÉES PAR L'UNION EUROPÉENNE**

## TITRE 1

### L'encadrement croissant des conditionnalités

#### posées par le Conseil de l'Europe

L'effondrement du régime soviétique, dont le symbole le plus marquant est l'ouverture du mur de Berlin, provoque un séisme politique en Europe de l'Est. À la même époque, sur la scène internationale, les systèmes politiques libéraux sont triomphants dans les pays-anglo-saxons.

Avec la fin de la guerre froide, le modèle libéral n'a plus aucun adversaire. Son expansion semble sans limites pour certains auteurs. C'est ainsi que, dans un article intitulé *la fin de l'Histoire*<sup>173</sup>, l'économiste Francis FUKUYAMA annonce, quelques mois avant l'ouverture du mur de Berlin, la disparition du communisme et le triomphe prochain de la démocratie dans tous les pays.

« *Le triomphe de l'Occident, de l'idée occidentale, éclate d'abord dans le fait que tout système viable qui puisse se substituer au libéralisme occidental a été totalement discrédité. [...]. Il se peut bien que ce à quoi nous assistons, ce ne soit pas seulement la fin de la guerre froide ou d'une phase particulière de l'après-guerre, mais la fin de l'histoire en tant que telle : le point final de l'évolution idéologique de l'humanité et l'universalisation de la démocratie libérale occidentale comme forme finale de gouvernement humain* »<sup>174</sup>. Une nouvelle ère de paix s'ouvrirait ainsi au tournant des années 1990 grâce au libéralisme.

Dans ce contexte, le modèle libéral est plébiscité par les pays de l'Europe centrale et orientale. Les partis politiques de ces États se prononcent rapidement en

---

<sup>173</sup> Article publié en 1989 dans la revue *The National Interest*. La thèse soutenue par Francis FUKUYAMA est rapidement controversée. En 1992, juste après l'effondrement de l'Union soviétique, Francis FUKUYAMA développe ses idées dans un livre intitulé *la fin de l'histoire et le dernier homme*. Pour plus de détails, v. FUKUYAMA F., *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992, 452 p.

<sup>174</sup> *Ibid.*

faveur d'un *retour en Europe*. Puis les pays de l'Europe centrale et orientale sont bientôt rejoints par les pays baltes et ceux du Sud-Est de l'Europe.

Ce retour en Europe des anciennes démocraties populaires pose un certain nombre de questions pour les pays du bloc de l'Ouest. Comment engager ces pays sur la voie de transition démocratique alors que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu par la chute de l'ancien régime politique ? Comment assurer la transition démocratique sans expérience préalable acquise par ces États dans le domaine de la démocratie libérale ? Comment passer du socialisme au capitalisme ? Comment amorcer le retour de ces anciennes démocraties populaires en Europe ?

Parallèlement, l'idée d'un retour de ces États sous l'égide du Conseil de l'Europe progresse en Europe occidentale. « *Tout le monde avait plus ou moins oublié [...] cette institution qui [dormait] au bord du Rhin [selon l'expression du Général de GAULLE, parce que] les valeurs de droits de l'Homme [et] de démocratie [étaient devenues] le bébé en Europe occidentale* » se souvient Catherine LALUMIÈRE, secrétaire générale du Conseil de l'Europe du 1<sup>er</sup> juin 1989 au 31 mai 1994. Les pays de l'Europe centrale et orientale « *qui nous semblaient précédemment immuables et d'une solidité totale [se sont effondrés comme] un château de carte [après] la chute du mur de Berlin [et] l'écroulement finalement très rapide et très pacifique de tous ces régimes. Et très vite, un chantier [s'est dessiné, celui] où il fallait [...] retrousser ses manches rapidement et prendre la truelle à la main pour construire aussi vite que possible une autre Europe et d'autres régimes dans chacune de ces pays, faute de quoi c'était le chaos qui allait s'installer [...]. Les pays de l'Europe centrale et orientale eux ont tout à reconstruire en matière de démocratie pluraliste, de respect des droits de l'Homme, d'esprit d'ouverture, de tolérance, ... et d'ailleurs eux-mêmes se tournent vers le Conseil de l'Europe très vite, [d'où] le devoir politique et moral [du Conseil de l'Europe] de répondre à leurs sollicitations et de tendre la main* »<sup>175</sup>.

---

<sup>175</sup> Interview donnée par Catherine LALUMIÈRE le 17 mai 2006. [https://www.cvce.eu/obj/interview\\_de\\_catherine\\_lalumiere\\_l\\_action\\_du\\_conseil\\_de\\_l\\_europe\\_paris\\_17\\_mai\\_2006-fr-6e200255-0b43-4574-a3b0-371441389ad9.html](https://www.cvce.eu/obj/interview_de_catherine_lalumiere_l_action_du_conseil_de_l_europe_paris_17_mai_2006-fr-6e200255-0b43-4574-a3b0-371441389ad9.html).

Le retour en Europe des anciennes démocraties populaires transcende le Conseil de l'Europe au début des années 1990. En tant que protecteur des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Conseil de l'Europe accompagne, avec le consentement des États-Unis et de l'OTAN, le processus de démocratisation entamé dans les anciens pays du bloc de l'Est. En l'espace de quelques mois, l'organisation européenne passe de *l'ombre à la lumière*<sup>176</sup>.

Pour autant, les moyens affectés au Conseil de l'Europe pour accompagner le processus de démocratisation ne sont pas à la hauteur du nouveau *chantier*. L'organisation européenne doit ajuster ses moyens et ses procédures internes pour optimiser son mode de fonctionnement. Il ne suffit pas d'être efficace ; il faut également se montrer efficient pour relever le défi ouvert par ce nouveau chantier au début des années 1990.

Parallèlement, une série de questions réapparaît avec le retour en Europe des pays de l'ancien bloc de l'Est.

La première série concerne les limites territoriales de l'Europe orientale. Entre 1949 et 1989, la question s'est figée avec la limite physique posée par le rideau de fer. Avec l'adhésion des anciens pays du bloc de l'Est, la question de la frontière orientale resurgit du point de vue de l'histoire générale de l'Europe.

La seconde série est d'ordre politique. Les anciens pays de l'Europe centrale et orientale manifestent leur souhait d'adhérer rapidement au Conseil de l'Europe après la chute du mur de Berlin. Or, avant d'intégrer le Conseil de l'Europe, les pays candidats doivent assimiler l'acquis de cette organisation en matière de droits de l'homme et de démocratie pluraliste, ce qui constitue un vrai défi.

En guise de réponse aux demandes d'adhésion des États de l'Europe de l'Est, le Conseil de l'Europe définit peu à peu une stratégie. Cette stratégie d'adhésion évolutive se base sur deux éléments : la conditionnalité géographique d'une part (chapitre 1), et la conditionnalité politique d'autre part (chapitre 2).

---

<sup>176</sup> Pour plus de détails, v. WASSENBERG B., *Histoire du Conseil de l'Europe*, Conseil de l'Europe, 2013, 261 p.

**CHAPITRE 1 – L'ÉVOLUTION DE LA CONDITIONNALITÉ GÉOGRAPHIQUE**

**CHAPITRE 2 – L'ÉVOLUTION DE LA CONDITIONNALITÉ POLITIQUE**

## Chapitre 1

### L'évolution de la conditionnalité géographique

À titre liminaire, il convient de rappeler que la question de la représentation géographique de l'Europe a traversé le temps et les époques. Si, de nos jours, il est communément admis que le mot Europe serait apparu en Grèce, berceau de la démocratie athénienne, la question de la fixation des limites géographiques de l'Europe demeure encore ouverte de nos jours.

Où commence et s'arrête l'Europe ? Ainsi peut se résumer la question. Si le commencement ne soulève pas de difficulté puisque l'Océan Atlantique, les mers et les îles bordent naturellement l'Europe occidentale, aucun de ces éléments ne fixe, en revanche, la frontière de l'Europe orientale. De surcroît, l'histoire de l'Europe atteste de la difficulté de fixer une frontière orientale.

De la chute de l'Empire romain à celle de l'Empire ottoman, de la volonté de CHARLEMAGNE (742-814)<sup>177</sup> à celle de Charles QUINT (1500-1558)<sup>178</sup> d'édifier

---

<sup>177</sup> CHARLEMAGNE s'empare ainsi, avec l'aide de l'Église, de plusieurs territoires : la Lombardie, la Saxe, la Bavière. Mais il n'arrive pas s'emparer de l'Espagne. En l'An 800, il est couronné par le pape en tant qu'empereur d'Occident. À l'intérieur du royaume franc, une *administration européenne* se met en place. Le royaume est divisé en comtés. Chaque comté dispose d'un représentant du pouvoir temporel et judiciaire et d'un évêque. Des légats impériaux sillonnent le royaume pour veiller à la bonne application des capitulaires. Ce *noyau* d'Europe, pris en tenaille entre d'une part les musulmans au sud et d'autre part les païens slaves à l'est, est divisé entre le fils et les petits-fils de CHARLEMAGNE.

<sup>178</sup> Charles de HABSBOURG hérite, en 1506, à la mort de son père, Philippe 1<sup>er</sup>, du duché de Bourgogne et de ses possessions aux Pays-Bas. En 1516, à la mort de son grand-père maternel, Ferdinand V, il reçoit les royaumes de Castille, d'Aragon, de Naples et de Sicile ainsi que d'importantes colonies espagnoles situées en Amérique. En 1519, à la mort de son grand-père paternel, l'empereur romain germanique Maximilien 1<sup>er</sup>, Charles de HABSBOURG hérite de l'archiduché d'Autriche. La même année, il est élu, sous le nom de Charles QUINT, empereur du saint-empire romain germanique, contre son concurrent et perpétuel rival FRANÇOIS I<sup>er</sup> (1494-1547). Charles QUINT est alors à la tête d'un immense territoire sur lequel le soleil ne se couche jamais. En 1520, Charles QUINT est sacré empereur à Aix la Chapelle. Il reçoit la bénédiction du Pape seulement en 1530 à Bologne.

Le règne impérial de Charles QUINT correspond à la naissance et au développement de la réforme luthérienne à l'intérieur de l'Empire. Ardant défenseur de la foi catholique, il convoque, en 1521, Martin LUTHER (1483-1546) à la diète de Worms. Celui-ci est mis au ban de l'Empire. La période troublée qui accompagne l'essor de cette réforme incite les princes allemands à réclamer l'autonomie de leurs États du point de vue religieux. En 1530, Charles QUINT réunit la diète d'Augsbourg sur la question de la soumission des princes du saint-empire convertis à la réforme luthérienne. Or, les princes allemands se coalisent sous l'autorité de Philippe de HESSE et l'électeur Jean Frédéric de SAXE. Ces derniers présentent à Charles QUINT la Confession d'Augsbourg, texte fondateur du luthéranisme que celui-ci juge inacceptable. En 1531, ces mêmes princes forment la Ligue de Smalkalde et s'allient au roi de France FRANÇOIS I<sup>er</sup>. Après l'ouverture en 1545 du Concile de Trente, auquel les protestants refusent de participer, Charles QUINT et le pape lancent trois armées contre les princes allemands. Ceux-ci sont défaits à Mühlberg en 1547 et doivent accepter l'Intérim d'Augsbourg en 1548, en attendant les conclusions du Concile de Trente. Celles-ci disposent que les protestants sont provisoirement autorisés à communier sous les

une Europe chrétienne, il ressort, que cette frontière fluctue au gré des incursions des belligérants<sup>179</sup>. Ainsi la question de la géographie de l'Europe et la géographie de la construction européenne sont intimement liées et indissolubles depuis deux millénaires.

La question de la géographie de l'Europe et la géographie de la construction européenne a pris une dimension particulière au début du XX<sup>e</sup> siècle. Après la première guerre mondiale, une conférence se tient à Paris entre les vainqueurs, à partir du 18 janvier 1919, pour négocier le traité de Versailles qui est signé le 28 juin 1919. L'Empire allemand (1871-1918), l'Empire austro-hongrois (1867-1918) et l'Empire ottoman (1299-1923) sont dissous. S'inspirant du principe des nationalités<sup>180</sup>, de nouveaux États apparaissent ou renaissent en Europe. Issus de la dislocation des Empires précédents, l'Autriche, la Hongrie, la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie deviennent des États indépendants à l'est de l'Europe occidentale.

En parallèle, sur la base du traité de Versailles, la SDN est créée le 10 janvier 1920. Les 42 membres signataires<sup>181</sup> s'engagent à « *développer la coopération entre les nations et [à] leur garantir la paix et la sûreté [et, à cet effet, à] accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre, [à] entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur, [à] observer rigoureusement les prescriptions du droit international, reconnues désormais comme*

---

deux espèces et leurs pasteurs à se marier. Mais en 1555, les princes protestants, alliés au roi de France HENRI II (1519-1549), s'emparent d'Augsbourg et gagnent la bataille d'Innsbruck contre Charles QUINT. L'empereur délègue son frère Ferdinand pour accepter la Paix d'Augsbourg : il est pris acte de l'existence de deux confessions, chaque prince dans l'empire peut choisir la religion dans son état, tandis que les sujets qui refusent le choix de leur prince ont le droit de partir. La paix d'Augsbourg marque un tournant dans l'histoire des relations internationales. Elle invente, en effet, le principe de non-ingérence dans les affaires internes des États tiers.

N'ayant pu empêcher l'essor de la réforme en Allemagne, ni rendre l'empire héréditaire, le projet politique de Charles QUINT, à savoir établir une monarchie chrétienne et universelle sur le monde, est un échec. Lassé par les conflits ainsi qu'épuisé par de nombreux voyages et par la maladie, Charles QUINT cède le pouvoir. Il lègue les Pays-Bas, l'Espagne et la Franche-Comté à son fils Philippe entre 1555 et 1556, puis renonce à la dignité impériale, et cède l'Autriche à son frère Ferdinand en 1556. Il s'agit donc d'un second échec, après la première tentative de Charlemagne, d'établir l'unité européenne.

<sup>179</sup> CARPENTIER J. et LEBRUN F., *L'histoire de l'Europe*, Paris, Seuil, 1992, 620 p.

<sup>180</sup> Ce principe est l'un des 14 points contenus dans le programme de la paix du monde développé par le président Woodrow WILSON (1856-1924). Cf. *supra*.

<sup>181</sup> Union d'Afrique du Sud, Argentine, Australie, Belgique, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Cuba, Danemark, Royaume d'Espagne, France, Royaume de Grèce, Guatemala, Haïti, Honduras, Inde, Italie, Japon, Liberia, Nicaragua, Norvège, Nouvelle-Zélande, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Perse, Pologne, Portugal, république de Chine, Roumanie, Royaume-Uni, Salvador, Siam, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Uruguay, Venezuela, Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

*règle de conduite effective des gouvernements, [à] faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés »<sup>182</sup>.*

Le sénat des États-Unis rejette, pour autant, la ratification du traité de Versailles le 19 mars 1920. Les États-Unis n'intègrent pas la SDN, ce qui compromet le projet de sécurité collective et de paix perpétuelle imaginé par le président des États-Unis, Thomas Woodrow WILSON (1856-1918).

Dans un premier temps, les adhésions à la SDN se limitent aux puissances européennes vainqueures de la Première Guerre mondiale. Mais l'hégémonie de ces puissances *européanise* l'action de la SDN. Dans un second temps, des États non européens adhèrent également à la SDN. Mais l'ascendant exercé par les États européens est tel que l'organisation reste sous leur influence<sup>183</sup>.

L'idée de créer une unité européenne se manifeste pendant l'entre-deux-guerres. La SDN y tient un rôle de premier plan. Ses organes deviennent la tribune des personnalités les plus enclines à une union des États européens<sup>184</sup>. Pour autant,

---

<sup>182</sup> Préambule du traité de Versailles signé le 28 juin 1919.

<sup>183</sup> 63 États adhèrent à la SDN entre 1920 et 1946. 43 % des États membres de l'organisation sont pays européens (Albanie, Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Royaume d'Espagne, Estonie, Finlande, France, Royaume de Grèce, Royaume de Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie et Royaume des Serbes, Croates et Slovènes).

<sup>184</sup> Dans un discours devant la 10<sup>ème</sup> session de l'Assemblée de la SDN le 5 septembre 1929, Aristide BRIAND (1862-1932), président du Conseil et Ministre des affaires étrangères de la république française, se prononce en faveur d'un projet d'union européenne. « [...] *Je pense qu'entre des peuples qui sont géographiquement groupés comme les peuples d'Europe, il doit exister une sorte de lien fédéral ; ces peuples doivent avoir à tout instant la possibilité d'entrer en contact, de discuter leurs intérêts, de prendre des résolutions communes, d'établir entre eux un lien de solidarité, qui leur permette de faire face, au moment voulu, à des circonstances graves, si elles venaient à naître. C'est ce lien que je voudrais m'efforcer d'établir. Évidemment. L'Association agira surtout dans le domaine économique : c'est la question la plus pressante. Je crois que l'on peut y obtenir des succès. Mais je suis aussi qu'au point de vue politique au point de vue social, le lien fédéral, sans toucher à la souveraineté d'aucune des nations qui pourraient faire partie d'une telle association, peut être bienfaisant, et je me propose, pendant la durée de cette session, de prier ceux de mes collègues qui représentent ici des nations européennes de bien vouloir envisager officieusement cette suggestion et la proposer à l'étude de leurs gouvernements pour dégager plus tard pendant la prochaine session de l'Assemblée peut-être, les possibilités de réalisation que je crois discerner [...]* » déclare Aristide BRIAND devant les membres de l'Assemblée de la SDN.

La proposition d'Aristide BRIAND reçoit un écho auprès du chancelier allemand Gustav STRESEMANN (1878-1929) dans un discours le 9 septembre 1929 devant la même Assemblée. « [...] *Je passe maintenant à la question de la nouvelle forme à donner aux relations entre les États européens. Il est vrai que c'est là une question qui n'intéresse pas directement la Société des Nations, parce que celle-ci a un caractère d'universalité, et ce n'est pas vers elle que nous devons tourner nos regards pour la solution de cette question. [...] Je me déclare nettement opposé à toute idée politique impliquant une tendance quelconque dirigée contre d'autres continents. Je ne suis pas partisan non plus d'une autarcie économique de l'Europe. Mais il y a, à mon avis, beaucoup de tâches qu'une telle concentration pourrait mener à bien. Combien y a-t-il de choses, dans l'Europe actuelle, dans sa structure économique, qui paraissent extraordinairement grotesques ! Il me paraît grotesque que l'évolution de l'Europe ait l'air de se faire non en avant, mais en arrière. Et pourtant, regardez l'Italie. Qui de*

sur le terrain, le bilan de la SDN reste mitigé<sup>185</sup>. Si elle obtient certains succès concernant le règlement de différends territoriaux en Europe (archipel des îles Aaland, en Albanie, en Haute-Silésie, la ville portuaire de Memel, différend gréco-bulgare et la Sarre), celle-ci ne peut empêcher le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale. De surcroît, une quinzaine d'États se retirent de la SDN avant le conflit. La SDN cesse peu à peu de fonctionner. Elle est officiellement dissoute le 20 avril 1946.

---

*nous pourrait se représenter une Italie qui ne serait pas une, où des régions économiques indépendantes s'opposeraient l'une à l'autre et se combattraient mutuellement ? De même, peut-on songer sans sourire à la situation de l'Allemagne avant le Zollverein, à un régime économique et à des échanges commerciaux qui, partant de Berlin, devaient s'arrêter à l'Elbe, parce qu'aux poteaux frontières d'Anhalt un nouveau système douanier commençait ? Si cela nous paraît étrange, médiéval et désuet, il existe cependant de nos jours, dans notre nouvelle Europe, bien des choses qui font une impression entièrement semblable. Le traité de Versailles a créé un grand nombre d'États nouveaux. Je ne veux pas discuter cette question du point de vue politique, car mes vues politiques sur le traité de Versailles sont connues. Mais, en me plaçant au point de vue économique, je tiens à souligner que, si l'on a créé un grand nombre d'États nouveaux, on a entièrement négligé de les intégrer dans la structure économique de l'Europe [...] ». CHARBONNEUX J. (dir.), *Les Grands textes qui ont inspiré l'Europe*, Les Petits Matins, 2019, 264 p.*

Les 27 États européens membres de la SDN (Albanie, Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie et Royaume de Yougoslavie) se réunissent, le 9 septembre 1929, et décident de confier au gouvernement français la rédaction d'un mémorandum sur l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne. Dans le mémorandum du gouvernement français du 1<sup>er</sup> mai 1930, l'idée est de constituer un groupement européen qui se trouverait en liaison avec la SDN. « [...] L'action même de la SDN, dont les responsabilités sont d'autant plus lourdes qu'elle est universelle, pourrait être exposée en Europe à de sérieuses entraves si ce fractionnement territorial ne trouvait pas au plus tôt sa compensation dans un lien de solidarité permettant aux Nations européennes de prendre enfin conscience de l'unité géographique européenne et de réaliser, dans le cadre de la Société, une de ces ententes régionales que le Pacte a formellement recommandées. C'est dire que la recherche d'une formule de coopération européenne en liaison avec la SDN, loin d'affaiblir l'autorité de cette dernière, ne doit tendre et ne peut tendre qu'à l'accroître, car elle se rattache étroitement à ses vues. Il ne s'agit nullement de constituer un groupement européen en dehors de la SDN, mais au contraire d'harmoniser les intérêts européens sous le contrôle et dans l'esprit de la SDN, en intégrant dans son système universel un système limité, d'autant plus effectif. La réalisation d'une organisation fédérative de l'Europe serait toujours rapportée à la SDN, comme un élément de progrès à son actif dont les nations extra-européennes elles-mêmes pourraient bénéficier. Une telle conception ne peut laisser place à l'équivoque, pas plus que celle dont procédait, sur un terrain régional encore plus restreint, la négociation collective des accords de Locarno qui ont inauguré la vraie politique de coopération européenne. En fait, certaines questions intéressent en propre l'Europe, pour lesquelles les États européens peuvent sentir le besoin d'une action propre, plus immédiate et plus directe, dans l'intérêt même de la paix, et pour lesquelles, au surplus ils bénéficient d'une compétence propre, résultant de leurs affinités ethniques et de leur communauté de civilisation. La SDN elle-même, dans l'exercice général de son activité, a eu plus d'une fois à tenir compte du fait de cette unité géographique que constitue l'Europe et à laquelle peuvent convenir des solutions communes dont on ne saurait imposer l'application au monde entier. Préparer et faciliter la coordination des activités proprement européennes de la SDN serait précisément une des tâches de l'association envisagée. Loin de constituer une nouvelle instance contentieuse pour le règlement des litiges, l'Association européenne, qui ne pourrait être appelée en pareille matière à exercer ses bons offices qu'à titre purement consultatif serait sans qualité pour traiter au fond des problèmes particuliers dont le règlement a été confié par le Pacte ou par les Traités, à une procédure spéciale de la SDN, le lien fédéral entre États européens jouerait encore un rôle très utile en préparant l'atmosphère favorable aux règlements pacifiques de la Société ou en facilitant dans la pratique l'exécution de ses décisions [...] ».

Cependant, aucune suite concrète n'est donnée au projet d'union européenne. La montée des nationalismes et la crise économique finissent par emporter le projet d'union européenne.

<sup>185</sup> DU BOIS P., « Introduction. L'ONU d'hier à demain », *Relations internationales*, vol. 127, n°3, 2006, pp. 3-4.

Parallèlement, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, de nouvelles initiatives sont prises pour tenter de développer la coopération entre les nations et leur garantir la paix et la sûreté. À l'échelle mondiale, 51 États<sup>186</sup> fondent l'ONU, le 26 juin 1945, avec la signature de la charte de San Francisco qui définit les buts et le fonctionnement de l'organisation.

L'ONU remplace la SDN. Les États-Unis deviennent un membre actif de l'institution internationale, ce qui a pour effet de déplacer le centre de gravité de l'organisation, vers l'Amérique du Nord. Parallèlement, à l'échelle européenne, une démarche, de même nature, est engagée par les États européens. 10 États<sup>187</sup> fondent le Conseil de l'Europe en signant, le 5 mai 1949, le traité de Londres<sup>188</sup>.

Le but qui est assigné au Conseil de l'Europe est de favoriser la démocratie et le respect des droits fondamentaux, civils ou politiques sur le continent européen. Cependant, entre 1949 et 1989, le Conseil de l'Europe « *dort au bord du Rhin* ». Les buts énoncés dans le statut du Conseil de l'Europe ne sont pas à la hauteur des attentes des États fondateurs.

L'institution européenne sort progressivement de *son sommeil* grâce à l'ouverture du mur de Berlin, le 9 novembre 1989. Peu à peu, la géographie de l'Europe se confond avec celle du Conseil de l'Europe. À partir de 1990, la conditionnalité géographique se renforce en tant que critère déterminant l'admission d'un État comme membre du Conseil de l'Europe. La constitution d'une Europe des droits de l'homme allant de l'Atlantique jusqu'à l'Oural se concrétise lorsque la Fédération de Russie devient membre du Conseil de l'Europe le 28 février 1996.

Comment une Europe des droits de l'homme, allant de l'Atlantique à l'Oural, s'est-elle peu à peu constituée ? Comment les États membres du Conseil de

---

<sup>186</sup> Afrique du Sud, Arabie Saoudite, Argentine, Australie, Belgique, Biélorussie, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, république de Chine, Colombie, Costa Rica, Cuba, Danemark, république dominicaine, Égypte, Équateur, États-Unis, Éthiopie, France, Grèce, Guatemala, Haïti, Honduras, Inde, Irak, Iran, Liban, Liberia, Luxembourg, Mexique, Nicaragua, Norvège, Nouvelle-Zélande, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Royaume-Uni, Salvador, Syrie, Tchécoslovaquie, Turquie, Ukraine, Union soviétique, Uruguay, Venezuela et Yougoslavie.

<sup>187</sup> Cf. *supra*.

<sup>188</sup> Le traité de Londres est consultable à partir du lien suivant : <https://rm.coe.int/1680716109> [Consulté le 10 juin 2021]. Ce traité fixe le statut du Conseil de l'Europe.

l'Europe ont-ils agi pour élargir la *maison commune européenne*<sup>189</sup> jusqu'à la Fédération de Russie ? Des manœuvres et/ou des tractations particulières se sont-elles déroulées entre les pays membres, pour délimiter physiquement l'Europe de l'Asie et du Moyen-Orient ?

Nous traiterons la question de la conditionnalité géographique en deux temps : en tant que critère d'interprétation limité à l'Europe occidentale avant la réunification allemande (section 1), puis élargi à toute l'Europe après la réunification allemande (section 2).

### Section 1 – Un critère d'interprétation limité à l'Europe occidentale avant la réunification allemande

Le statut du Conseil de l'Europe signé par les dix membres fondateurs<sup>190</sup>, le 5 mai 1949, établit un lien géographique, entre les États candidats à devenir membre de l'organisation et le territoire européen.

Cependant, le critère géographique posé est peu explicite. Si le texte indique que *tout État et pays européen* peut intégrer le Conseil de l'Europe<sup>191</sup>, aucun disposition ne précise, en revanche, ce qui caractérise un État et un pays européen au plan géographique.

---

<sup>189</sup> Cette expression est utilisée par Mikhaïl GORBATCHEV, président du soviet suprême de l'URSS (1989-1990), dans un discours prononcé devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en juillet 1989.

<sup>190</sup> Ces dix membres sont la Belgique, le Danemark, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni.

<sup>191</sup> La première catégorie est prévue à l'article 4 dudit statut. « *Tout État européen considéré comme capable de se conformer aux dispositions de l'article 3 et comme ayant la volonté [pouvait] être invité par le Comité des Ministres à devenir membre du Conseil de l'Europe* ». Dans ce cas, l'État européen défini en tant que tel devient membre du Conseil de l'Europe « *dès qu'un instrument d'adhésion au [...] Statut [a] été remis en son nom au Secrétaire général* ».

La seconde catégorie géographique est détaillée à l'article 5 de ce même statut. « *Dans des circonstances particulières, un pays européen considéré comme capable de se conformer aux dispositions de l'article 3 et comme en ayant la volonté [pouvait] être invité par le Comité des Ministres à devenir membre associé du Conseil de l'Europe* ». Dans ce cas, l'État européen défini en tant que tel acquiert la qualité de membre associé du Conseil de l'Europe « *dès qu'un instrument d'acceptation au [...] Statut [a] été remis en son nom au Secrétaire général* ». À ce jour, il n'y a plus d'État membre associé. Deux États ont bénéficié de ce statut. Il s'agit de l'Allemagne pour la période allant du 13 juillet 1950 au 1<sup>er</sup> mai 1951 et du protectorat de la Sarre pour celle allant du 3 août 1950 au 31 décembre 1956. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 1957, la Sarre sera réintégré à l'Allemagne. À noter qu'il n'y a plus aujourd'hui de pays européen ayant la qualité de membre-associé au sein du Conseil de l'Europe.

La conditionnalité géographique n'étant pas définie *in concreto* par les membres fondateurs du Conseil de l'Europe, une question se pose dès la création du Conseil de l'Europe en 1949. Il s'agit, en effet, de déterminer quels sont les éléments d'appréciation objectifs qui permettent de distinguer physiquement l'Europe des autres parties du globe terrestre.

Pour autant, la délimitation territoriale de l'Europe ne s'opère pas, au début de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, sur la base d'éléments d'appréciation objectifs. Cette délimitation se confond, dans un premier temps, avec l'histoire générale du continent éponyme. Il s'avère, en effet, que la guerre froide (1945-1991) divise le monde en deux, et oppose le bloc occidental au bloc soviétique<sup>192</sup>. Et ce monde bipolaire rejailit sur l'Europe en la divisant entre l'Est et l'Ouest. Dans ce nouvel ordre mondial, le Conseil de l'Europe utilise la marge d'appréciation, que lui laisse le statut, pour interpréter extensivement le concept d'État et de pays européen.

C'est ainsi que, dès sa création, en 1949, des États anciens alliés de l'Allemagne hitlérienne sont admis en qualité de membres du Conseil de l'Europe<sup>193</sup>. Il en est également, de même, pour les États qui se sont déclarés neutres dans le conflit qui a opposé les Alliés et les puissances de l'Axe entre 1939 et 1945<sup>194</sup>.

C'est également de cette marge d'appréciation, dont va se servir le Conseil de l'Europe, pour intégrer, après la Seconde Guerre mondiale, les États d'Europe occidentale en tant que membres. Cette intégration permet ainsi à l'organisation d'étendre progressivement son aire d'influence à l'ensemble des États d'Europe occidentale, entre 1949 et 1989.

Comme il a été précisé précédemment, la guerre froide rejailit en Europe. Le *statu quo* entre les deux blocs est maintenu grâce à *l'équilibre de la terreur*. L'utilisation de l'arme nucléaire par l'un des deux camps aurait nécessairement provoqué la destruction des deux blocs.

---

<sup>192</sup> Le bloc occidental était dirigé par les États-Unis et le bloc soviétique par l'URSS.

<sup>193</sup> C'est ainsi que la république fédérale d'Allemagne adhère au Conseil de l'Europe en 1950 et l'Autriche en 1956. A noter également que le Conseil de l'Europe avait préalablement permis à la république fédérale d'Allemagne et à la Sarre d'adhérer, dès 1950, au Conseil de l'Europe en tant que membres associés. Cf. *supra*.

<sup>194</sup> C'est ainsi que la Turquie adhère au Conseil de l'Europe en 1949 et la Suisse en 1963.

Compte tenu de ce qui précède, la *destruction mutuelle assurée* fige, de fait, les frontières physiques entre l'Europe de l'Ouest et celle de l'Est. Dans ces circonstances, les limites territoriales entre les deux Europe sont fixées, de manière intangible, entre 1949 et 1989, par la mise en place d'un rideau de fer.

Le gel militaire des frontières physiques entre les deux Europe rend inopérant, pendant près de quarante ans, la conditionnalité géographique en tant que critère d'adhésion.

L'ouverture du mur de Berlin et la dislocation de l'Union soviétique changent radicalement la donne au début des années 1990. Un nouvel ordre européen se profile politiquement. La conditionnalité géographique devient un sujet particulièrement sensible car il s'agit désormais d'apprécier les limites territoriales de l'Europe à l'est et au sud-est.

Les demandes d'adhésion au Conseil de l'Europe des anciens pays de l'Europe de l'Est, de quelques anciennes républiques socialistes soviétiques et de plusieurs pays des Balkans affluent dans un laps de temps relativement court. Cet afflux offre au Conseil de l'Europe l'opportunité d'étendre, cette fois, son aire d'influence au-delà de l'ancien rideau de fer.

Cependant, des interrogations resurgissent, à la même époque, concernant l'extension de l'Europe à l'est et au sud-est. Quels pays situés à l'est de l'Europe devaient-ils former la Grande Europe ? Où fallait-il placer les frontières orientales de l'Europe ? Où fallait-il *mettre le curseur* ? Quelles limites territoriales fallait-il fixer entre l'Europe, l'Asie et le Moyen-Orient ?

L'ensemble des questions ci-dessus évoquées divise profondément les États membres du Conseil de l'Europe au tournant des années 1990. Si la candidature de certains États ne soulève pas l'hostilité des États membres, celle d'autres États<sup>195</sup> cristallise, en revanche, les tensions et les passions. Il est donc nécessaire, sinon urgent pour le Conseil de l'Europe, d'apporter des précisions quant à l'application de la conditionnalité géographique à partir de 1989.

---

<sup>195</sup> C'est le cas de la Russie et des États du Caucase. Cf. *supra*.

## Section 2 – Un critère d'interprétation élargi à toute l'Europe après la réunification allemande

À partir de 1989, les pays de l'Europe centrale et orientale se rapprochent progressivement du Conseil de l'Europe<sup>196</sup>.

En raison du réchauffement des relations géopolitiques entre l'Est et l'Ouest, plusieurs de ces États présentent rapidement une demande formelle d'adhésion au Conseil de l'Europe<sup>197</sup>. C'est, dans ce contexte, que neuf de ces États adhèrent à l'organisation européenne entre 1990 et 1993<sup>198</sup>.

Parallèlement, durant cet intervalle, huit autres États de l'ancien bloc de l'Est présentent également une demande formelle d'adhésion au Conseil de l'Europe, dont la Russie<sup>199</sup>. Sur ces huit pays, sept adhèrent au Conseil de l'Europe entre 1995 et 1996<sup>200</sup>.

Les demandes d'adhésion des États, compris dans le périmètre de l'Europe géographique<sup>201</sup> sont accueillies favorablement par les institutions du Conseil de l'Europe. Corrélativement, l'aire d'influence du Conseil de l'Europe s'étend au-delà de l'ancien rideau de fer. Cependant, l'arrivée de demandes

---

<sup>196</sup> Le statut d'invité spécial à l'Assemblée parlementaire est créé par le Conseil de l'Europe le 11 mai 1989. Ce statut est accordé dès juin 1989 à la Hongrie, la Pologne, à l'Union soviétique et à la Yougoslavie. Mikhaïl GORBATCHEV est reçu au siège du Conseil de l'Europe le 6 juillet 1989. Dans son discours, il précise son idée de maison européenne commune. « *La philosophie du concept de la maison européenne commune exclut toute probabilité d'un affrontement armé, toute possibilité de recourir à la force militaire employée par une alliance contre une autre, à l'intérieur des alliances, où que ce soit. Elle propose de substituer la doctrine de modération à celle de dissuasion. Et ce n'est pas un jeu de notions, mais la logique même du développement européen dictée par la vie* ».

<sup>197</sup> La première demande formelle d'adhésion au Conseil de l'Europe est présentée, le 16 novembre 1989, par la Hongrie.

<sup>198</sup> La Hongrie le 6 novembre 1990, la Pologne le 26 novembre 1991, la Bulgarie le 7 mai 1992, l'Estonie, la Lituanie et la Slovénie le 14 mai 1993, la république tchèque et la Slovaquie le 30 juin 1993, et la Roumanie le 4 octobre 1993.

<sup>199</sup> La Lettonie le 13 septembre 1991, l'Albanie le 6 mai 1992, la Russie le 7 mai 1992, l'Ukraine le 14 juillet 1992, la Croatie le 11 septembre 1992, la Biélorussie le 12 mars 1993, la Moldavie le 20 avril 1993 et l'ex-république yougoslave de Macédoine le 25 juin 1993.

<sup>200</sup> La Lettonie le 10 février 1995, l'Albanie le 13 juillet 1995, la Moldavie le 13 juillet 1995, l'ex-république yougoslave de Macédoine le 9 novembre 1995, l'Ukraine le 9 novembre 1995, la Russie le 28 février 1996 et la Croatie le 6 novembre 1996.

<sup>201</sup> Nous définirons l'Europe géographique comme celle des États appartenant au Conseil de l'Europe excluant la Turquie, la Russie et les pays du Caucase (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie).

d'adhésion provenant de pays situés au-delà de l'Europe géographique<sup>202</sup>, obligent les institutions du Conseil de l'Europe à reconsidérer la question des limites territoriales de l'Europe dans son ensemble.

Physiquement localisés au-delà de l'Europe géographique, les demandes d'adhésion de la Russie et des États du Caucase (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie) conduisent le Conseil de l'Europe à reconsidérer la question des frontières de l'Europe. Deux rapports sont notamment rendus, à cet effet, par des membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, mettant en lumière tous les enjeux et les difficultés inhérentes à la fixation des limites de l'Europe et, corrélativement son aire d'influence au-delà même de l'Europe géographique.

Dans un rapport du 13 septembre 1991 sur le Conseil de l'Europe et les nouvelles républiques souveraines d'Europe de l'Est<sup>203</sup>, Daniel TARSCHYS, rapporteur de l'Assemblée parlementaire, regroupe celles-ci, en quatre catégories, en se fondant sur deux critères : leur attitude vis-à-vis des questions de souveraineté et leur proximité historique avec les États membres.

La première catégorie comprend les républiques baltes représentées par l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie.

La seconde catégorie se compose de l'Ukraine, de la Biélorussie et de la Moldavie. Selon le rapporteur, ces deux premières catégories concernent des États indépendants qui peuvent être incontestablement qualifiés d'européens. En marge, ce dernier considère que la Russie a également vocation à intégrer l'organisation, car « *l'énorme majorité de la population [de ce pays] se situe à l'ouest de l'Oural* », c'est-à-dire en Europe.

La troisième catégorie concerne les trois républiques caucasiennes d'Azerbaïdjan, de Géorgie et d'Arménie. Seules « *les deux dernières se sont fortement prononcées en faveur de l'indépendance. S'il n'est pas tout à fait clair* »

---

<sup>202</sup> Les pays concernés sont la Russie et les pays du Caucase. La Turquie est, en effet, membre depuis la création du Conseil de l'Europe.

<sup>203</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Commission des questions politiques/Commission des Affaires Générales, 1991, 43<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Conseil de l'Europe et les nouvelles républiques souveraines d'Europe de l'Est, Doc. 6484, Rapport du 13 septembre 1991.

que ces républiques appartiennent « à l'Europe dans le sens géographique, [toutefois] pendant longtemps de nombreux liens culturels ont existé entre l'Europe et la région du Caucase ».

La dernière catégorie comprend les cinq républiques d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan). « Plus éloignées sur les plans géographique et culturel, il faut encore fixer le statut à venir de ces républiques ».

Cependant, ce premier rapport n'est pas suivi d'effets. Le projet de résolution à la base de ce rapport est retiré, le 19 septembre 1991, lors de la 11<sup>ème</sup> session de l'Assemblée parlementaire.

Dans un rapport du 13 décembre 1993 sur l'élargissement du Conseil de l'Europe<sup>204</sup>, Gerhard REDDEMANN, rapporteur de l'Assemblée parlementaire, propose une nouvelle version de la conditionnalité géographique.

Cette fois, seuls les « États dont le territoire national est situé en totalité ou en partie sur le continent européen et dont la culture est étroitement liée à la culture européenne » sont aptes à devenir membres de l'institution européenne.

S'agissant des « frontières de l'Europe », le rapporteur suggère que le Conseil de l'Europe se base « sur les limites géographiques de l'Europe généralement acceptées et selon lesquelles le Caucase fait partie de l'Asie »<sup>205</sup>.

---

<sup>204</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Commission des questions politiques/Commission des Affaires Générales, 1994, 44<sup>ème</sup> session, Première partie, Élargissement du Conseil de l'Europe, Doc. 6975, Rapport du 13 décembre 1993.

<sup>205</sup> *Ibid.*

Pour fixer les limites géographiques de l'Europe, Gerhard REDDEMANN cite, dans son rapport, un extrait de l'Encyclopaedia Britannica dans son édition de 1984 :

« Quant aux limites territoriales de l'Europe, si elles apparaissent clairement des trois côtés bordés par des mers ou des océans, elles sont incertaines et ont donc fait l'objet de nombreux débats en ce qui concerne l'Est où le continent rejoint, sans limites physiques de séparation, des parties de l'Asie occidentale. Même au Nord et à l'Ouest, de nombreux groupes d'îles — archipels du Svalbard, îles britanniques, îles Féroé, Islande, Madère, Canaries — européens de culture, sont inclus dans le continent, bien que le Groenland soit traditionnellement affecté à l'Amérique du Nord. Les côtes méditerranéennes de l'Afrique du Nord et de l'Asie du Sud-ouest présentent également des affinités physiques et culturelles avec l'Europe, de même que la Turquie et Chypre, quoique géologiquement asiatiques, possèdent des éléments de la culture européenne et peuvent être considérées comme des parties de l'Europe. Les limites orientales, désormais reconnues par les géographes européens (soviétiques compris), assignent le Caucase à l'Asie, et longent, au Sud, le flanc oriental de l'Oural, traversent ensuite les montagnes de Mugodzhzar (Mugodzharskiye Gory), puis sont déterminées par le fleuve Emba (Vaïke Emajoji) et la côte septentrionale de la Caspienne. À l'ouest de la Caspienne, les limites de l'Europe suivent la dépression de Kumo-Manych (Kumo-Manychskaya Vpadina) et le détroit de Kerch (Kerchensky Proliv) jusqu'à la mer Noire ».

Sur cette base, le rapporteur estime que 44 États européens peuvent devenir membres du Conseil de l'Europe à savoir : Andorre, l'Albanie, l'Autriche, la Biélorussie, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, Chypre, la

Cependant, les « *pays limitrophes d'États membres du Conseil de l'Europe doivent pouvoir solliciter un statut approprié selon les cas auprès de l'Assemblée parlementaire s'ils le souhaitent. Cela vaut notamment pour les républiques du Caucase et pour les États des rives est et sud de la Méditerranée* ». Enfin « *même après une déclaration de souveraineté reconnue à l'échelon international, les territoires non européens d'États membres qui se séparent de cet État, doivent uniquement avoir la possibilité de participer aux travaux de l'Assemblée parlementaire en tant qu'observateurs* ».

L'exclusion des trois républiques du Caucase en qualité de membres du Conseil de l'Europe provoque « *une flambée de protestation au point que [le rapporteur doit] retirer le rapport qui devait être discuté en Assemblée plénière en janvier 1994* »<sup>206</sup>. Aussi la commission des questions juridiques et des droits de l'homme est conduite à revoir le projet de recommandation à adopter par l'Assemblée parlementaire.

Dans son avis du 3 octobre 1994<sup>207</sup>, la commission ne remet pas en cause l'adhésion des 44 États pressentis<sup>208</sup> dans le rapport du 13 décembre 1993. Toutefois, la Commission propose que « *des liens traditionnels et culturels et une adhésion aux valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe pourront justifier une coopération appropriée avec d'autres états qui sont situés au bord des limites dites "géographiques"* ». En effet, il ne faut pas « *tirer un nouveau rideau derrière ces États, qui risquerait d'empêcher l'expansion des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe vers d'autres pays* ». Dès lors « *des pays voisins de l'Europe "géographique", s'ils le veulent devraient être considérés comme des candidats possibles à une coopération appropriée* ».

---

Croatie, la république tchèque, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, la Macédoine, la Moldavie, le Monténégro, les Pays-Bas, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Russie, Saint-Marin, la Slovaquie, la Slovénie, l'Espagne, la Suède, la Suisse, la Turquie, le Royaume-Uni, la Serbie et l'Ukraine.

<sup>206</sup> BITSCH M.-T., *La Construction Européenne : Enjeux Politiques et Choix Institutionnels*, Bruxelles, P.I.E. Peter LANG, 2007, p 306.

<sup>207</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, 1994, 26<sup>ème</sup> session, Élargissement du Conseil de l'Europe, Doc. 7166, Avis du 3 octobre 1994.

<sup>208</sup> Cf. *infra*.

Les limites géographiques posées par la commission dans son avis du 3 octobre 1994, sont reprises par l'Assemblée parlementaire dans une recommandation adoptée le 4 octobre 1994<sup>209</sup>. « *En raison de leurs liens culturels avec l'Europe, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie [auront] la possibilité de demander leur adhésion à condition qu'ils indiquent clairement leur volonté d'être considérés comme faisant partie de l'Europe* ».

La condition suspensive est soulevée par les trois États concernés quelques années plus tard. La Géorgie adhère au Conseil de l'Europe le 27 avril 1999, l'Arménie et l'Azerbaïdjan y adhèrent le 25 janvier 2001.

---

<sup>209</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1994, 26<sup>ème</sup> session, Quatrième partie, Élargissement du Conseil de l'Europe, Recommandation 1247 du 4 décembre 1994.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 1

La conditionnalité géographique est un critère inopérant, entre 1949 et 1989. Ceci est la conséquence de la guerre froide, qui sépare, par un rideau de fer, l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est.

À partir de 1989, la réunification allemande réactive le concept d'Europe géographique. L'idée selon laquelle l'Europe irait « *depuis l'Atlantique jusqu'à l'Oural* »<sup>210</sup> fait son chemin. En 1996, la Fédération de Russie devient membre du Conseil de l'Europe alors que la Russie européenne - délimitée par la chaîne de l'Oural de la Russie asiatique - représente moins du quart du territoire national. De surcroît, au sud de la Russie, la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, pays limitrophes voisins de la chaîne de l'Oural, intègrent le Conseil de l'Europe, entre 1999 et 2000.

La conditionnalité géographique est un critère qui se transforme sous l'effet de la réunification allemande. Les rapports établis par l'Assemblée parlementaire, en 1991 et 1993, attestent de la difficulté à fixer les frontières de l'Europe à l'est et au sud-est.

La question de la fixation des frontières de l'Europe à l'est et au sud-est fait toujours débat. Cependant, à un ou deux pays près, un consensus semble s'être dégagé quant aux limites de l'Europe géographique.

La sphère d'influence du Conseil de l'Europe s'est fortement étendue depuis l'ouverture du mur de Berlin, en 1989. Du fait de nouvelles adhésions, le Conseil de l'Europe est aujourd'hui à la porte du Proche-Orient.

---

<sup>210</sup> Formule extraite d'un discours prononcé par le Général DE GAULLE à Strasbourg le 23 novembre 1959.

## Chapitre 2

### L'évolution de la conditionnalité politique

La conditionnalité politique est une notion qui consiste à établir un lien abstrait entre un État et, l'existence dans celui-ci, d'un régime démocratique pluraliste.

S'agissant du Conseil de l'Europe, ce lien est établi par l'article 3 du traité de Londres du 5 mai 1949 qui définit son statut<sup>211</sup>.

Trois *conditions* établissant ce lien, doivent, selon l'article 3, être réunies par un État candidat, pour devenir membre du Conseil de l'Europe. L'État candidat doit, d'abord, accepter le principe de la prééminence du droit<sup>212</sup>. Il doit, ensuite, accepter le principe en vertu duquel, toute personne placée sous sa juridiction, doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cet État candidat doit, enfin, s'engager à collaborer sincèrement et activement, en vue de « *réaliser une union plus étroite entre ses Membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social* »<sup>213</sup>.

La triple condition posée à l'article 3, est d'application aisée tant que la situation de la démocratie dans les États candidats est comparable à celle en place dans les États fondateurs du Conseil de l'Europe. Cependant, la fin des dictatures militaires installées en Grèce (1967-1974)<sup>214</sup>, au Portugal (1926-1974) et en Espagne (1939-1975) inverse la donne à partir des années 1970. Le souhait

---

<sup>211</sup> *Op. cit.*

<sup>212</sup> La prééminence du droit est un concept controversé. Pour plus de détails sur ce point, v. Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Rapport sur la prééminence adopté par la Commission de Venise lors de sa 86<sup>e</sup> session plénière (Venise, 25-26 mars 2011), CDL-AD(2011)003.

<sup>213</sup> *Op. cit.*, article 1<sup>er</sup>.

<sup>214</sup> La Grèce devient membre du Conseil de l'Europe le 9 août 1949. Après le coup d'État militaire de 1967 qui installe le régime des colonels, elle cesse d'en faire partie le 12 décembre 1969. Pour plus de détails, v. MANIN A., La Grèce et le Conseil de l'Europe du 12 décembre 1969 au 28 novembre 1974, in *Annuaire français de droit international*, volume 20, 1974. pp. 875-885.

d'admettre ces trois États en tant que membres, oblige le Conseil de l'Europe à matérialiser la conditionnalité politique.

L'intégration de la Grèce, celle du Portugal et celle de l'Espagne, entre 1975 et 1985, ne soulèvent aucune difficulté pour le Conseil de l'Europe. Des *relations bilatérales* sont mises en place avec chaque État concerné, pour assurer une transition démocratique en fonction de ses caractéristiques propres.

La conditionnalité politique prend un nouveau visage avec l'ouverture du mur de Berlin, le 9 novembre 1989. La plupart des pays de l'Europe centrale et orientale manifestent le souhait de devenir membres du Conseil de l'Europe.

La transition vers un régime démocratique balbutie dans la majeure partie de ces États<sup>215</sup>. De surcroît, à partir de 1996, les pays des Balkans font acte de candidature auprès du Conseil de l'Europe.

Les réformes intérieures pour assurer une transition démocratique s'avère impossible à mettre en œuvre. La conversion d'une quinzaine de pays européens à la démocratie libérale oblige le Conseil de l'Europe à reconsidérer la conditionnalité politique dans son ensemble.

Si le Conseil de l'Europe dispose d'un espace-temps suffisamment important pour intégrer la Grèce, le Portugal et l'Espagne, il en va autrement pour les anciens pays de l'Europe non occidentale. À capacité constante, le Conseil de l'Europe ne dispose pas de moyens suffisants, pour accompagner individuellement et simultanément, une quinzaine d'États sur la voie de la transition vers un régime démocratique. Le Conseil de l'Europe doit, par conséquent, trouver une méthode innovante pour intégrer ces pays dans un délai suffisamment raisonnable.

La méthode retenue par le Conseil de l'Europe est celle initiée, en 1976, lorsqu'il s'agit d'intégrer le Portugal et l'Espagne au Conseil de l'Europe. Chaque État candidat est invité à s'engager à signer deux textes avant d'obtenir la qualité d'État membre. Le premier est la convention européenne des droits de l'homme et des

---

<sup>215</sup> Cette impossibilité de réformer tient principalement à l'absence de personnels politiques stables et/ou de hauts fonctionnaires suffisamment formés.

libertés fondamentales. Le second est le protocole n°11 additionnel à la convention précitée qui élargit le droit de recours individuel devant le CEDH<sup>216</sup>.

L'invitation faite par le Conseil de l'Europe à chaque État candidat pose dès lors question. En quoi le Conseil de l'Europe pourrait-il inviter un État candidat à signer deux textes relatifs à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales sans lien direct avec la démocratie politique ? *A contrario*, quel(s) lien(s) serait-il susceptible(s) d'exister entre les droits de l'homme, les libertés fondamentales et la démocratie politique pour inviter un État candidat à signer de tels textes ?

Il ressort de l'analyse des deux textes, qu'il existe, en fait, des liens juridiques étroits entre les droits de l'homme, les libertés fondamentales et la démocratie politique. Les garanties démocratiques issues de la convention et du protocole sont au nombre de trois. L'une emporte la reconnaissance par l'État candidat du droit pour ses citoyens de se gouverner par eux-mêmes, c'est-à-dire d'élire librement ses représentants dans les institutions politiques. L'autre est l'admission par l'État candidat de la diversité des opinions, c'est-à-dire la présence de représentants et de partis politiques pluriels dans le système de gouvernement<sup>217</sup>. La dernière ouvre la voie du recours juridictionnel en cas d'irrégularités constatées lors d'élections politiques.

Trois questions apparaissent dès lors en matière de construction démocratique par le Conseil de l'Europe auprès des États candidats. Comment l'organisation européenne œuvre-t-elle pour imposer aux États candidats les principes démocratiques tirés des droits de l'homme et des libertés fondamentales ? Comment le processus destiné à renforcer la démocratie pluraliste sur le fondement de la convention européenne des droits de l'homme et du protocole n°11 additionnel à la convention se met-il en place ? Quelles sont les portées juridiques et juridictionnelles du rattachement de la démocratie aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales pour les États membres et leurs entités infra-étatiques ?

---

<sup>216</sup> Cf. *infra*.

<sup>217</sup> Ce système de gouvernement varie selon la nature du régime en place, qui peut être présidentiel, semi-présidentiel ou parlementaire.

Schématiquement, deux sources inspirent le Conseil de l'Europe pour renforcer la démocratie politique dans les États candidats. D'une part, il y a celle constituée par la convention européenne des droits de l'homme (section 1). D'autre part, il y a celle acquise au fil de l'expérience par le Conseil de l'Europe (section 2).

### Section 1 – Le renforcement de la démocratie politique sur la base de la convention européenne des droits de l'homme

Comment installer et asseoir juridiquement la démocratie politique dans les États candidats ? Telle est la question de fond qui apparaît, avec le souhait d'adhésion des pays de l'Europe du Sud, au milieu des années 1970. Telle est celle qui réapparaît, après l'ouverture du mur de Berlin, le 9 novembre 1989, avec le souhait d'adhésion des États de l'Europe centre et orientale et du Sud-Est.

L'idée de s'appuyer sur la convention européenne des droits de l'homme pour renforcer la démocratie politique dans les États candidats se manifeste en deux séries de mesures. La première consiste en ce que les États candidats s'engagent à signer la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales à partir de 1976 (§1). La seconde consiste en ce que les États candidats s'engagent à signer le protocole approfondissant le mécanisme de contrôle juridictionnel de la CEDH à partir de 1994 (§2).

#### **§1 – L'engagement à signer la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales à partir de 1976**

Dans un premier temps, si un État manifeste le souhait d'adhérer au Conseil de l'Europe, une procédure particulière est mise en place. Une évaluation de l'état de la démocratie dans ce pays est faite par le Conseil de l'Europe. Cette procédure d'examen au cas par cas de l'état de la démocratie est en vigueur jusqu'en 1976 (A).

Dans un second temps, le Conseil de l'Europe affine sa procédure d'examen mise en place. À partir de 1976, ce dernier exige, en effet, que l'État candidat s'engage à signer la convention européenne des droits de l'homme (B).

## **A – Une procédure d'examen au cas par cas de l'état de la démocratie jusqu'en 1976**

Entre 1949 et 1975, le Conseil de l'Europe apprécie au cas par cas le respect des valeurs et principes démocratiques par les États candidats.

Dans une résolution du 8 août 1949<sup>218</sup>, « *le Comité des Ministres [composé des membres fondateurs a décidé] d'adresser aux gouvernements de la Grèce, de l'Islande et de la Turquie une invitation à devenir membres du Conseil de l'Europe* ». C'est ainsi que le 9 août 1949, ces trois États adhèrent au Conseil de l'Europe.

Concernant l'adhésion de la république fédérale d'Allemagne, le Comité des ministres est plus prudent. C'est ainsi que trois résolutions sont adoptées avant d'envisager l'adhésion du pays au Conseil de l'Europe.

Dans une résolution du 4 novembre 1949<sup>219</sup>, le Comité des ministres « *se déclare favorable à l'admission de l'Allemagne occidentale comme Membre associé du Conseil de l'Europe à une date aussi rapprochée que possible* ». Mais « *en raison de certains problèmes posés par l'occupation de l'Allemagne, problèmes qui devront être résolus auparavant, une décision définitive ne peut être prise dès maintenant* ».

Dans une résolution du 31 mars 1950<sup>220</sup>, le Comité des ministres adresse une invitation officielle à la république fédérale d'Allemagne à devenir membre associé du Conseil de l'Europe « *considérant qu'il est souhaitable d'associer l'Allemagne aux pays européens qui sont résolus à sauvegarder leur mode de vie démocratique* ». C'est ainsi que le 13 juillet 1950, la république fédérale d'Allemagne adhère au Conseil de l'Europe.

---

<sup>218</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1949, Admission de la Grèce, de l'Islande et de la Turquie, Résolution 1 du 8 août 1949.

<sup>219</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1949, Admission de l'Allemagne occidentale. Résolution 23 du 4 novembre 1949.

<sup>220</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1950, Admission de la république fédérale d'Allemagne, Résolution 4 du 31 mars 1950.

La même attitude est adoptée par le Conseil de l'Europe au sujet de la Sarre.

Dans une résolution du 4 novembre 1949<sup>221</sup>, le Comité des ministres estime « *qu'il est souhaitable, en attendant qu'un traité de paix fixe définitivement le Statut de la Sarre, que la population de la Sarre soit mise en mesure, conformément aux buts et aux objectifs du Statut du Conseil de l'Europe, d'être représentée au sein du Conseil* ».

Dans une résolution du 31 mars 1950<sup>222</sup>, le Comité des ministres adresse une invitation officielle à la Sarre à devenir membre associé du Conseil de l'Europe « *considérant qu'il est souhaitable d'associer la Sarre aux pays européens qui sont résolus à sauvegarder leur mode de vie démocratique* ». C'est ainsi que la Sarre adhère, le même jour que la république fédérale d'Allemagne, au Conseil de l'Europe.

Dans une résolution du 2 mai 1951<sup>223</sup>, la république fédérale d'Allemagne est invitée par le Comité des ministres à devenir membre du Conseil de l'Europe. Le 27 octobre 1956, les accords de Luxembourg sont signés entre la France et la république fédérale d'Allemagne. Ces accords entérinent le rattachement politique de la Sarre à la république fédérale d'Allemagne à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1957<sup>224</sup>. De ce fait, la Sarre perd, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1957, sa qualité de membre associé au Conseil de l'Europe et devient un État fédéré d'Allemagne<sup>225</sup>.

L'Autriche, Chypre, la Confédération Helvétique et Malte sont respectivement invités à devenir membres du Conseil de l'Europe le 8 mars 1956<sup>226</sup>, le 24 avril 1961<sup>227</sup>, le 17 décembre 1962<sup>228</sup> et le 6 mars 1965<sup>229</sup>.

---

<sup>221</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1949, Admission de la Sarre, Résolution 24 du 4 novembre 1949.

<sup>222</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1950, Admission de la Sarre, Résolution 5 du 31 mars 1950.

<sup>223</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1951, Admission de la république fédérale d'Allemagne, Résolution 15 du 2 mai 1951.

<sup>224</sup> Entre le 31 mars 1951 et le 31 décembre 1956, la Sarre demeure membre associé du Conseil de l'Europe.

<sup>225</sup> C'est-à-dire un Land.

<sup>226</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1956, Admission de l'Autriche, Résolution 4 du 8 mars 1956.

<sup>227</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1961, Admission de Chypre, Résolution 14 du 24 avril 1961.

Cependant, force est de constater que le Conseil de l'Europe fait preuve d'une relative bienveillance à l'égard de la Confédération Helvétique. En l'espèce, le Conseil de l'Europe considère que les exigences découlant de l'article 3 du statut sont satisfaites alors que la Confédération Helvétique n'a pas généralisé le suffrage féminin pour les élections politiques cantonales.

***B – L'engagement à signer la convention  
européenne des droits de l'homme à partir  
de 1976***

L'idée que la signature de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales soit une condition pour qu'un État devienne membre ou membre associé du Conseil de l'Europe émerge à partir de 1976.

Dans un avis du 16 septembre 1976 sur l'adhésion du Portugal au Conseil de l'Europe<sup>230</sup>, l'Assemblée parlementaire « se déclare [...] favorable à ce que le Comité des Ministres invite le Portugal à devenir membre » du Conseil de l'Europe.

D'une part, l'Assemblée parlementaire « constate que le peuple portugais a voté massivement le 25 avril 1976, comme il l'avait déjà fait le 25 avril 1975, pour des partis politiques qui acceptent les principes démocratiques ». D'autre part, elle « constate qu'après les élections présidentielles, le 27 juin 1976, et le vote de confiance au Gouvernement portugais, le 11 août 1976, les institutions démocratiques prévues par la Constitution portugaise sont définitivement en place, et qu'à l'issue d'une période de transition le double objectif de démocratisation et de décolonisation a été atteint ».

Par ailleurs, l'Assemblée parlementaire « se félicite de l'intention exprimée par les autorités portugaises de devenir Partie Contractante à la Convention

---

<sup>228</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1962, Invitation à la Confédération Helvétique à devenir Membre du Conseil de l'Europe Résolution 42 du 17 décembre 1962.

<sup>229</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1965, Invitation à l'État de Malte à devenir Membre du Conseil de l'Europe, Résolution 10 du 6 mars 1965.

<sup>230</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1976, 28<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Adhésion du Portugal au Conseil de l'Europe, Avis 78 du 16 septembre 1976.

*européenne des Droits de l'Homme* ». Ainsi le lien entre la conditionnalité politique et la signature de la convention européenne des droits de l'homme est, pour la première fois, établie par l'Assemblée parlementaire.

Dans une recommandation du 21 septembre 1976, le Comité des ministres invite « *le Portugal à devenir membre du Conseil de l'Europe [parce qu'il] remplit les conditions prévues à l'article 4 du Statut* ». Toutefois, le Comité des ministres ne fait aucune allusion concernant la signature de la convention européenne des droits de l'homme par le Portugal.

Dans une recommandation du 12 octobre 1977 sur la situation en Espagne<sup>231</sup>, l'Assemblée parlementaire recommande « *au Comité des Ministres d'inviter sans délai l'Espagne à adhérer au Conseil de l'Europe* ».

D'autre part, l'Assemblée parlementaire prend « *acte avec grande satisfaction de la déclaration du 8 octobre 1977 adressée à l'Assemblée et signée par les porte-paroles de tous les groupes politiques au sein des Cortes, confirmant solennellement leur intention de s'assurer que le respect des idéaux qui inspirent le Statut du Conseil de l'Europe, ainsi que la Convention européenne des Droits de l'Homme, soit garanti dans la nouvelle Constitution* ». D'autre part, elle attend « *avec espoir l'adoption rapide et l'application sans restriction de la nouvelle Constitution démocratique de l'Espagne* ». Enfin, elle estime « *que l'Europe démocratique a pour responsabilité urgente de contribuer à la consolidation de la démocratie en Espagne, et qu'aussi bien l'Espagne que l'Europe ont beaucoup à gagner de l'instauration de relations aussi étroites que possible* ».

Dans une résolution du 17 octobre 1977<sup>232</sup>, le Comité des ministres prend note « *de l'intention du Gouvernement espagnol de signer la convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales dès le dépôt par le Gouvernement espagnol de son instrument d'adhésion au Statut du Conseil de l'Europe* » et invite l'Espagne à devenir membre du Conseil de l'Europe. Ainsi le lien

---

<sup>231</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1977, 29<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Situation en Espagne, Recommandation 820 du 12 octobre 1977.

<sup>232</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1977, 276<sup>ème</sup> réunion, Invitation de l'Espagne à devenir membre du Conseil de l'Europe, Résolution 32 du 18 octobre 1977.

entre la conditionnalité politique et la signature de la convention européenne est, pour la seconde fois, établi par le Comité des ministres.

Dans un avis du 28 septembre 1978<sup>233</sup>, l'Assemblée parlementaire se prononce favorablement concernant la demande d'adhésion du Liechtenstein. Toutefois, celle-ci regrette « *que les femmes ne jouissent pas encore du droit de vote aux élections générales et aux référendums, bien qu'elles puissent participer à certaines élections locales* ». De ce fait, l'Assemblée parlementaire « *exprime le vœu sincère que cette discrimination cessera dans les plus brefs délais possibles* ».

Dans une résolution du 13 novembre 1978<sup>234</sup>, le Comité des ministres prend « *note de l'intention de Gouvernement de la Principauté de Liechtenstein de signer la Convention européenne des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales dès le dépôt par ledit Gouvernement de son instrument d'adhésion au Statut du Conseil de l'Europe* ». Celui-ci prend également « *note de l'intention de Gouvernement de la Principauté de Liechtenstein de ne ménager aucun effort et d'utiliser toutes les possibilités qui lui sont offertes pour introduire au Liechtenstein le plus rapidement possible le droit de vote des femmes* ». Ainsi le lien entre la conditionnalité politique et la signature de la convention européenne des droits de l'homme est, pour la troisième fois, établie par le Comité des ministres.

Le principe de l'engagement du gouvernement d'un État candidat à signer la convention européenne des droits de l'homme est activé à la fin des années 1970<sup>235</sup>. Après l'ouverture du mur de Berlin, ce principe se révèle particulièrement efficace pour renforcer la démocratie politique dans les pays de l'Europe centrale et orientale et du Sud-Est et envisager leur intégration au Conseil de l'Europe<sup>236</sup>.

---

<sup>233</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1978, 30<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Adhésion du Liechtenstein au Conseil de l'Europe Avis 90 du 28 septembre 1978.

<sup>234</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1978, 295<sup>ème</sup> réunion, Invitation au Liechtenstein à devenir membre du Conseil de l'Europe Résolution 48 du 13 novembre 1978.

<sup>235</sup> À noter que la Suisse et Monaco ont respectivement signé la convention européenne le 19 mai 1976 et le 5 octobre 2004. Cependant, le texte n'est jamais entré en vigueur dans les deux pays.

<sup>236</sup> Cf. *supra*.

## **§2 – L'engagement à signer le protocole approfondissant le mécanisme de contrôle juridictionnel de la CEDH à partir de 1994**

Le protocole n°11 additionnel à la convention européenne est ouvert à la signature des États membres le 11 mai 1994.

Les principaux apports de ce texte sont de deux ordres<sup>237</sup>. D'une part, une cour permanente et unique est créée pour juger des recours introduits par les requérants<sup>238</sup>. D'autre part, le protocole introduit le droit de requête individuelle « *pour toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties Contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses protocoles* »<sup>239</sup>.

Le premier État concerné par la nécessité de signer le protocole n°11 en vue d'adhérer au Conseil de l'Europe est la Principauté d'Andorre. Dans une résolution du 13 octobre 1994<sup>240</sup> le Comité des ministres prend acte « *de l'intention du Gouvernement de la Principauté d'Andorre de signer la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales ainsi que le Protocole n°11 à celle-ci dès le dépôt par ledit Gouvernement de son instrument d'adhésion au Statut du Conseil de l'Europe* ». Puis il en est, de même, pour les

---

<sup>237</sup> Pour plus de détails sur la réforme introduite par le protocole n°11, v. SICILIANOS A., La « réforme de la réforme » du système de protection de la CEDH, in *Annuaire français de droit international*, vol. 49, 2003. pp. 611-640.

<sup>238</sup> L'article 19 de la convention européenne des droits de l'homme crée deux juridictions en 1950 : la Commission européenne des droits de l'homme et la CEDH.

L'article 25 de la convention prévoit que « *la Commission peut être saisie d'une requête adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la présente Convention, dans le cas où la Haute Partie contractante mise en cause a déclaré reconnaître la compétence de la Commission dans cette matière* ». Si la requête est recevable et si la Commission n'obtient pas un règlement amiable, l'affaire est portée devant la CEDH.

La Commission est supprimée par le protocole n°11. Une juridiction unique et permanente est créée. Il s'agit de la CEDH.

<sup>239</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 1998, il appartient à la CEDH d'apprécier la recevabilité des requêtes directement portées par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des hautes parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses protocoles.

<sup>240</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1994, 518<sup>ème</sup> réunion, Invitation à la Principauté d'Andorre à devenir membre du Conseil de l'Europe, Résolution 26 du 13 octobre 1994.

résolutions qui inviteront ensuite la Lettonie<sup>241</sup>, l'Albanie<sup>242</sup>, la Moldavie<sup>243</sup>, la république de Macédoine<sup>244</sup>, l'Ukraine<sup>245</sup>, la Russie<sup>246</sup> et la Croatie<sup>247</sup>.

La signature du protocole n°11 portant restructuration du mécanisme de contrôle établi par la convention européenne s'ajoute, en tant que condition supplémentaire, à la possibilité, pour un État candidat, d'adhérer au Conseil de l'Europe.

Le protocole n°11 entre en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1998. Celui-ci est directement rattaché à la convention européenne des droits de l'homme. L'invitation faite au gouvernement de l'État candidat de signer le protocole n°11 disparaît dès lors dans les résolutions adoptées par le Comité des ministres<sup>248</sup>.

Les conséquences tirées du rattachement du protocole n°11 à la convention européenne et de l'introduction du droit de requête individuelle pour toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers sont immédiates<sup>249</sup>.

---

<sup>241</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1995, 527<sup>ème</sup> réunion, Invitation de la Lettonie à devenir membre du Conseil de l'Europe, Résolution 3 du 6 février 1995.

<sup>242</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1995, 541<sup>ème</sup> bis réunion, Invitation de la Moldavie à devenir membre du Conseil de l'Europe, Résolution 7 du 10 juillet 1995.

<sup>243</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1995, 541<sup>ème</sup> bis réunion, Invitation de l'Albanie à devenir membre du Conseil de l'Europe, Résolution 8 du 10 juillet 1995.

<sup>244</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1995, 547<sup>ème</sup> réunion, Invitation de l'Ukraine à devenir membre du Conseil de l'Europe, Résolution 22 du 19 octobre 1995.

<sup>245</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1995, 547<sup>ème</sup> réunion, Invitation de la république de Macédoine à devenir membre du Conseil de l'Europe, Résolution 23 du 19 octobre 1995.

<sup>246</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1996, 557<sup>ème</sup> réunion, Invitation de la Russie à devenir membre du Conseil de l'Europe, Résolution 2 du 8 février 1996.

<sup>247</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1996, 570<sup>ème</sup> réunion, Invitation de la Croatie à devenir membre du Conseil de l'Europe, Résolution 31 du 2 juillet 1996.

<sup>248</sup> Le premier État invité, par le Comité des ministres, à devenir membre du Conseil de l'Europe, après l'entrée en vigueur du protocole n°11, est la Géorgie.

Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1999, 665<sup>ème</sup> réunion, Invitation de la Géorgie à devenir membre du Conseil de l'Europe, Résolution 4 du 24 mars 1999. Dans cette la résolution, le Comité des ministres se borne à prendre « *note de l'intention du Gouvernement de la Géorgie de signer la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dès le dépôt par ledit gouvernement de son instrument d'adhésion au Statut du Conseil de l'Europe* ».

Puis il en est, de même, pour les résolutions qui invitent l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, Monaco et le Monténégro à devenir membres du Conseil de l'Europe.

<sup>249</sup> D'une manière générale, la Cour est compétente pour statuer sur les requêtes étatiques ainsi que celles acceptées individuellement par les États jusqu'en 1994.

De 1 648 en 1991, le nombre de requêtes attribuées<sup>250</sup> à la Cour, passe à 2 944, en 1994, à 5 981 en 1998 et à 28 914 en 2002<sup>251</sup>. Entre 1991 et 2002, le nombre de requêtes attribuées à la Cour est donc multiplié par près de 18. Et, ce succès ne se dément pas les années suivantes. Le nombre de requêtes attribuées à la Cour passe, en 2006, à 39 350. Un pic de 65 900 requêtes attribuées à la Cour est atteint en 2013. En 2017, le nombre de requêtes attribuées s'élève à 63 350<sup>252</sup>. Entre 2018 et 2020, il décroît significativement et oscille entre 40 000 et 45 000 requêtes attribuées par an à la Cour.

## Section 2 – Le renforcement de la démocratie politique au fil de l'expérience acquise par le Conseil de l'Europe

L'Europe occidentale comprend deux catégories d'États au sortir de la Seconde Guerre mondiale. La première inclut des États démocratiques et la seconde regroupe des États autoritaires.

Parmi les États démocratiques de l'Europe occidentale, il convient d'opérer une distinction entre les membres du Conseil de l'Europe. D'abord, il y a ceux qui sont membres fondateurs du Conseil de l'Europe. Ensuite, il y a les États qui font le choix de rejoindre le Conseil de l'Europe les deux décennies suivant la création de l'organisation européenne<sup>253</sup>.

En Europe occidentale, trois États sont entre les mains d'une dictature militaire au cours de la même période. Il y a l'Espagne, la Grèce et le Portugal. La

---

<sup>250</sup> Au sens de requête attribuée à une formation judiciaire ouvrant la voie à un examen judiciaire. Pour plus de détails sur la compréhension des statistiques de la CEDH, v. [https://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_understanding\\_FRA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_understanding_FRA.pdf).

<sup>251</sup> De 1991 à 2005, le nombre de requêtes attribuées à la Cour est le suivant : 1991 : 1 668 , 1992 : 1 861 ; 1993 : 2 037 ; 1994 : 2 994 ; 1995 : 3 481 ; 1996 : 4 758 ; 1997 : 4 750 ; 1998 : 5 881 ; 1999 : 8 400 ; 2000 : 10 482 ; 2001 : 13 845 ; 2002 : 28 214 ; 2003 : 27 189 ; 2004 : 32 512 ; 2005 : 35 402. Ces statistiques sont issues du rapport d'activité 2005 (p. 135) publié par la CEDH.

<sup>252</sup> De 2006 à 2020, le nombre de requêtes attribuées à la Cour est le suivant : 2006 : 39 350 ; 2007 : 41 700 ; 2008 : 49 850 ; 2009 : 57 400 ; 2010 : 61 300 ; 2011 : 64 500 ; 2012 : 65 150 ; 2013 : 65 900 ; 2014 : 56 250 ; 2015 : 40 650 ; 2016 : 53 500 ; 2017 : 63 350 ; 2018 : 43 100 ; 2019 : 44 500 ; 2020 : 41 700. Ces statistiques sont issues des rapports d'activité de 2006 à 2019 publiés par la CEDH. Ils sont consultables à partir du lien suivant : <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/annualreports&c=fr>.

<sup>253</sup> Cf. *supra*.

nature autoritaire des régimes politiques en place exclut toute possibilité d'adhésion au Conseil de l'Europe.

Quelle stratégie et quel comportement doit adopter le Conseil de l'Europe vis-à-vis de ces trois États ? Doit-il les ignorer en raison de la nature des régimes politiques en place ? Doit-il négocier et/ou faciliter une transition démocratique ? La solution retenue par le Conseil de l'Europe n'est pas de rompre tout lien avec chacun d'entre eux. Ce dernier maintient un dialogue autant que faire se peut.

À partir des années 1970, les dictatures en place en Espagne, en Grèce et au Portugal sont chancelantes. C'est ainsi que le Conseil de l'Europe les engage, peu à peu, sur la voie de la transition démocratique, au fil des négociations se déroulant avec les représentants de chacun d'entre eux.

Puis l'ouverture du mur de Berlin, en 1989, oblige le Conseil de l'Europe à reconsidérer les modalités d'adhésion des États de l'Europe de l'Est. Cependant, le nombre d'États candidats est trop important. Les capacités du Conseil de l'Europe ne permettent pas d'accompagner chacun d'entre eux sur la voie de la transition démocratique. Toutefois, il est de l'intérêt du Conseil de l'Europe de rallier ces États à la cause occidentale. Car en les intégrant comme membres, le Conseil de l'Europe peut étendre son influence en Europe de l'Est.

À partir de 1994, le Conseil de l'Europe oblige chaque État candidat de s'engager à signer le protocole n°11 additionnel à la convention européenne des droits de l'homme<sup>254</sup>. Le protocole n°11 introduit le droit de requête individuelle pour toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'un des États signataires des droits reconnus dans la convention européenne ou ses protocoles. Dès lors, tout requérant peut se prévaloir des dispositions de la convention se référant à des principes démocratiques, ce qui permet d'étendre le contrôle démocratique exercé par la CEDH<sup>255</sup>.

Ainsi, au fil de l'expérience acquise par le Conseil de l'Europe, la démocratie s'est renforcée à deux périodes clés. La première au moment du

---

<sup>254</sup> Cf. *supra*.

<sup>255</sup> Cf. *supra*.

rétablissement de la démocratie politique en Grèce, au Portugal et en Espagne après 1970 (§1). La seconde avec l'extension du contrôle démocratique exercé par la CEDH sur les États membres après 1994 (§2).

### **§1 – Le rétablissement de la démocratie politique en Grèce, au Portugal et en Espagne après 1970**

Entre 1950 et le milieu des années 1970, le Conseil de l'Europe veille à maintenir ou propager l'idée des droits de l'homme et des libertés fondamentales auprès des nations européennes. Cette veille se matérialise de deux manières. La Grèce est exclue du Conseil de l'Europe entre 1967 et 1974 pendant la dictature des colonels. (A). Par ailleurs, l'organisation européenne entreprend des démarches pour tenter d'intégrer les nations européennes non démocratiques de l'Europe du Sud (B).

#### ***A – L'exclusion de la Grèce entre 1967 et 1974 pendant la dictature des colonels***

À ce stade, il convient de revenir sur la situation de la Grèce à partir de 1967.

Un coup d'État est fomenté par *des colonels* le 21 avril 1967. Il s'ensuit une période de dictature entre 1967 et 1974. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe décide d'exercer une pression politico-juridique<sup>256</sup>.

---

<sup>256</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1967, 19<sup>ème</sup> session, Première partie, Politique générale du Conseil de l'Europe, Directive n°256 du 26 avril 1967. Dans cette directive, l'Assemblée parlementaire « déplore la suspension en Grèce de la légalité constitutionnelle. Membre du Conseil de l'Europe, la Grèce doit rester fidèle au Statut du Conseil de l'Europe notamment à son préambule ; Invite, en conséquence, les autorités grecques à rétablir le régime constitutionnel et la démocratie parlementaire, et s'élève dès à présent contre toutes mesures contraires à la Convention européenne des Droits de l'Homme [et] charge le Bureau de s'enquérir du sort des députés grecs qui avaient été désignés par le Parlement grec comme membres de l'Assemblée ».

Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1967, 19<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Situation en Grèce, Résolution 346 du 23 juin 1967. Dans cette résolution, l'Assemblée parlementaire « [rappelle] les dispositions de l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe, aux termes duquel tout Membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; [manifeste] à nouveau sa vive inquiétude devant la situation prévalant actuellement en Grèce et les multiples violations graves des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui ont été signalées ; [exprime] son entière solidarité au peuple hellénique et à tous ceux qui ont souffert et souffrent pour la défense de la liberté et de la démocratie ; considère que le respect du Statut du Conseil de l'Europe et de la Convention européenne des Droits de l'Homme constitue le fondement même de l'existence du Conseil et ne saurait de ce fait souffrir aucune dérogation ; exprime, en particulier, son souci pour le sort des parlementaires grecs qui ont fait partie de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe ; réclame

Parallèlement, deux requêtes interétatiques sont introduites par le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas et le Suède pour demander la suspension de la Grèce du Conseil de l'Europe en application de l'article 8 du statut<sup>257</sup>.

---

*la mise en œuvre de tous moyens appropriés pour ramener la Grèce, pays auquel elle reste tout particulièrement attachée, à une vie politique et parlementaire normale [...] ».*

Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1967, 19<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Situation en Grèce, Résolution 351 du 26 septembre 1967. Dans cette résolution, l'assemblée parlementaire « se [félicite] de ce que les Gouvernements danois, norvégien et suédois aient, conformément au vœu exprimé dans la Résolution 346 de l'Assemblée, déposé une requête dirigée contre la Grèce à la Commission européenne des Droits de l'Homme, en vertu de l'article 24 de la convention, permettant ainsi au Gouvernement grec de présenter toutes justifications qu'il pourrait éventuellement fournir pour ses actes ; [réitère] son inquiétude particulière quant au sort des Représentants grecs nommés membres de l'Assemblée, conformément aux dispositions du Statut du Conseil de l'Europe, décide de donner son entier appui à l'initiative des Gouvernements danois, norvégien et suédois, relative à la plainte déposée contre le Gouvernement hellénique auprès de la Commission européenne des Droits de l'Homme, conformément à l'article 24 de la Convention européenne des Droits de l'Homme ; se réserve de se prononcer au moment qui lui paraîtra opportun sur la possibilité de suspendre la Grèce du Conseil de l'Europe ou sur le droit qu'elle a d'en demeurer Membre [...] ».

Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1967, 19<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Politique générale du Conseil de l'Europe, Recommandation 498 du 25 septembre 1967. Dans cette recommandation, l'Assemblée parlementaire recommande au Comité des ministres « de sommer le Gouvernement grec de respecter les libertés telles qu'elles sont consacrées dans le Statut du Conseil de l'Europe et d'établir dès à présent un mode de gouvernement parlementaire offrant les garanties appropriées pour le respect des droits de l'homme, qui sont une condition de l'appartenance au Conseil de l'Europe ».

Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1967, 19<sup>ème</sup> session, Troisième partie, Situation en Grèce, Résolution 361 du 31 janvier 1968. Dans cette résolution l'Assemblée parlementaire décide : « a. d'examiner de près le projet de constitution élaboré par la Commission constitutionnelle, dans la mesure où elle pourra en prendre connaissance ; b. de formuler, le cas échéant, des observations sur ledit projet de constitution ; c. d'examiner attentivement le texte de la constitution qui doit être soumis au référendum ; d. d'user de toute son influence pour que le référendum sur la constitution ait lieu dans les délais annoncés, c'est-à-dire au plus tard en septembre 1968 ; e. de veiller à ce que ce référendum soit organisé dans des conditions régulières, permettant notamment à tous de mener une campagne libre et démocratique, et d'examiner, le cas échéant par l'intermédiaire d'observateurs envoyés en Grèce, les conditions dans lesquelles se déroulera le référendum ; d'insister pour que, conformément aux promesses qui ont été formulées, la nouvelle loi sur la presse soit promulguée avant le référendum, et d'étudier cette loi, ainsi que son application pratique ; g. de suivre de près les initiatives qui seront prises en vue du retour à un régime démocratique et parlementaire, notamment en ce qui concerne le statut des partis politiques et la loi électorale, et d'examiner les conditions dans lesquelles se dérouleront la campagne électorale et les élections, éventuellement par l'envoi sur place d'observateurs ; h. de considérer le printemps 1969 et, en particulier, l'ouverture de la 21<sup>e</sup> Session de l'Assemblée, comme date limite à laquelle un régime démocratique et parlementaire devrait à nouveau fonctionner en Grèce ; i. de recommander au plus tard au printemps 1969 au Comité des Ministres la suspension ou l'expulsion de la Grèce du Conseil de l'Europe si, d'ici là, une démocratie parlementaire acceptable n'a pas été rétablie dans ce pays, ou de le faire avant même cette échéance s'il apparaît que les engagements pris par le régime grec n'ont pas été respectés ; j. de suivre attentivement pendant toute cette période l'évolution de la situation en Grèce en ce qui concerne le rétablissement des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui aller de pair avec le retour à la démocratie parlementaire ».

Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1968, 20<sup>ème</sup> session, Troisième partie, Situation en Grèce, Recommandation 547 du 30 janvier 1969. Dans cette recommandation, l'Assemblée parlementaire « [déploire] que le régime grec ait privé les citoyens du droit à la liberté d'expression et de celui d'élire librement un parlement représentatif ; [...] inquiète de l'absence de tout progrès réel vers le rétablissement de la démocratie constitutionnelle en Grèce, ainsi que le demandaient ses précédentes résolutions et que l'avait promis le Gouvernement grec ; [...] déclare que le régime actuel de la Grèce enfreint gravement pour le moment les conditions que doivent remplir les Membres du Conseil de l'Europe telles que les définit l'article 3 du Statut ; estime qu'en égard à ce qui précède le régime grec devrait en tirer les conclusions qui s'imposent et reconsidérer sa position conformément à l'article 7 du Statut, aux termes duquel tout Membre du Conseil de l'Europe peut s'en retirer ; décide de ne pas reconnaître les pouvoirs de tout délégué censé représenter le Parlement grec tant qu'elle ne sera pas convaincue que la liberté d'expression a été rétablie et qu'un parlement libre et représentatif a été élu en Grèce ; recommande au Comité des Ministres de signaler ces conclusions à l'attention du Gouvernement grec et, dans l'intérêt de l'ensemble du peuple grec, recommande en outre au Comité des Ministres de prendre, dans un délai à déterminer, les mesures appropriées à la lumière des articles 3, 7 et 8 du Statut du Conseil de l'Europe et des résolutions précitées de l'Assemblée ».

<sup>257</sup> Le Danemark, la Norvège, la Suède introduisent, le 20 Septembre 1967, ainsi que les Pays-Bas, le 27 septembre 1967, des requêtes interétatiques devant la CEDH (req. 3321/67, req. 3322/67, req. 3323/67 et req.

Le processus d'exclusion est, cependant, interrompu à l'initiative de la Grèce. Le gouvernement grec adresse, en effet, le 12 décembre 1969, une demande de retrait de la Grèce du Conseil de l'Europe, ce qui met un terme à l'ensemble des procédures en cours<sup>258</sup>.

Le retrait de la Grèce du Conseil de l'Europe est acté par le Comité des ministres<sup>259</sup>. La crise chypriote<sup>260</sup> met fin au régime des colonels, le 24 juillet 1974. Après la chute de la junte militaire, la Grèce est réadmise, sur avis de l'Assemblée parlementaire<sup>261</sup>, comme membre du Conseil de l'Europe par le Comité des

---

3344/67). Ces requêtes sont instruites par la Commission européenne des droits de l'homme. Trois rapports sont successivement établis par la Commission le 5 novembre 1969, le 5 octobre 1970 et le 4 octobre 1976. Suite à la transmission de ces rapports au Comité des ministres, deux résolutions sont adoptées :

- Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1970, L'affaire grecque, Résolution DH 1 du 15 avril 1970. Dans cette résolution, le Comité des ministres « décide de rendre dès à présent public le rapport établi par la Commission au sujet des requêtes susmentionnées ; Invite instamment le Gouvernement de la Grèce à rétablir sans délai les droits de l'homme et les libertés fondamentales en Grèce, conformément à la Convention et au Premier Protocole additionnel, en tenant compte entre autres des propositions formulées par la Commission [européenne des Droits de l'Homme] , Invite instamment le Gouvernement de la Grèce, en particulier, à abolir immédiatement la torture et autre mauvais traitement de détenus et à mettre immédiatement en liberté les personnes détenues à la suite d'une décision administrative ; [...] de suivre l'évolution en Grèce à cet égard ». Points 23 à 25.

- Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1974, L'affaire grecque, Résolution DH 2 du 26 novembre 1974. Dans cette résolution, le Comité des ministres décide d'arrêter la procédure au vu des changements fondamentaux intervenus depuis lors en Grèce.

<sup>258</sup> En application de l'article 7 du statut du Conseil de l'Europe, « tout Membre du Conseil de l'Europe peut s'en retirer en notifiant sa décision au Secrétaire Général. La notification prendra effet à la fin de l'année financière en cours, si elle est intervenue dans les neuf premiers mois de cette année, et à la fin de l'année financière suivante, si elle est intervenue dans les trois derniers mois ». La notification faite par la Grèce a eu lieu le 12 décembre 1969, soit dans les trois derniers mois de l'année en cours, le retrait prend effet à la fin de l'année financière suivante, soit le 31 décembre 1970.

Pour plus de détails sur le retrait de la Grèce, v. : KISS A-C. et VEGLERIS P., L'affaire grecque devant le Conseil de l'Europe et la Commission européenne des Droits de l'homme, in *Annuaire français de droit international*, vol. 17, 1971. pp. 889-931. MANIN ALETH., La Grèce et le Conseil de l'Europe du 12 décembre 1969 au 28 novembre 1974, in *Annuaire français de droit international*, vol. 20, 1974. pp. 875-885.

<sup>259</sup> Conseil de l'Europe, s, 1970, Conséquences juridiques et financières du retrait de la Grèce du Conseil de l'Europe, Résolution 34 du 27 novembre 1970.

<sup>260</sup> En 1974, l'armée turque envahit le nord de l'île après un coup d'État des Chypriotes grecs qui réclament le rattachement de Chypre à la Grèce. Depuis cette année-là, Chypre est divisée en deux. La partie sud, constituée de la république de Chypre, habitée par les Chypriotes grecs, est devenue membre de l'Union européenne en 2004. Le Nord, représenté par la république turque de Chypre du Nord, est occupé par les Chypriotes turcs, mais n'est reconnu que par la Turquie.

<sup>261</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1974, 26<sup>ème</sup> session, Troisième partie, Réadmission de la Grèce au Conseil de l'Europe, Avis 69 du 27 novembre 1974. Cet avis est précédé d'une résolution par laquelle l'Assemblée parlementaire « exprime la conviction que la Grèce, qui a été un membre du Conseil de l'Europe, répondra ainsi bientôt aux conditions statutaires qui lui restent à remplir pour redevenir membre du Conseil de l'Europe, notamment en ce qui concerne les élections parlementaires libres ». V. Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 26<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Situation en Grèce, Résolution 578 du 27 septembre 1974. Point 3.

ministres<sup>262</sup>. La Grèce constitue, à ce jour, le seul cas de retrait d'un État membre du Conseil de l'Europe.

***B – La tentative d'intégrer les nations  
européennes non démocratiques de  
l'Europe du Sud***

À titre liminaire, il convient de noter que le Portugal et l'Espagne sont membres de la commission spéciale chargée de veiller aux intérêts des nations européennes non représentées créée, par l'Assemblée parlementaire, le 28 août 1950<sup>263</sup>.

Si la qualité de membre de la commission susmentionnée constitue la caractéristique commune entre le Portugal et l'Espagne, la construction européenne n'est, en revanche, pas perçue de la même manière par les deux anciens empires coloniaux.

Si, le Portugal détient des colonies, principalement en Afrique jusqu'au milieu des années 1970, l'empire colonial espagnol a disparu en 1950. Si l'activité économique du Portugal est intimement liée à celle de ses colonies<sup>264</sup>, l'Espagne a tout intérêt à se rapprocher de l'Europe. Si, au terme d'un conflit de quatorze ans, l'empire africain créé par Lisbonne disparaît au milieu des années 1970<sup>265</sup>, le chapitre de la décolonisation est achevé en Espagne<sup>266</sup>.

---

<sup>262</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1974, 237<sup>ème</sup> réunion, Réadmission de la Grèce au Conseil de l'Europe, Résolution 32 du 22 octobre 1974.

<sup>263</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1950, 2<sup>ème</sup> session, Première partie, Création d'une commission spéciale chargée de veiller aux intérêts des nations européennes non représentées au Conseil de l'Europe Création d'une commission spéciale chargée de veiller aux intérêts des nations européennes non représentées au Conseil de l'Europe, Résolution 14 du 28 août 1950.

<sup>264</sup> Le sucre, le tabac et le tungstène.

<sup>265</sup> La Guinée-Bissau accède à l'indépendance le 10 septembre 1974, le Mozambique accède à l'indépendance le 28 juin 1975, le Cap-Vert accède à l'indépendance le 5 juillet 1975, São Tomé-et-Principe accède à l'indépendance le 12 juillet 1975 et l'Angola accède à l'indépendance le 11 novembre 1975.

<sup>266</sup> À noter que la Guinée équatoriale (anciennement Guinée espagnole) devient, toutefois, indépendante le 12 octobre 1968. En outre l'Espagne abandonne sa souveraineté sur le Sahara occidental seulement en 1976.

Telle est la différence de situation qui caractérise les deux États de 1960 jusqu'au milieu des années 1970. Telle est aussi la raison qui explique la relation quasi-inexistante du Portugal avec le Conseil de l'Europe avant la chute de la dictature salazariste en 1974.

*1 – Regard sur la situation du  
Portugal pendant la dictature  
salazariste*

La Première république portugaise est née le 5 octobre 1910 du renversement de la monarchie.

Premier des états républicains dans une Europe à dominante monarchique, la période allant de 1910 à 1926 est marquée par une très grande instabilité politique. « 45 gouvernements, huit présidents de la république se succèdent au pouvoir entre 1910 et 1926, cinq dissolutions, autant de coups d'État et des dizaines d'attentats (plus de 300 à Lisbonne entre 1920 et 1925) ponctuent l'existence mouvementée de cette Première République »<sup>267</sup>.

Le dernier coup d'État militaire a lieu le 8 mai 1926. Ce renversement militaire porte Antonio DE OLIVEIRA SALAZAR (1889-1970) au pouvoir. Il rompt avec l'instabilité politique antérieure. Le nouvel homme fort instaure la seconde république portugaise (1926-1974). À partir du 19 mars 1933, Antonio DE OLIVEIRA SALAZAR est à la tête de *l'État nouveau*<sup>268</sup>. Ce dernier est remplacé au pouvoir par Marcelo CAETENO (1906-1980) en 1968.

Les guerres coloniales menées par le Portugal sont progressivement rejetées par les militaires et affaiblissent le pouvoir en place. Une insurrection de militaires porteurs d'un projet démocratique a lieu le 25 avril 1974. Soutenue par le

---

<sup>267</sup> LEONARD Y., *Salazarisme et fascisme*, Paris, Chandeigne, 1996, p. 17.

<sup>268</sup> La constitution de « *l'État nouveau* », est approuvée le 19 mars 1933 après un référendum-plébiscite qui pour la première fois donne le droit de vote aux femmes. Ce texte établit une véritable dictature du chef du gouvernement et pose les bases d'un État corporatif.

peuple, la révolution des œillets<sup>269</sup> met un terme à près de 48 ans de régime autoritaire.

Au cours de la Seconde Guerre mondiale, le Portugal ne prend pas position entre les États belligérants. Il se déclare neutre. Cependant, il n'en demeure pas moins que le Portugal continue à exporter des produits coloniaux aux pays engagés ou non dans la Seconde Guerre mondiale. En conséquence de ce qui précède, le Portugal est mis au ban et isolé internationalement au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Il est exclu du Plan Marshall<sup>270</sup>, mais également écarté de l'OCDE et du Conseil de l'Europe.

De 1949 jusqu'à la fin des années 1960, le Portugal a très peu de relations avec le Conseil de l'Europe. Le Portugal devient, toutefois, membre de la commission spéciale chargée de veiller aux intérêts des nations européennes non représentées au Conseil de l'Europe qui est créée le 28 août 1950<sup>271</sup>. Par ailleurs, le Portugal envoie des observateurs à la réunion du comité d'experts en matière de brevets qui se tient à Strasbourg du 3 au 7 octobre 1955<sup>272</sup>. Cependant, au-delà de ce qui précède, les relations entre le Conseil de l'Europe et le Portugal sont quasi-inexistantes jusqu'à la fin des années 1970.

Après la mort d'Antonio DE OLIVEIRA SALAZAR en 1970, des contacts sont pris par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe avec Mario SUARES (1924-2017), représentant de l'opposition politique au Portugal. Ce dernier est invité, le 20 avril 1970, à participer à une session plénière de l'Assemblée parlementaire pour débattre de la situation politique au Portugal. Cette invitation fait suite à un

---

<sup>269</sup> Pour plus de détails, v. CHIRIO M., « Les Œillets rouges du Portugal », in LARRERE M. (éd.), *Révolutions. Quand les peuples font l'histoire*. Belin, 2013, pp. 192-199. ROSAS F. et DO CARMO MARTINS PIRES M. « La révolution et la démocratie », in *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n°80, 2005. Mémoires d'avril : 1974-2004, trente ans de la révolution des Œillets au Portugal. pp. 8-22.

<sup>270</sup> Il s'agit d'un plan américain mis en place après la Seconde Guerre mondiale pour aider à la reconstruction de l'Europe.

<sup>271</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1950, 2<sup>ème</sup> session, Première partie, Création d'une commission spéciale chargée de veiller aux intérêts des nations européennes non représentées au Conseil de l'Europe Création d'une commission spéciale chargée de veiller aux intérêts des nations européennes non représentées au Conseil de l'Europe, Résolution n°14 du 28 août 1950.

<sup>272</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1956, 8<sup>ème</sup> session, Première partie, Septième rapport adressé par le Comité des ministres à l'Assemblée Consultative en application de l'article 19 du Statut, Doc. 485 du 12 avril 1956, Considérant n°121.

rapport établi par la Commission des pays européens non membres<sup>273</sup>. Cette participation n'est pas sans conséquence pour Mario SUARES, Il est obligé de quitter temporairement le Portugal et de s'exiler en France.

L'Assemblée parlementaire adopte, le 9 mai 1974, une résolution<sup>274</sup> prise sur la base d'un rapport établi par la Commission des pays européens non membres<sup>275</sup>. Elle se félicite « *de l'abolition de la dictature au Portugal et de l'initiative prise par les nouvelles autorités en vue de rétablir la démocratie et de mettre fin à la guerre coloniale, [...] de la suppression de la censure et du démantèlement de la police politique, [...] de l'annonce de la formation d'un gouvernement civil dans les prochaines semaines et de l'organisation d'élections totalement démocratiques dans un délai d'un an* ». Compte tenu de cette évolution positive, l'Assemblée parlementaire espère « *voir le Portugal adhérer au Conseil de l'Europe* ».

Le 28 septembre 1974, Mario SUARES, devenu ministre des Affaires étrangères du Portugal, est entendu par l'Assemblée parlementaire. Dans son discours, il fait notamment part du souhait que le Portugal puisse obtenir le statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe et devenir membre à partir de la réalisation d'élections libres pour l'assemblée constituante.

Dans sa recommandation du 28 septembre 1974, l'Assemblée parlementaire « *formule le vif espoir que le processus de démocratisation engagé au Portugal se poursuivra sans heurts et sans entraves, comme cela était le cas depuis le 25 avril 1974 [...] et lance un appel pressant aux gouvernements de tous les États démocratiques de l'Europe pour qu'ils apportent d'urgence au Gouvernement provisoire portugais toute l'aide possible sur le plan économique, technologique et technique, afin de faciliter le processus d'un retour à des institutions démocratiques et stables* ».

---

<sup>273</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1970, 22<sup>ème</sup> session, Première partie, Droits de l'homme au Portugal, Doc. 2747 du 8 avril 1970.

<sup>274</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1974, 26<sup>ème</sup> session, Première partie, Situation au Portugal, Résolution 563 du 9 mai 1974.

<sup>275</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1974, 26<sup>ème</sup> session, Première partie, Situation au Portugal, Doc. 3435 du 8 mai 1974.

Par ailleurs, l'Assemblée parlementaire « recommande au Comité des Ministres de se mettre sans délai en rapport avec les autorités portugaises, en vue de préciser les activités auxquelles le Portugal pourrait, d'ores et déjà, souhaiter participer, à titre permanent ou ad hoc, jusqu'au moment où toutes les conditions seront remplies pour qu'il devienne membre de plein droit du Conseil de l'Europe »<sup>276</sup>.

Deux tentatives de renversement des gouvernements en place ont lieu les 28 septembre 1974 et le 11 mars 1975. Compte tenu de ce qui précède, les élections législatives constituantes prévues le 2 avril 1975 sont reportées au 25 avril 1975. Le même jour, l'Assemblée parlementaire adopte une résolution au terme de laquelle elle « exprime l'espoir que le moment viendra où les représentants librement élus du peuple portugais auront adopté une nouvelle constitution démocratique, reconnaissant notamment comme principes fondamentaux la libre élection d'un parlement pleinement souverain et la prééminence du droit, notamment le respect des droits de l'homme, ouvrant ainsi la voie à l'adhésion du Portugal au Conseil de l'Europe »<sup>277</sup>. Les députés adoptent une nouvelle constitution le 2 avril 1976. La constitution de la troisième république entre en vigueur le 25 avril 1976, soit deux ans jour pour jour après la révolution des œillets.

## *2 – Regard sur la situation de l'Espagne pendant la dictature franquiste*

Francisco FRANCO (1892-1975) devient chef de l'État espagnol après la guerre civile espagnole (1936-1939).

Au cours de la Seconde Guerre mondiale (1939-1945), l'Espagne se déclare non-belligérante au motif qu'elle ne participe pas au conflit. Cependant, il n'en demeure pas moins que l'Espagne apporte une aide matérielle et militaire aux puissances de l'Axe. En conséquence de ce qui précède, l'Espagne est mise au ban

---

<sup>276</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1974, 26<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Situation au Portugal, Recommandation 740 du 28 septembre 1974.

<sup>277</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1975, 27<sup>ème</sup> session, Première partie, Situation au Portugal, Résolution 593 du 25 avril 1975.

et isolée internationalement au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Elle est exclue du Programme de rétablissement européen<sup>278</sup> et écartée de la possibilité d'adhérer à l'OCDE et au Conseil de l'Europe.

Pourtant, des relations s'établissent entre l'Espagne et le Conseil de l'Europe dès le début des années 1950. L'Espagne devient membre de la commission spéciale chargée de veiller aux intérêts des nations européennes non représentées au Conseil de l'Europe qui est créée le 28 août 1950<sup>279</sup>. Le même jour, l'Assemblée parlementaire adopte une résolution<sup>280</sup> dans laquelle elle « *émet le vœu que dans un proche avenir le peuple espagnol puisse tenir des élections libres et établir un régime constitutionnel dont les parlementaires pourront être membres de cette Assemblée* ».

L'Espagne envoie des observateurs à la réunion du comité d'experts en matière de brevets qui se tient à Strasbourg du 3 au 7 octobre 1955<sup>281</sup>. Elle ratifie la convention européenne relative aux formalités prescrites pour les demandes de brevets qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1957. Elle ratifie la convention européenne sur la classification internationale des brevets d'invention qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1957. Elle ratifie la convention culturelle européenne qui entre en vigueur le 4 juillet 1957.

Les groupes d'opposition politique se structurent au début des années 1960. Ce sont des partis européenistes qui se font les chantres d'une adhésion de l'Espagne à l'Europe communautaire et démocratique. Ces partis rentrent rapidement en contact avec les représentants du Conseil de l'Europe<sup>282</sup>. Cet intérêt croissant de l'Espagne pour l'Europe conduit l'Assemblée parlementaire du Conseil

---

<sup>278</sup> C'est la dénomination officielle du *plan Marshall* après son élaboration.

<sup>279</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1950, 2<sup>ème</sup> session, Première partie, Création d'une commission spéciale chargée de veiller aux intérêts des nations européennes non représentées au Conseil de l'Europe Création d'une commission spéciale chargée de veiller aux intérêts des nations européennes non représentées au Conseil de l'Europe, Résolution n°14 du 28 août 1950.

<sup>280</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1950, 2<sup>ème</sup> session, Première partie, Organisation élections libres en Espagne et la participation de celle-ci au Conseil de l'Europe, Résolution 15 du 28 août 1950.

<sup>281</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1956, 8<sup>ème</sup> session, Première partie, Septième rapport adressé par le Comité des ministres à l'Assemblée Consultative en application de l'article 19 du statut, Doc. 485 du 12 avril 1956, Considérant n°121.

<sup>282</sup> Des opposants politiques au régime franquiste et en exil sont régulièrement invités à la tribune de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

de l'Europe à établir plusieurs rapports sur la situation politique en Espagne pendant la dictature franquiste.

Dans un rapport du 2 février 1961 de la Commission des nations non représentées du Conseil de l'Europe sur la situation en Espagne, Annemarie RENGER, rapporteur, souligne que « *les pays membres du Conseil de l'Europe accueilleraient volontiers au sein de [l'Assemblée parlementaire] les représentants librement élus du peuple espagnol. [Cependant] la structure actuelle de l'État espagnol, ne correspond [...] pas aux principes de démocratie et de liberté qui sont énoncés [dans le préambule du statut du Conseil de l'Europe]. Le Gouvernement espagnol actuel ignore la Convention européenne des Droits de l'Homme, droits qui sont également ceux du peuple espagnol. Le régime autoritaire reste inchangé. [De plus], la situation économique et sociale de l'Espagne franquiste est celle d'un pays sous-développé. Les inégalités sociales sont extrêmement marquées. Les traitements et les salaires sont pour une large part inférieurs au minimum vital ; il n'existe pas de sécurité sociale* »<sup>283</sup>.

Le rapport RENGER est adopté, à l'unanimité, par la Commission des nations non représentées du Conseil de l'Europe, le 6 novembre 1961, et transmis à la Commission politique. Cependant, cette dernière ne donne pas suite à ce rapport.

Dans un rapport du 14 mai 1962 sur la politique générale du Conseil de l'Europe avec un mémorandum sur les aspects juridiques de la neutralité, Maurice MACMILLAN, rapporteur, se prononce en faveur d'un rapprochement entre l'Espagne et l'Europe communautaire sous la forme d'une association économique car « *si même en théorie, le régime espagnol n'a rien d'une démocratie parlementaire, il est, théoriquement du moins, susceptible d'être adapté pour remplir des fonctions similaires* »<sup>284</sup>.

Suite à la demande d'association à l'Europe communautaire présentée par l'Espagne, l'Assemblée parlementaire « *recommande [le 17 mai 1962] au Comité*

---

<sup>283</sup> Assemblée parlementaire, Commission des nations non représentées, la situation politique en Espagne, Rapport révisé présenté à la Commission par Mme RENGER, Rapporteur, Confidentiel AS/NR (13) 14 Rev., Strasbourg, Conseil de l'Europe, 25.10.1961. p.19.

<sup>284</sup> MACMILLAN M., « Rapport sur la politique générale du Conseil de l'Europe avec un mémorandum sur les aspects juridiques de la neutralité », in Assemblée consultative, Quatorzième session ordinaire (Première partie) 15-18 mai 1962, documents de séance, t. II, document 1420, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 9 mai 1962, p. 12-14.

*des Ministres d'inviter instamment les gouvernements membres de la Communauté Économique Européenne à examiner la possibilité d'une certaine forme d'accord économique entre l'Espagne et la Communauté Économique Européenne, tenant compte des modifications constitutionnelles qui seront nécessaires avant qu'une forme quelconque d'association politique puisse être envisagée »<sup>285</sup>. Mais ce rapport suscite de vives réactions si bien que ce texte ne sera pas adopté par l'Assemblée parlementaire.*

Il n'en demeure pas moins que la collaboration avec le Conseil de l'Europe se poursuit ainsi jusqu'à la chute de la dictature franquiste le 20 novembre 1975. En 1967, le Gouvernement espagnol installe même une mission spéciale à Strasbourg qui est la ville siège du Conseil de l'Europe. En 1970, l'Espagne demande le statut, qui lui sera refusé, d'observateur auprès du Conseil de l'Europe<sup>286</sup>.

À intervalles réguliers, le Conseil de l'Europe rappelle à l'Espagne, qu'il lui appartient de démocratiser son régime politique pour adhérer au Conseil de l'Europe. Dans une résolution du 25 septembre 1974, l'Assemblée parlementaire souligne ainsi *« avec regret que l'Espagne est encore loin de remplir les conditions nécessaires pour pouvoir adhérer comme membre de plein droit au Conseil de l'Europe, étant donné qu'elle n'est pas dotée d'institutions démocratiques et représentatives »<sup>287</sup>.*

À la même période, l'Espagne ratifie la convention européenne dans le domaine de l'information sur le droit étranger qui entre en vigueur le 20 février 1974. Elle ratifie aussi la convention européenne sur la protection des animaux en transport international qui entre en vigueur le 3 février 1975. Elle ratifie, enfin, la convention

---

<sup>285</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1962, 14<sup>ème</sup> session, Première partie, Possibilité d'une certaine forme d'accord économique entre l'Espagne et la CEE, Recommandation 314 du 17 mai 1962.

<sup>286</sup> Parallèlement, l'Espagne montre un intérêt croissant pour les communautés européennes dès le début des années 1960. L'Espagne demande, le 9 février 1962, l'ouverture de négociations à la CEE pour devenir membre associé de l'Europe communautaire. Cette demande lui est refusée à cause de la nature de son régime politique. Toutefois, le 29 juin 1970, l'Union européenne signe avec l'Espagne un accord commercial préférentiel par lequel les deux parties contractantes s'octroient réciproquement des réductions de droits de douane sur leurs échanges commerciaux.

<sup>287</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1974, 26<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Situation en Espagne, Résolution 575 du 25 septembre 1974.

européenne pour la protection du patrimoine archéologique qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 1975.

Francisco FRANCO décède le 20 novembre 1975. Le roi Juan Carlos I<sup>er</sup> le remplace en tant que chef de l'État espagnol. Les responsables des groupes d'opposition politiques sont reçus à l'Assemblée parlementaire. Des discussions sont engagées avec le gouvernement de Carlos Arias NAVARRO ainsi que les parlementaires des *Cortès*.

Après ces pourparlers, une résolution est adoptée par l'Assemblée parlementaire le 29 janvier 1976. Celle-ci décide de « *suivre l'évolution de la situation avec la plus grande attention, en intensifiant ses contacts avec le peuple espagnol et, tout en respectant pleinement les décisions que prendra souverainement le peuple espagnol, de favoriser la réalisation des conditions qui permettront à l'Espagne de prendre sa place dans la communauté des nations démocratiques européennes réunies au sein du Conseil de l'Europe* »<sup>288</sup>.

La transition démocratique se réalise en douceur. Ceci permet au pays d'intégrer le Conseil de l'Europe, le 24 novembre 1977.

## **§2 – L'extension du contrôle démocratique exercé par la CEDH sur les États membres après 1994**

Le nombre d'États candidats à une adhésion au Conseil de l'Europe est important à partir des années 1990.

Ces États candidats ne sont absolument pas rompus à la pratique de la démocratie politique. Pour autant, cet afflux exclut, cette fois, toute possibilité d'accompagnement individualisée<sup>289</sup>.

À partir de 1994, le Conseil de l'Europe instaure un nouveau principe. Tout État candidat doit, en premier lieu, mettre en œuvre le protocole n°11 additionnel à la

---

<sup>288</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1975, 27<sup>ème</sup> session, Troisième partie, Situation en Espagne, Résolution 614 du 27 janvier 1976.

<sup>289</sup> Cf. *supra*.

convention européenne des droits de l'homme, s'il veut devenir membre du Conseil de l'Europe. Ce principe se généralise, en 1998, avec l'entrée en vigueur du protocole n°11 et son rattachement directe à la convention européenne des droits de l'homme.

L'article 34 du protocole n°11 introduit une nouvelle garantie. Toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers se prétendant victime d'une violation des droits reconnus dans la Convention européenne ou ses protocoles a la possibilité d'introduire un recours devant la CEDH. Ainsi le nombre de requêtes attribués à la Cour est multiplié par vingt-et-un entre 1994 et 2017.

Par ailleurs, l'article 3 du protocole n°1 additionnel à la convention européenne<sup>290</sup> précise que « *les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif* »<sup>291</sup>. Ainsi la fréquence du moyen tiré de la violation de cet article sur le fondement de l'article 34 du protocole n°11 permet d'abonder la jurisprudence dégagée par la Cour de Strasbourg en matière d'élections législatives.

À ce stade, deux questions ressortent quant à l'extension du contrôle juridictionnel exercé par le CEDH en matière de droits de l'homme. Selon le protocole n°11, toute organisation non gouvernementale se prétendant victime d'une violation des droits reconnus dans la Convention européenne ou ses protocoles peut introduire un recours devant la Cour. En tant qu'acteur non étatique, en quoi une entité infra-étatique ne serait pas recevable à former un recours devant le CEDH ? Par ailleurs, l'article 3 du protocole n°1 fait référence à l'organisation d'élections législatives, à des intervalles raisonnables, au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple. Dès lors quel est l'impact du contrôle exercé par la Cour en matière d'élections législatives après les mesures d'élargissement et/ou de renforcement du Conseil de l'Europe ?

---

<sup>290</sup> Ce protocole est entré en vigueur le 18 mai 1954 et est directement rattaché à la convention européenne des droits de l'homme à compter de cette date.

<sup>291</sup> Le premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde est ouvert à la signature des pays membres du Conseil de l'Europe le 20 mars 1952. Ce protocole est applicable dans 45 États membres, à l'exception de Monaco et de la Suisse.

La jurisprudence dégagée par la CEDH en matière de contrôle juridictionnel est précise. Toute requête introduite par une entité infra-étatique est déclarée irrecevable (A). Toute question relative à l'organisation d'élections législatives fait l'objet d'un examen (B).

### ***A – L'irrecevabilité de toute requête introduite par une entité infra-étatique***

Il est de jurisprudence constante, dès l'origine de la création du Conseil de l'Europe, qu'une entité infra-étatique ne puisse former un recours devant le juge de Strasbourg.

Dans sa décision du 14 décembre 1988<sup>292</sup>, le juge de l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme justifie sa position. « *Les organismes de collectivités locales, tels que la commune requérante, qui exercent des fonctions publiques, sont manifestement des organisations gouvernementales par opposition aux organisations non gouvernementales au sens de l'article 25 de la Convention* ». Dès lors, une commune ne peut former un recours devant le juge de Strasbourg.

Le nombre de requêtes introduites par des entités infra-étatiques augmente à partir de 1998, année de la généralisation du droit de recours individuel<sup>293</sup>.

La possibilité qu'une entité infra-étatique puisse former un recours individuel est examinée, pour la première fois, par la CEDH, un an après l'entrée en vigueur du protocole n°11.

Dans son arrêt du 23 novembre 1999<sup>294</sup>, le juge de Strasbourg considère qu'une « *section de commune constitue une personne morale de droit public, qui exerce une partie de la puissance publique et doit être qualifiée, aux fins de l'article*

---

<sup>292</sup> Commission EDH, 14 décembre 1988, *Commune de Rothenthurm c/Suisse*, req. 13252/87.

<sup>293</sup> Cf. *supra*.

<sup>294</sup> CEDH, 23 novembre 1999, *section de commune d'Antilly c/France*, req. 45129/98.

34 de la Convention, d'organisation gouvernementale ». En tant qu'organisation gouvernementale, il estime que « la requête échappe [dès lors] à la compétence *ratione personae* de la Cour ».

Dans son arrêt du 18 mai 2000<sup>295</sup>, le juge précise son interprétation. Les entités infra-étatiques « sont des organismes de droit public qui exercent des fonctions officielles qui leur sont attribuées par la Constitution et par la loi. De toute évidence il s'agit donc d'organisations gouvernementales. [Une organisation gouvernementale] ne saurait désigner en droit international exclusivement le Gouvernement ou les organismes centraux de l'État. Là où il existe une répartition décentralisée du pouvoir, elle désigne toute autorité nationale qui exerce des fonctions publiques »<sup>296</sup>.

Dans un arrêt rendu le 3 février 2004<sup>297</sup>, la juge adopte une position de principe. « Les organes centraux de l'État, mais aussi les autorités décentralisées qui exercent des fonctions publiques, quel que soit leur degré d'autonomie par rapport auxdits organes » sont des organisations gouvernementales et ne peuvent, par conséquent, former un recours devant la CEDH<sup>298</sup>.

La fonction de la convention européenne est de préserver les droits fondamentaux individuels et non de résoudre les conflits entre les organes centraux et les autorités décentralisées d'un État. Cependant, le refus par le juge de considérer qu'une entité infra-étatique ait la possibilité de déposer un recours individuel devant de la Cour de Strasbourg n'est-il pas pour le moins contestable ?

D'abord, les droits de l'homme contenus dans la convention européenne ne sont pas dépourvus de tout lien avec les principes démocratiques reconnus et dégagés par la CEDH<sup>299</sup>. Ensuite, il ressort des textes adoptés par le Congrès des

---

<sup>295</sup> CEDH, 18 mai 2000, *Thermaikos et mairie de Mikra c/ Grèce*, req. 48391/99 et req. 48392/99.

<sup>296</sup> V. également : CEDH, 1<sup>er</sup> février 2001, *Ayuntamiento De Mula c/Espagne*, req. 55346/00. CEDH, 7 juin 2001, *Danderyds Kommun c/Suède*, req. 52559/99. CEDH, 26 août 2003, *Breisacher c/France*, req. 76976/01. CEDH, 23 septembre 2003, *Radio France et autres c/France*, req. 53984/00.

<sup>297</sup> CEDH, 3 février 2004, *Gouvernement de la Communauté autonome du pays Basque c/Espagne*, req. 29134/03.

<sup>298</sup> V. également CEDH, 27 septembre 2007, *Karagiannis c/Grèce*, req. 33408/05 ; CEDH, 23 mars 2010, *Döşemealti Belediyesi c/Turquie*, req. 50108/06.

<sup>299</sup> Cf. *supra*.

pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe que la démocratie locale et régionale peut reposer sur une conception locale des droits de l'homme<sup>300</sup>. Enfin, les entités infra-étatiques sont appelées à mettre en œuvre certains droits garantis par la convention européenne des droits de l'homme : droit au mariage, secret de la correspondance et de la vie privée, liberté d'aller et venir, accueil des gens du voyage, accès au logement, protection des mineurs, droit à un environnement sain, protection de la santé, droits culturels, intégration des étrangers etc.

### ***B – L'examen de toute question relative à l'organisation d'élections législatives***

Il est de jurisprudence constante, dès l'origine de la création du Conseil de l'Europe, que toute question relative à l'organisation d'élections législatives puisse être examinée par le juge de Strasbourg.

Dans son arrêt du 2 mars 1987<sup>301</sup>, le juge précise que « *l'article 3 ne vaut que pour l'élection du corps législatif, ou pour le moins de l'une de ses chambres s'il en compte deux ou plusieurs. Le [corps législatif ne s'entend] cependant pas nécessairement du seul Parlement national ; il échet de [l'] interpréter en fonction de la structure constitutionnelle de l'État en cause* ».

Selon le juge, l'article 3 du protocole n°1 inclut les élections dans le(s) parlement(s) nationaux ainsi que celles dans le(s) parlement(s) des États fédérés<sup>302</sup>. Les représentants élus au sein de ces assemblées ont le pouvoir de légiférer et constituent, de ce fait, un corps législatif au sens de cette disposition.

L'article 3 dudit protocole exclut, en revanche, selon le juge, les élections municipales<sup>303</sup>, les élections aux comtés métropolitains<sup>304</sup> et les élections

---

<sup>300</sup> Nous pensons notamment à la charte européenne de la démocratie locale. Pour plus de détails, cf. *infra*.

<sup>301</sup> CEDH, 2 mars 1987, *Mathieu-Mohin et Clerfayt*, req. 9267/81. Considérant 53.

<sup>302</sup> *Ibid.* En l'espèce, le juge considère que la désignation des représentants aux Parlements de la Région flamande et de la Région wallonne, États fédérés de la Belgique, constitue des élections législatives au sens de l'article 3. V. également : Commission EDH, 11 septembre 1995, *Jan TIMKE c/Allemagne*, req. 27311/95. En l'espèce, le juge estime que la désignation des représentants aux Parlements des Länder, États fédérés de l'Allemagne, constitue des élections législatives.

<sup>303</sup> CEDH, 15 juin 2000, *Angelo Xuereb c/Malte*, req. 52492/99 ; CEDH, 12 octobre 2000, *Luis Salleras Llinares c/Espagne*, req. 52226/99.

régionales<sup>305</sup>. Dans ces trois cas de figure, les représentants élus au sein des assemblées de ces entités infra-étatiques n'ont pas le pouvoir de légiférer. Ces derniers édictent des règlements et des actes administratifs et ne forment pas, de ce fait, un corps législatif<sup>306</sup>.

Il ressort, toutefois, de la jurisprudence de la CEDH que « *les droits consacrés par l'article 3 du Protocole n°1 ne sont pas absolus. Comme l'article 3 les reconnaît sans les énoncer en terme exprès ni moins encore les définir, il y a place pour des limitations implicites. Dans leurs ordres juridiques internes respectifs, les États contractants entourent les droits de vote et d'éligibilité de conditions auxquelles l'article 3 ne met pas en principe obstacle. Ils jouissent en la matière d'une large marge d'appréciation, mais il appartient à la Cour de statuer en dernier ressort sur l'observation des exigences du Protocole n°1 ; il lui faut s'assurer que lesdites conditions ne réduisent pas les droits dont il s'agit au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur efficacité, qu'elles poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés. Spécialement, elles ne doivent pas contrecarrer la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif* »<sup>307</sup>.

Sous l'effet du droit de recours individuel généralisé à l'ensemble des États membres à partir de 1998, la CEDH affine sa jurisprudence, à plusieurs reprises, en matière d'élections législatives.

Dans son arrêt du 4 avril 2006, le juge estime que le gouvernement français peut se baser juridiquement sur le découpage des circonscriptions électorales de 1986 pour organiser les élections législatives en 2002. « *Même en admettant que l'absence de redécoupage entre 1999 et 2002 n'ait pas permis de tenir compte de l'évolution démographique des circonscriptions du Vaucluse et d'y assurer une répartition parfaitement égale des électeurs, ce que la requérante n'établit pas, l'on ne saurait considérer que de telles circonstances aient réduit de*

---

<sup>304</sup> Commission EDH, 5 juillet 1985, *Booth-Clibborn et autres c/Royaume-Uni*, req. 11391/85.

<sup>305</sup> CEDH, 5 septembre 2000, *Alain Malarde c/France*, req. 46813/99.

<sup>306</sup> CEDH, 25 janvier 2000, *Viktor Cherepkov/Russie*, req. 51501/99 ; CEDH, 11 avril 2006, *Antoni Mólka c/Pologne*, req. 56550/00.

<sup>307</sup> CEDH, 4 avril 2006, *Marie-Claude Bompard c/France*, req. 44081/02.

*façon substantielle les droits de la requérante au point de les priver de leur effectivité. [...] Les motifs, exposés par le Gouvernement, pour lesquels un redécoupage n'a pas été effectué avant 2002, procèdent de la nécessité, légitime dans une société démocratique, de faire précéder cette opération d'expertises et de consultations approfondies. Compte tenu de ces éléments, et eu égard à la large marge d'appréciation dont disposent les États en la matière, la Cour ne tient pas ces modalités électorales pour injustifiées*

*du corps législatif »<sup>308</sup>.*

Dans son arrêt du 30 janvier 2007, le juge se prononce sur le cas de la Turquie laquelle a fixé à 10 % le seuil des votes exprimés pour que les partis politiques en lice puissent avoir une représentation parlementaire. « *D'une manière générale, un seuil électoral de 10 % apparaît excessif* ». Cependant, « *en l'espèce [...], la Cour n'est pas convaincue que, considéré dans le contexte politique propre aux élections en question et assorti des correctifs et autres garanties qui en ont circonscrit les effets en pratique, [ce seuil à 10 %] a eu pour effet d'entraver dans leur substance les droits des requérants garantis par l'article 3 du Protocole n°1 »<sup>309</sup>.*

Dans un arrêt du 8 juillet 2008, le juge de la Cour se prononce sur le cas de la Géorgie qui a modifié les conditions d'inscription des électeurs sur les listes électorales un mois avant la tenue des élections législatives en 2004. Le juge estime que « *les autorités électorales se trouvaient [...] confrontées à la difficulté de remédier à des défaillances manifestes des listes électorales dans un temps très limité et dans une situation politique que l'on peut qualifier de postrévolutionnaire [...]. Aussi la Cour conclut-elle que la modification inopinée des règles d'inscription sur les listes électorales un mois avant l'élection parlementaire complémentaire du 28 mars 2004 était, dans les circonstances très particulières de l'espèce, une démarche que l'on ne peut critiquer sous l'angle de l'article 3 du Protocole n°1 »<sup>310</sup>.*

---

<sup>308</sup> *Ibid.*, Page 11.

<sup>309</sup> CEDH, 30 janvier 2007, *Yumak et Sadak c/Turquie*, req. 10226/03. Considérant 147.

<sup>310</sup> CEDH, 8 juillet 2008, *Parti Travailleiste Géorgien c/Géorgie*, req. 9103/04.

Le juge de Strasbourg admet, dans son arrêt 18 février 1999, que les élections au Parlement européen<sup>311</sup> relèvent de l'article 3 du protocole n°1. « *Depuis le traité de Maastricht, les pouvoirs du Parlement européen ne sont plus qualifiés de pouvoirs de délibération et de contrôle. [De ce fait,] la Cour estime [...] que le Parlement européen se trouve suffisamment associé au processus législatif spécifique conduisant à l'adoption d'actes au titre des articles 189 B et 189 C du traité CE, ainsi qu'au contrôle démocratique général des activités de la Communauté européenne, pour que l'on puisse considérer qu'il constitue une partie du corps législatif [...]* »<sup>312</sup>.

En revanche, les élections présidentielles n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 3 précité. Pour autant, « *s'il était établi que les fonctions du chef de l'État concerné comprennent l'initiative législative et le pouvoir d'adopter des lois ou incluent de vastes prérogatives en matière de contrôle de l'adoption des lois ou le pouvoir de censurer les principaux organes législatifs, on pourrait alors soutenir que le chef de l'État est un « corps législatif » au sens de l'article 3 du protocole n°1* »<sup>313</sup>.

Un référendum ne relève également pas de l'article 3 du protocole n°1. Le juge n'écarte, cependant, pas la possibilité qu'un processus démocratique qualifié de référendum par un État puisse éventuellement relever du champ d'application de l'article 3 du protocole n° 1. Dans ce cas de figure, la consultation est organisée « *à des intervalles raisonnables, au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif* »<sup>314</sup>.

---

<sup>311</sup> Nous utiliserons l'expression de « Parlement européen » pour désigner, à la fois, l'ancienne « Assemblée parlementaire » aux trois communautés (CECA, CEE et EURATOM) et sa dénomination actuelle.

<sup>312</sup> CEDH, 18 février 1999, *Matthews c/ Royaume-Uni*, req. 24833/94 ; CEDH, 12 novembre 2013, *Achille Occhetto c/Italie*, req. 14507/07.

<sup>313</sup> CEDH, 2 septembre 2004, *Ljube Bošković c/ex-république yougoslave de Macédoine*, req. 11676/04 ; CEDH, 17 octobre 2008, *Luis Filipe Brito da Silva Guerra et Maria Manuela de Sousa Magno c/Portugal*, req. 26712/06 et req. 26720/06. V. également : CEDH, 6 janvier 2011, *Rolandas Paksas c/Lituanie*, requête 34932/04 ; CEDH, 4 juillet 2013, *Sergey Borisovich Anchugov et Vladimir Mikhaylovich Gladkov c/Russie*, req. 11157/04 et req. 15162/05.

<sup>314</sup> CEDH, 13 juin 2017, *Moohan et Gillon c/Royaume-Uni*, req. 22962/15 et req. 23345/15 ; CEDH, 21 novembre 2017, *Cumhuriyet Halk Partisi c/Turquie*, req. 48818/17.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

La conditionnalité politique est un critère qui est demeuré figé jusqu'à la fin des années 1960. Les États fondateurs, puis les nouveaux membres sont des démocraties politiques. De ce fait, le Conseil de l'Europe n'a pas besoin d'approfondir la question de la conditionnalité politique pour intégrer ceux qui auraient présenté un déficit démocratique.

Le Conseil de l'Europe approfondit la conditionnalité politique à partir des années 1970. La situation de la Grèce et le souhait manifesté, par le Portugal et l'Espagne, d'adhérer au Conseil de l'Europe le conduit à introduire des règles de *bonne gouvernance démocratique*.

À partir de 1976, avec l'adhésion du Portugal et de l'Espagne, chaque État candidat doit s'engager à signer la convention européenne des droits de l'homme. De surcroît, à partir de 1994, ce critère est enrichi d'une condition supplémentaire. Chaque État candidat doit également s'engager à signer le protocole n°11 à la convention européenne des droits de l'homme. Puis à partir de 1998, cette condition supplémentaire est directement rattachée à la convention européenne, avec l'entrée en vigueur du protocole n°11.

Le Conseil de l'Europe serait une institution demeurée dans l'ombre jusqu'à l'ouverture du mur de Berlin. Durant cette période, son activité est, pourtant, importante et déterminante pour le rétablissement de la démocratie politique en Grèce, au Portugal et en Espagne.

Le Conseil de l'Europe serait passé de l'ombre à la lumière avec l'ouverture du mur de Berlin. Pour autant, le changement politique amorcé dans les pays de l'Europe centrale et orientale échappe, en partie, au Conseil de l'Europe. L'unique mesure prise, par l'organisation européenne, est d'obliger les nouveaux membres à s'engager sur la voie de la transition démocratique en adoptant deux textes : la convention européenne des droits de l'homme et le protocole n°11 généralisant le droit de requête individuelle.

L'obligation faite aux États membres d'adopter le protocole n°11 additionnel à la convention européenne des droits de l'Homme a deux

conséquences. D'une part, ce protocole généralise le droit de requête individuelle, ce qui augmente le nombre de requêtes devant la CEDH. D'autre part, cette généralisation élargit le contrôle démocratique exercé par le CEDH en matière de représentation politique du corps législatif.

## **CONCLUSION DU TITRE 1**

Le Conseil de l'Europe est une organisation qui agit principalement en fonction des circonstances de fait ou de droit pour initier et/ou renforcer la démocratie politique dans les États candidats. Plusieurs indices attestent de cette réalité.

En premier lieu, l'institution européenne peut agir par opportunisme politique. En autorisant l'adhésion de la Turquie, de la république fédérale d'Allemagne, de l'Autriche et de Chypre, l'opportunisme politique guide l'action du Conseil de l'Europe les deux décennies suivant sa création.

En second lieu, le Conseil de l'Europe développe le critère de la géographie sur la base du dégel des relations entre l'Europe de l'Ouest et de l'Est. À l'époque de la guerre froide, le rideau de fer reste figé. Le critère de la géographie demeure à l'arrière-plan. En revanche, à partir de 1989, le rideau tombe. Le critère de la géographie devient important. La Grande Europe est aujourd'hui le reflet de la politique du Conseil de l'Europe qui consiste à pousser la porte de l'Europe toujours plus à l'est et au sud-est.

En dernier lieu, l'institution européenne organise sa stratégie en fonction de ses moyens financiers, humains et matériels. Disposant de moyens adaptés, le Conseil de l'Europe individualise sa stratégie en Grèce, en Espagne et au Portugal, au milieu des années 1970, pour y rétablir la démocratie politique. En revanche, l'afflux d'un nombre important d'États candidats, à partir de 1989, conduit le Conseil de l'Europe à changer de stratégie. Il uniformise l'adhésion des nouveaux États en les obligeant à adopter la convention européenne des droits de l'homme et le protocole n°11.

## **TITRE 2**

### **L'encadrement croissant des conditionnalités**

#### **posées par l'Union européenne**

« *L'héritage des anciens pays communistes est lourd et présente une grande différence avec le régime économique et politique en vigueur à l'intérieur de l'Union : une économie étatisée, des libertés fondamentales pas ou peu respectées, un système politique peu démocratique* » rappelle, en 2000, Edwige TUCNY, dans un ouvrage consacré à l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale<sup>315</sup>.

Entre économie de marché et économie planifiée d'une part, entre démocratie libérale et démocratie populaire d'autre part, un véritable fossé idéologique sépare les deux Europe aux prémices des années 1990.

Pour autant, les Pays de l'Europe centrale et orientale font rapidement pression sur les États membres pour intégrer l'Union européenne. Entre 1994 et 1996<sup>316</sup>, pas moins de dix pays de l'Europe centrale et orientale demandent à adhérer officiellement à l'Union européenne.

La conversion, en premier lieu, des pays de l'Europe centrale et orientale à la démocratie libérale et à l'économie de marché et leur intégration, en second lieu, en qualité de membres constituent un véritable défi pour l'Union européenne<sup>317</sup>.

---

<sup>315</sup> Edwige TUCNY, *L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale*. La conditionnalité politique, L'Harmattan « Logiques juridiques », 2000, p 12.

<sup>316</sup> La Hongrie dépose sa demande d'adhésion le 31 mars 1994, la Pologne le 5 avril 1994, la Roumanie le 22 juin 1995, la Slovaquie le 27 juin 1995, la Lettonie le 27 octobre 1995, l'Estonie le 24 novembre 1995, la Lituanie le 8 décembre 1995, la Bulgarie le 14 décembre 1995, la république tchèque le 17 janvier 1996 et la Slovénie le 10 juin 1996.

<sup>317</sup> Il faut rappeler que les pays de l'Europe centrale et orientale sortent tout juste, à cette époque, d'une « économie planifiée ». Les choix en matière d'investissement, de production et de prix ont jusque-là été faits par l'État.

Le défi est d'autant plus difficile à relever que l'ouverture de mur de Berlin est précipitée. Plusieurs difficultés se manifestent rapidement entre les pays membres de l'Union européenne<sup>318</sup>.

Une première divergence de vue apparaît entre les États membres à la fin des années 1990. Le débat de fond porte sur la question de savoir s'il faut élargir ou approfondir l'Union européenne. Or, entre élargissement et approfondissement, les États membres ne partagent pas le même avis. Et, la volonté des pays de l'Europe centrale et orientale d'intégrer l'Union européenne cristallise, on ne peut plus, les positions de chacun d'entre eux.

Les États membres ne sont pas, par ailleurs, en capacité d'intégrer tout de suite les pays de l'Europe centrale et orientale. Entre démocratie libérale et démocratie populaire, entre économie de marché et économie planifiée, il convient d'harmoniser, dans un premier temps, le droit applicable entre les États de l'Europe occidentale et ceux de l'Europe centrale et orientale.

Enfin, il s'agit, pour l'Union européenne, de savoir de quelle manière et sous quelle forme, les pays de l'Europe centrale et orientale vont pouvoir assimiler l'acquis européen pour adhérer à l'Union européenne. Et dans ce cas de figure, la stratégie de rattrapage à mettre en œuvre, pour que les États candidats incorporent l'acquis européen est complexe à organiser à deux titres.

En premier lieu, la rotation du personnel politique<sup>319</sup> dans les pays de l'Europe centrale et orientale est un frein important. Cette rotation empêche notamment les chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'Union européenne de travailler étroitement, avec certains de ces États, pour engager des réformes immédiates. Il en est, de même, avec le personnel administratif affecté dans les administrations des pays de l'Europe centrale et orientale. Le manque de personnels qualifiés constitue un frein à l'engagement de réformes structurelles.

---

<sup>318</sup> DEHOUSSE F., « Les enjeux de l'élargissement de l'Union européenne », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1600, no. 15, 1998, pp. 1-43.

<sup>319</sup> DE WAELE, J-M., « L'émergence, l'organisation et les spécificités des partis politiques dans les pays candidats », *Pouvoirs*, vol. 106, n°3, 2003, pp. 85-98.

Sur les régimes politiques mis en place en Europe de l'Est : FRISON-ROCHE F., « Les chefs d'État dans les PECO. Pouvoirs constitutionnels et poids politique », *Le Courrier des pays de l'Est*, vol. 1043, n°3, 2004, pp. 52-66.

En second lieu, il n'est pas toujours aisé, pour l'Union européenne, d'engager des réformes structurelles, en raison de l'inorganisation des institutions politiques et administratives en place dans les pays de l'Europe centrale et orientale<sup>320</sup>.

Plusieurs points de blocage apparaissent juridiquement. D'abord, les dispositions du traité instituant la Communauté économique européenne ne sont pas applicables aux États qui n'ont pas une économie de marché. Ensuite, aucune disposition du texte ne traite des modalités de conversion des pays de l'Europe centrale et orientale à l'économie de marché et à la démocratie libérale. Enfin, l'adhésion de nouveaux États est à peine évoquée dans le traité instituant la Communauté économique européenne<sup>321</sup>.

Sur le plan économique, l'adhésion des pays de l'Europe centrale et orientale provoque une certaine méfiance. Ainsi il est communément admis que leur participation au marché intérieur pourrait avoir un effet catastrophique en matière de politique agricole commune<sup>322</sup>, de politiques structurelles<sup>323</sup> et de juste retour<sup>324</sup>. Leur industrie vieillissante, polluante, peu rentable, caractérisée par la mono-activité, serait un véritable fardeau. De plus, le coût de la main-d'œuvre y serait moins élevé,

---

<sup>320</sup> Les institutions politiques et administratives en place sont, dans la plupart des cas, celles héritées de l'ère soviétique.

<sup>321</sup> Le seul passage faisant référence à un élargissement de l'Union européenne se trouve dans le préambule du traité instituant la Communauté économique européenne.

Il ressort de ce préambule que les six États membres fondateurs de la Communauté déclarent « être résolus à affermir, par la constitution de cet ensemble de ressources, les sauvegardes de la paix et de la liberté, et [à appeler] les autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort ».

À noter que l'article 98 du traité du Paris du 18 avril 1951 instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier précise que « tout État européen peut demander à adhérer au présent Traité. Il adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Haute Autorité, statue à l'unanimité et fixe, également à l'unanimité, les conditions de l'adhésion. Celle-ci prend effet du jour où l'instrument d'adhésion est reçu par le gouvernement dépositaire du Traité ».

En revanche, le traité de Rome du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique du 25 mars 1957 ne traite pas de l'adhésion de nouveaux États membres.

<sup>322</sup> V. pour plus de détails : DUBOZ M-L., « Les conséquences agricoles d'un élargissement sélectif de l'union européenne », *Economie internationale*, vol. 91, n°3, 2002, pp. 57-71.

<sup>323</sup> Une politique structurelle vise à transformer la structure économique de l'Union européenne à moyen et long terme, dans le but d'améliorer le fonctionnement de l'économie et de l'adapter aux transformations de la société.

<sup>324</sup> Expression consacrée par Margareth THATCHER dans les années 1980. Pour plus de détails, cf. *supra*.

ce qui pourrait diminuer les contraintes sociales<sup>325</sup> à l'intérieur de l'Union européenne<sup>326</sup>.

Avec l'éclatement des pays des Balkans au milieu des années 1990, les mêmes incertitudes pèsent quant à leur adhésion à l'Union européenne. Dans ce contexte tourmenté, l'Union européenne agit en deux temps. En premier lieu, elle infléchit les conditions à remplir par les États candidats pour devenir membres (chapitre 1). Ces conditions étant posées, les États candidats se convertissent, en second lieu, aux valeurs de l'Europe occidentale à (chapitre 2).

## **CHAPITRE 1 – L'INFLÉCHISSEMENT DES CONDITIONS À REMPLIR PAR LES ÉTATS CANDIDATS POUR DEVENIR MEMBRES**

## **CHAPITRE 2 – LA CONVERSION DES ÉTATS CANDIDATS AUX VALEURS DE L'EUROPE OCCIDENTALE**

---

<sup>325</sup> Il s'agit de ce qu'il est convenu de nommer le dumping social, qui caractérise la pratique tendant à abaisser les coûts de production en abaissant le coût de la main-d'œuvre. Elle se caractérise soit par la fabrication de produits ou la réalisation de services dans des pays à faible coût de main-d'œuvre, soit par des délocalisations vers ces pays.

<sup>326</sup> CARTAPANIS A., KOULINSKY A. et RICHEZ-BATTESTI N., « L'hétérogénéité sociale de l'Union européenne après l'élargissement et la question des délocalisations », *Revue économique*, vol. 57, n°4, 2006, pp. 793-822. ARTUS P., CARTAPANIS A. et FONTAGNE L. « Nouvelles frontières, nouveaux défis pour l'Union européenne », *Revue économique*, vol. 57, n°4, 2006, pp. 667-672.

## Chapitre 1

### L'infléchissement des conditions à remplir par

### les États candidats pour devenir membres

À partir de 1988, des volontés de changement apparaissent à l'est de l'Europe occidentale. Quelques mois avant la chute du mur de Berlin, plusieurs brèches s'ouvrent dans le dispositif du rideau de fer entre l'Est et l'Ouest<sup>327</sup>. Les États membres de l'Union européenne se saisissent de cette opportunité pour amorcer un dialogue politique avec les dirigeants de pays situés à l'est de l'Europe occidentale.

De 1988 à 1991, lors des Conseils européens, les chefs d'État et de gouvernement n'ont cessé que d'inviter les représentants des pays de l'Europe centrale et orientale à adopter les principes gouvernant l'organisation de la société occidentale. Instauration de l'État de droit, promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales et introduction de l'économie de marché<sup>328</sup>, telles sont les principales recommandations.

---

<sup>327</sup> Il s'agit de la migration de certains allemands de la république démocratique allemande vers la Hongrie.

<sup>328</sup> Au Conseil européen d'Hanovre des 27 et 28 juin 1988, les Douze « s'attendent (...) à des progrès continus vers la solution pacifique de conflits régionaux, le respect universel des droits de l'homme fondamentaux et le libre-échange des personnes et des idées ». De plus, « le Conseil européen accueille favorablement l'attitude actuelle plus ouverte des pays d'Europe de l'Est dans leurs contacts économiques avec l'Ouest, dont témoignent l'instauration et le développement de relations avec la Communauté. Cela devrait être encouragé en tant que contribution à l'ouverture plus grande de leurs économies et de leurs sociétés ».

Le Conseil européen de Rhodes des 2 et 3 décembre 1988 donne lieu à une déclaration sur le rôle international de la Communauté européenne et de ses États membres. C'est ainsi que « dans le cadre de l'amélioration des relations Est-Ouest, le Conseil Européen se félicite du fait que les Pays européens membres du Conseil d'Aide Économique Mutuel] soient disposés à développer leurs relations avec la Communauté Européenne et réaffirme sa volonté de développer avec eux des rapports économiques (...). Le Conseil Européen réaffirme sa détermination à agir avec un espoir renouvelé, pour surmonter la division de notre continent et pour promouvoir les valeurs et les principes occidentaux que les États Membres ont en commun ». À cet effet, le Conseil européen s'efforcera d'obtenir « la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la libre circulation des hommes et des idées, l'instauration de sociétés plus ouvertes; la promotion des échanges humains et culturels entre l'Est et l'Ouest; le développement du dialogue politique avec [les] voisins de l'Est ».

Au sommet de Madrid des 26 et 27 juin 1989, le Conseil européen « reconnaît l'importance des profonds changements en cours en URSS et dans les pays d'Europe centrale et orientale, tout en regrettant que de sérieuses violations des droits de l'homme aient encore lieu dans certains de ces pays, en particulier au détriment de membres de minorités ethniques et religieuses. Il réaffirme la détermination de la Communauté et de ses États membres à jouer un rôle actif en soutenant et en encourageant les changements positifs et les réformes. Le Conseil européen réaffirme l'entière validité de l'approche globale intégrant les aspects politiques, économiques et de coopération que la Communauté européenne et ses États membres suivent dans leurs relations avec

Puis les États membres font progressivement le choix d'introduire deux critères dans le droit de l'Union européenne pour valider la candidature d'un État issu de l'Europe de l'Est. La conditionnalité politique devient le premier critère introduit dans le droit de l'Union européenne (section 1). La conditionnalité économique est le second critère introduit dans le droit de l'Union européenne (section 2).

---

*l'URSS et les pays d'Europe centrale et orientale. Il évalue positivement les étapes concrètes que la Communauté et ses États membres ont franchies en ces domaines, à la suite de la déclaration de Rhodes. Le Conseil européen souhaite une intensification des relations entre l'Est et l'Ouest dans tous les domaines. Il réaffirme sa conviction que [notamment] le respect des droits de l'homme et la libre circulation des idées, de l'information et des personnes demeurent des éléments nécessaires pour que l'amélioration du climat des relations Est-Ouest se concrétise par d'autres résultats tangibles ».*

Deux mois après la chute du rideau de fer, le Conseil européen conditionne son aide à l'égard des pays de l'Est potentiels candidats à une intégration dans la Communauté. Au Conseil européen de Strasbourg des 8 et 9 décembre 1989, « *la Communauté a pris et prendra les décisions nécessaires pour renforcer sa coopération avec [les peuples des Pays d'Europe centrale et orientale] qui aspirent à la liberté, à la démocratie et au progrès, et avec des États qui comptent se fonder sur les principes de la démocratie, de pluralisme et de l'État de droit* ». En outre, la Communauté « *encouragera, par tous les moyens à sa disposition, les réformes économiques nécessaires, et poursuivra son examen des formes appropriées d'association avec les pays qui sont sur la voie de la réforme économique et politique* ».

À Dublin le 28 avril 1990, le Conseil européen spécialement réuni à cet effet souligne les efforts entrepris par les pays d'Europe centrale et orientale en matière de réformes politiques. En effet, ce « *processus de transformation en cours (...) ne cesse de rapprocher l'avènement d'une Europe (...) unie dans son engagement en faveur de la démocratie, du pluralisme, de l'État de droit du respect intégral des droits de l'Homme et des principes de l'économie de marché* ». Ce dernier « *se félicite en particulier de la tenue d'élections libres en République démocratique allemande et en Hongrie et il se réjouit à l'avance de ce qu'une évolution semblable interviendra dans les autres pays de l'Europe centrale et orientale* ».

Le Conseil européen note que les accords de commerce et de coopération passés avec la plupart des pays d'Europe centrale et orientale ont renforcé les relations avec la Communauté. Des accords d'association pourront être passés avec chacun d'entre eux lorsque « *les conditions fondamentales en ce qui concerne les principes de la démocratie et le passage à l'économie de marché auront été remplies* ».

Le Conseil européen de Dublin des 25 et 26 juin 1990 « *se félicite des progrès constants réalisés dans les Pays d'Europe centrale et orientale dans l'établissement d'une démocratie pluraliste, fondée sur la primauté du droit, le plein respect des droits de l'homme et les principes de l'économie orientée vers le marché* ». Chaque citoyen a le droit de « *de participer pleinement à ce processus* ». Le Conseil européen appelle « *tous les États à respecter ce principe sans réserve* ». Le Conseil européen se félicite « *en particulier (...) de la tenue d'élections libres en Europe centrale et orientale et [exprime] l'espoir que cela conduise à la pleine réalisation des idéaux démocratiques qui impliquent, bien entendu, le respect intégral des droits des partis d'opposition* ».

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil européen entend élargir et d'intensifier son « *soutien au processus de réforme politique et économique* ».

Le Conseil européen de Rome des 27 et 28 octobre 1990 considère que les prochains accords d'association avec les pays d'Europe centrale et orientale devraient permettre « *d'approfondir la coopération dans tous les domaines, économique, financier, culturel et politique* » avec la Communauté. Consciente que les « *efforts d'ajustement structurel, liés au passage à l'économie de marché, se heurtent à des difficultés supplémentaires dues à des perturbations économiques extérieures qui affectent notamment leur position financière* », la Communauté « *se doit de contribuer à la recherche des moyens pour consolider et développer le processus général de réforme engagé dans ces pays, notamment en prenant sa part dans la stabilisation de leur situation financière* ».

Le Conseil européen de Rome des 14 et 15 décembre 1990 souhaite que la Communauté conclue « *aussi rapidement que possible des "accords européens" qui marqueront une nouvelle étape dans la politique communautaire de développement de relations de plus en plus étroites avec ces pays* ».

Le Conseil européen de Luxembourg des 28 et 29 juin 1991 « *se félicite des progrès accomplis sur la voie des réformes politiques et économiques dans les pays d'Europe centrale et orientale* » et « *réaffirme sa détermination de renforcer les liens de La Communauté avec ces pays* ». Ce dernier « *prend note avec satisfaction des progrès accomplis jusqu'ici dans les négociations sur des accords d'association avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie et souhaite que ces négociations aboutissent à la conclusion d'accords de caractère global avant la fin d'octobre 1991* ».

## Section 1 - L'introduction de la conditionnalité politique dans le droit de l'Union européenne

La Grèce, le Portugal et l'Espagne ont des régimes autoritaires jusqu'au milieu des années 1970. Cependant, grâce à l'action conduite par le Conseil de l'Europe au début des années 1970 pour y rétablir la démocratie politique, l'Union européenne peut intégrer la Grèce, le Portugal et l'Espagne sans condition politique préalable<sup>329</sup>.

Après l'ouverture du mur de Berlin, le 9 novembre 1989, les anciennes démocraties populaires d'Europe de l'Est se tournent massivement vers l'Union européenne. Elles souhaitent rapidement adhérer à l'Union européenne pour bénéficier des avantages économiques tirés du marché intérieur. Cet afflux oblige l'Union européenne à réagir en définissant les contours de ce qui constitue la conditionnalité politique.

La conditionnalité politique en tant que critère est soulevée par le Conseil européen à partir de 1989 (§1). Puis ce critère est introduit dans le droit primaire à partir de 1999 (§2).

### **§1 – Un critère soulevé par le Conseil européen à partir de 1989**

Un Conseil européen se déroule à Madrid les 26 et 27 juin 1989. Les chefs d'État et de gouvernement y décident, d'un accord commun, de définir les étapes devant mener à une union économique et monétaire<sup>330</sup>. Ils conviennent également que la création de cette union économique et monétaire serait entérinée

---

<sup>329</sup> Cf. *supra*.

<sup>330</sup> La réalisation progressive d'une Union économique et monétaire a été initiée par l'AUE entré en en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1987. Dans ce traité, les parties contractantes se rappellent que « *les chefs de l'État ou de gouvernement, lors de la Conférence de Paris des 19-21 octobre 1972, ont approuvé l'objectif de réalisation progressive de l'Union économique et monétaire* ». Cet objectif ayant été considéré comme prioritaire, les membres du Conseil européen de Hanovre des 27 et 28 juin 1988 décident alors « *de confier à un comité la mission d'étudier et de proposer les étapes devant mener à cette union* » au Conseil européen de Madrid des 26 et 27 juin 1989.

Ce comité, présidé par Jacques DELORS, président de la Commission, rend un rapport proposant les étapes pour mener les États membres à l'Union économique et monétaire. Selon ce rapport, la réalisation progressive de cet objectif suppose la mise en œuvre d'un nouveau traité. Sur la base dudit rapport, le Conseil européen demanda « *aux instances compétentes d'adopter les dispositions nécessaires au démarrage de la première étape au 1<sup>er</sup> juillet 1990 et de réaliser les travaux préparatoires en vue de réunir une conférence intergouvernementale* » pour la mise en œuvre du nouveau traité.

par la signature d'un nouveau traité entre les 12 États membres de l'Union européenne<sup>331</sup>.

Quelques mois après la réunion du Conseil européen de Madrid, plusieurs évènements inattendus se produisent à l'Est de l'Europe occidentale. Le 9 novembre 1989, le mur de Berlin cesse définitivement d'être une frontière. L'onde de choc, se propage instantanément dans tous les pays de l'Europe centrale et orientale. Le devenir de l'Europe des Douze se joue, en particulier son élargissement à l'Est.

L'agenda européen tel que prévu par le Conseil européen de Madrid, est modifié. Les chefs d'État et de gouvernement décident de joindre la question de l'union politique à celle de l'union économique et monétaire, au Conseil européen prévu à Dublin, les 25 et 26 juin 1990<sup>332</sup>.

Au Conseil européen de Dublin, les chefs d'État et de gouvernement décident de provoquer la réunion de deux conférences intergouvernementales : l'une sur le thème de l'union politique, l'autre sur celui de l'union économique et monétaire<sup>333</sup>.

Les deux conférences intergouvernementales s'ouvrent le 15 décembre 1990. Le rythme des deux conférences est particulièrement soutenu<sup>334</sup>. La pression politique est importante au regard des enjeux géostratégiques. Un accord politique sur le nouveau traité est, néanmoins, trouvé entre les chefs d'État et de gouvernement au Conseil européen de Maastricht des 9 et 10 décembre 1991<sup>335</sup>.

Les conclusions de la présidence du Conseil européen de Maastricht indiquent que « *le traité sur l'Union européenne* [approuvé par les chefs d'État et de

---

<sup>331</sup> Conclusions du Conseil européen de Madrid des 26 et 27 juin 1989. [https://www.consilium.europa.eu/media/20586/1989\\_juin\\_-\\_madrid\\_\\_fr\\_.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/20586/1989_juin_-_madrid__fr_.pdf) [Consulté le 7 juin 2021].

<sup>332</sup> Conclusions du Conseil européen de Dublin des 25 et 26 juin 1990. [https://www.consilium.europa.eu/media/20551/1990\\_juin\\_-\\_dublin\\_\\_fr\\_.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/20551/1990_juin_-_dublin__fr_.pdf) [Consulté le 7 juin 2021].

<sup>333</sup> Conférence intergouvernementale sur l'Union économique et monétaire initialement prévue par le Conseil européen de Madrid les 26 et 27 juin 1989.

<sup>334</sup> Sur le rythme soutenu de ces deux conférences : MAGANZA G., Réflexions sur le traité d'Amsterdam, contexte général et quelques aspects particuliers, in *Annuaire français de droit international*, vol. 43, 1997. pp. 657-670.

<sup>335</sup> Un an seulement se sera donc écoulé entre l'ouverture des deux conférences et la conclusion de l'accord politique sur le nouveau traité, ce qui paraît bref, comparé à d'autres cas de négociations portant sur de nouveaux traités.

gouvernement] *prévoit que tout État européen dont le système de gouvernement est fondé sur le principe de la démocratie peut demander à devenir membre de l'Union* »<sup>336</sup>. L'idée d'introduire une conditionnalité politique dans le traité sur l'union européenne semble acquise.

L'idée d'introduire une conditionnalité politique est réitérée par le Conseil européen de Lisbonne des 26 et 27 juin 1992. Les conclusions de la Présidence du Conseil européen de Lisbonne rappellent, à cet effet, que le « *traité sur l'Union européenne prévoit que tout État européen dont le système de gouvernement est fondé sur les principes démocratiques peut demander à adhérer à l'Union* ». En outre, « *le principe d'une Union ouverte aux États européens qui aspirent à participer pleinement à celle-ci et qui remplissent les conditions pour y adhérer est [considéré comme] un élément fondamental de la construction européenne* »<sup>337</sup>.

## **§2 – Un critère introduit dans le droit primaire à partir de 1999**

Dans le préambule du traité de Maastricht entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993, les parties contractantes affirment « *leur attachement aux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit* ».

Par ailleurs, ce nouveau traité insère une disposition qui prévoit, à l'article F, §1, que « *l'Union respecte l'identité nationale de ses États membres, dont les systèmes de gouvernement sont fondés sur les principes démocratiques* ».

Cependant, contrairement aux conclusions des présidences des deux conseils européens<sup>338</sup>, le traité de Maastricht n'établit pas officiellement de lien entre

---

<sup>336</sup> Conclusions du Conseil européen de Maastricht des 9 et 10 décembre 1991. [https://www.consilium.europa.eu/media/20516/1991\\_d\\_cembre\\_-\\_maastricht\\_\\_fr\\_.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/20516/1991_d_cembre_-_maastricht__fr_.pdf) [Consulté le 7 juin 2021].

<sup>337</sup> Conclusions du Conseil européen de Lisbonne des 26 et 27 juin 1992. [https://www.consilium.europa.eu/media/20507/1992\\_juin\\_-\\_lisbonne\\_\\_fr\\_.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/20507/1992_juin_-_lisbonne__fr_.pdf) [Consulté le 7 juin 2021].

<sup>338</sup> Il s'agit des conseils européens de Maastricht et de Lisbonne qui se déroulent les 9 et 10 décembre 1991 et les 26 et 27 juin 1992.

les principes démocratiques qu'il introduit et l'aptitude des pays candidats à devenir membres de l'Union européenne<sup>339</sup>.

Ce lien officiel est finalement établi par le traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999.

D'abord, dans le préambule du traité d'Amsterdam, les parties contractantes considèrent « *que [...] tout nouveau État européen qui demande à devenir membre de l'Union doit respecter les principes énoncés à l'article F, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne* ».

Ensuite, l'article F §1 précise que « *l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres* ». Le traité insère, en outre, une disposition dans l'article O qui prévoit que « *tout État européen qui respecte les principes énoncés à l'article F, paragraphe 1, peut demander à devenir membre de l'Union* ».

## Section 2 - La jonction de la conditionnalité économique à la conditionnalité politique par les Conseils européens entre 1991 et 1993

L'économie des anciennes démocraties populaires d'Europe de l'Est est en déclin au début des années 1990<sup>340</sup>.

Le Conseil d'assistance économique mutuel, créé le 25 janvier 1949 entre la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Tchécoslovaquie et l'Union soviétique pour dynamiser les économies socialistes<sup>341</sup>, est dissous le 28 juin 1991.

---

<sup>339</sup> Nous pensons que la volonté des chefs d'État et de gouvernement de consolider la conditionnalité économique et, de l'associer à la conditionnalité politique dans un même texte, motive ce report.

<sup>340</sup> MENAHEM H., Le Marché commun de l'Est : le Conseil d'assistance économique mutuelle, *in Politique étrangère*, n°4-5 - 1965 - 30<sup>e</sup> année. pp. 410-443.

LOROT P., Le CAEM à l'épreuve de la perestroïka, *in Politique étrangère*, n°1 – 1990, pp. 149-156.

SZENTGYORGYI Z., Anatomie d'un fiasco. In *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 21, 1990, n°3. pp. 23-36.

FRICKE T., La nouvelle Europe de l'Est dans les échanges mondiaux : de la stagnation au déclin ?, *in Observations et diagnostics économiques : revue de l'OFCE*, n°37, 1991. pp. 139-172.

<sup>341</sup> En réponse au plan Marshall lancé par les États-Unis qui aide à la reconstruction des pays de l'Europe occidentale.

De surcroît, la spécialisation des industries des pays satellites de l'Union soviétique accentue la difficulté à organiser une reconversion économique dans d'autres secteurs d'activité.

Les anciennes démocraties populaires d'Europe de l'Est se tournent immédiatement vers l'Union européenne, après la dislocation de l'Union soviétique.

Le marché intérieur de l'Union européenne avec ses 350 millions de consommateurs constitue une aubaine pour ces pays plongés dans une crise économique profonde<sup>342</sup>. Cependant, l'économie planifiée des pays de l'Europe de l'Est n'est pas compatible avec l'économie de marché de l'Europe de l'Ouest.

De plus, les structures économiques en place dans les anciennes démocraties populaires d'Europe de l'Est sont obsolètes. Ces pays ne peuvent donc pas lutter à armes égales avec les pays membres de l'Union européenne.

Des ajustements structurels sont indispensables avant que ces États puissent intégrer l'Union européenne. L'idée que l'adhésion aux lois du marché conditionne l'intégration des anciennes démocraties populaires d'Europe de l'Est prospère peu à peu entre les représentants des États membres de l'Union européenne.

La conditionnalité économique en tant que critère d'adhésion à l'Union européenne est initié par le Conseil européen en 1991 (§1). Puis ce critère est validé par le Conseil européen en 1993 (§2).

### **§1 – Un critère initié par le Conseil européen en 1991**

L'idée de conditionner, l'adhésion des États candidats, au respect des règles de l'économie de marché, est introduite par le Conseil européen de Maastricht qui s'est tenu les 9 et 10 décembre 1991. Dans le relevé des conclusions de la Présidence, « *le Conseil européen prend acte de ce qu'un certain nombre de pays européens ont déjà présenté ou annoncé leur intention de présenter une demande*

---

<sup>342</sup> GRZYBOWSKI K., Le Conseil d'Aide Économique Mutuelle (CAEM) et la Communauté Européenne (CE), in *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 21, 1990, n°1. pp. 113-124.  
« Le CAEM. Echec d'une mutualisation imposée », *Le Courrier des pays de l'Est*, vol. 1046, no. 6, 2004, pp. 52-64.

*d'adhésion à l'Union* ». À cet effet, « *le Conseil européen invite la Commission à examiner ces questions, y compris les implications pour le développement de l'Union, en vue du Conseil européen de Lisbonne* »<sup>343</sup>.

Le rapport de la Commission sur « *l'Europe et le défi de l'élargissement* » est présenté aux chefs d'État et de gouvernement au Conseil européen de Lisbonne des 26 et 27 juin 1992<sup>344</sup>. Dans le cadre de ce rapport, la Commission propose qu'un certain nombre de conditions supplémentaires soit ajouté, à celles déjà existantes, pour permettre de juger de l'aptitude des pays candidats à devenir membres de l'Union européenne.

Les conditions, que la Commission propose d'appliquer, pour juger de l'aptitude des pays candidats à devenir membres de l'Union européenne, sont au nombre de trois.

En premier lieu, un État candidat doit satisfaire aux trois conditions essentielles déjà posées à l'article F du traité de Maastricht<sup>345</sup>. Ces conditions sont les suivantes : la possession d'une identité européenne<sup>346</sup>, l'existence d'un statut démocratique et le respect des droits de l'homme<sup>347</sup>.

En second lieu, l'adhésion suppose l'acceptation par l'État candidat du système de l'Union européenne et de sa capacité à mettre en œuvre l'acquis européen. La Commission souligne, à cet effet, dans son rapport que « *les obligations inhérentes à la qualité de membre sont devenues plus difficiles à remplir [à partir du moment où] le cadre juridique, économique et politique de [l'Union*

---

<sup>343</sup> Conclusions du Conseil européen de Maastricht des 9 et 10 décembre 1991. *Op. cit.*, p 3.

<sup>344</sup> Commission européenne, *L'Europe et le défi de l'élargissement*, Bulletin des Communautés européennes, supplément 3/92, 1992, 32 p.

<sup>345</sup> Traité sur l'Union européenne, JO, C 191/1 du 29.07.1992. Ce traité est également dénommé traité de Maastricht.

<sup>346</sup> Est sous-jacente ici l'idée d'une conditionnalité géographique.

<sup>347</sup> Traité sur l'Union européenne, *Op.cit.*

L'article F dispose que :

1. *L'Union respecte l'identité nationale de ses États membres, dont les systèmes de gouvernement sont fondés sur les principes démocratiques.*

2. *L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire.*

3. *L'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques.*

européenne] s'est développé ». Dès lors « celles-ci présupposent une économie de marché efficace et concurrentielle assortie d'un cadre administratif et juridique adéquat dans les secteurs public et privé », selon la Commission.

En troisième lieu, « les États candidats doivent également accepter et être capables de mettre en œuvre la politique étrangère et de sécurité commune qui sera élaborée au cours des prochaines années »<sup>348</sup>.

Les observations faites par la Commission, dans son rapport, ont alors amené les chefs d'État et de gouvernement réunis à Lisbonne, les 26 et 27 juin 1992, à opérer une distinction entre deux cercles de pays susceptibles de devenir membres de l'Union européenne.

Le premier cercle est celui des pays candidats aptes à devenir membres de l'Union européenne. Ces pays sont ceux de l'Association européenne de libre-échange<sup>349</sup>, lesquels satisfont, dès 1992, aux conditions politiques et économiques requises. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil européen suggère que, dans ce cas, « les négociations avec les pays candidats de [l'Association européenne de libre-échange] seront, dans la mesure du possible, menées en parallèle, tout en traitant chaque candidature de manière distincte »<sup>350</sup>.

Le second cercle comprend les pays potentiellement aptes à devenir membres de l'Union européenne. Ces pays sont ceux qui ne satisfont pas encore, à l'époque, aux conditions politiques et économiques requises. Pour cela, le Conseil européen fait une distinction entre deux catégories de pays. Ainsi, pour ce qui est de la Turquie, de Chypre et de Malte, les chefs d'État et de gouvernement du Conseil européen estiment « que chacune de ces demandes doit être examinée selon ses mérites propres ». S'agissant des pays d'Europe centrale et orientale potentiellement candidats<sup>351</sup>, ces derniers « réaffirment la volonté de [l'Union européenne] de

---

<sup>348</sup> Cette politique étrangère et de sécurité commune sera le moyen mis au service des deux critères précédents.

<sup>349</sup> L'association européenne de libre-échange est une organisation internationale créée en 1960 par sept États (Autriche, Danemark, Portugal, Royaume-Uni, Norvège, Suède et Suisse) qui ont décidé d'établir une zone de libre-échange. Un certain nombre de ces pays ont adhéré à l'Union européenne. Cette association n'a plus que quatre pays membres aujourd'hui. Il s'agit de l'Islande, du Liechtenstein, de la Norvège et de la Suisse.

<sup>350</sup> Conclusions du Conseil européen de Lisbonne des 26 et 27 juin 1992. *Op. cit.*, p 4.

<sup>351</sup> Conclusions du Conseil européen de Lisbonne des 26 et 27 juin 1992. *Op. cit.*, p 4.

*développer une coopération étroite avec [eux] dans le cadre des accords européens, pour les aider dans leurs efforts visant à restructurer leur économie et leurs institutions »<sup>352</sup>.*

## **§2 – Un critère validé par le Conseil européen en 1993**

Les chefs d'État et de gouvernement décident spécifiquement, à Lisbonne, en juin 1992, de développer une coopération étroite avec les pays de l'Europe centrale et orientale dans le cadre d'accords européens pour les aider dans leurs efforts visant à restructurer leur économie et leurs institutions. À cet effet, ils diligentent la Commission pour apprécier les « *progrès réalisés* » par les pays d'Europe centrale et orientale dans le cadre de ces accords et établir « *un rapport au Conseil européen d'Édimbourg en proposant, le cas échéant d'autres mesures* »<sup>353</sup>.

Dans son rapport au Conseil européen d'Édimbourg<sup>354</sup>, la Commission estime que les accords européens sont appelés à régir « *les relations entre [l'Union européenne] et les pays concernés au cours de la prochaine décennie* ». De tels accords « *ont été signés avec le Tchécoslovaquie, la Pologne et la Hongrie* ». Un « *accord [a été paraphé] avec la Roumanie* » et des « *négociations [doivent prochainement se conclure] avec la Bulgarie* ». Ces accords « *doivent progressivement être étendus à tous les pays éligibles d'Europe centrale et orientale* ». Mais « *leur éligibilité [dépend] de l'établissement de régimes politiques et économiques basés sur l'État de droit, le respect des droits de l'homme, la tenue d'élections libres et équitables et les principes d'une économie de marché* »<sup>355</sup>.

La Commission propose aussi une marche à suivre aux chefs d'État et de gouvernement, pour diminuer l'écart entre les systèmes politique et économique des pays de l'Europe centrale et orientale et ceux de l'Union européenne. « *Afin d'offrir*

---

<sup>352</sup> Conclusions du Conseil européen de Lisbonne des 26 et 27 juin 1992. *Op. cit.*, p 5. Ces accords sont fondés juridiquement sur l'ex-article 238 CE.

<sup>353</sup> Conclusions du Conseil européen de Lisbonne des 26 et 27 juin 1992. *Op. cit.*, p 5.

<sup>354</sup> *Vers une association plus étroite avec les pays d'Europe centrale et orientale. Rapport de la Commission au Conseil européen*. Edimbourg, 11-12 décembre 1992. SEC(92) 2301 final, 2 décembre 1992, Bruxelles.

<sup>355</sup> *Ibid.*, introduction du rapport.

aux pays associés d'Europe centrale et orientale des perspectives concrètes sur lesquelles ils puissent se concentrer » la Commission invite les chefs d'État et de gouvernement à « confirmer, dans un message politique clair, sa volonté d'accepter l'adhésion à l'Union des signataires des accords européens dès qu'ils auront satisfait aux conditions requises »<sup>356</sup>. Selon la Commission, ce même message doit aussi « refléter la nécessité de la prise de décisions politiques au moment opportun, qui [tient] compte de la situation particulière de chaque pays candidat ainsi que des éléments suivants : la capacité du pays concerné d'assumer les obligations de membre [...], la stabilité des institutions dans le pays candidat garantissant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et le respect des minorités, - le fonctionnement d'une économie de marché, l'adhésion du pays candidat aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire, sa capacité d'affronter la compétitivité et les forces du marché dans l'Union européenne, la capacité de [celle-ci] d'assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne ». Ces « mesures [...] contribueront à préparer les pays partenaires à leur adhésion finale » et « le calendrier de cette adhésion dépendra de la rapidité avec laquelle ils satisferont aux critères susvisés »<sup>357</sup>.

Le rapport de la Commission sur les progrès réalisés par les pays de l'Europe centrale et orientale est présenté aux chefs d'État et de gouvernement à Édimbourg les 11 et 12 décembre 1992<sup>358</sup>. Le Conseil européen accueille favorablement le rapport de la Commission qui constitue « une réponse positive à l'engagement pris par le Conseil européen de Lisbonne de développer le partenariat de [l'Union européenne] avec pays dans le cadre des accords européens ». Ces accords européens sont « le moyen par lequel [l'Union européenne] entend appuyer et encourager la stabilité politique et la croissance économique en Europe centrale et orientale ». Dans ce cadre, les chefs d'État et de gouvernement invitent « le Conseil à examiner à bref délai les recommandations [faites par] la Commission », dans son dernier rapport, pour que le Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin

---

<sup>356</sup> *Ibid.*, p 3.

<sup>357</sup> *Ibid.*, pp 3-4.

<sup>358</sup> Conclusions du Conseil européen d'Édimbourg des 11 et 12 décembre 1992. [https://www.consilium.europa.eu/media/20490/1992\\_d\\_cembre\\_-\\_edimbourg\\_\\_fr\\_.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/20490/1992_d_cembre_-_edimbourg__fr_.pdf) [Consulté le 7 juin 2021].

1993 puisse prendre « *des décisions [...] afin de préparer les pays associés à l'adhésion à l'Union* »<sup>359</sup>.

La Commission européenne rédige une communication<sup>360</sup> avant le Conseil européen de Copenhague. Le Conseil européen est invité à « *confirmer la perspective d'adhésion future [des pays de l'Europe centrale et orientale] à l'Union européenne* » sur la base de critères dont le libellé est quasiment identique à ceux cités dans le rapport du 2 décembre 1992<sup>361</sup>.

Le Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993 confirme la perspective d'adhésion future des pays de l'Europe centrale et orientale à l'Union européenne<sup>362</sup>. Chaque pays associé de l'Europe centrale et orientale pourra devenir membre de l'Union européenne dès qu'il « *sera en mesure de remplir les obligations qui en découlent, en remplissant les conditions économiques et politiques requises* »<sup>363</sup>.

L'adhésion d'un nouveau pays est officiellement soumise à deux conditions préalables : d'un part, une condition économique caractérisée par : « *l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire* » ; d'autre part, une condition politique. Dans ce dernier cas, « *l'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection* »<sup>364</sup>. Les

---

<sup>359</sup> Conclusions du Conseil européen d'Édimbourg des 11 et 12 décembre 1992. *Op. cit.*, p 109.

<sup>360</sup> Communication de la Commission au Conseil en vue de la réunion du Conseil européen à Copenhague les 21 et 22 juin 1993 - Vers une association plus étroite avec les pays d'Europe centrale et orientale, SEC(93) 648 final, 8 mai 1993, Bruxelles.

<sup>361</sup> *Ibid.*, p 3.

<sup>362</sup> Conclusions du Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993. <https://www.consilium.europa.eu/media/21222/72922.pdf> [Consulté le 7 juin 2021].

<sup>363</sup> *Ibid.*, p 25.

<sup>364</sup> *Ibid.*, p 25.

À noter que les conditions économiques précèdent ici les conditions politiques. Serait-ce le signe de la suprématie accordée à l'économie sur le politique ?

conditionnalités politique et économique, telles que posées par les chefs d'État et de gouvernement, seront postérieurement qualifiées de *critères de Copenhague*.

Lors des deux Conseils européens suivants<sup>365</sup>, les chefs d'État et de gouvernement confirment la position adoptée, à Copenhague, pour conditionner l'adhésion d'un pays candidat à l'organisation européenne.

Les conditionnalités politique et économique sont promues, en tant qu'ensemble de critères préalables, par le traité de Lisbonne entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009<sup>366</sup>.

Les deux critères se situent désormais au sommet de la hiérarchie du droit de l'Union européenne. Cette élévation, dans le droit suprême de l'Union européenne, conforte ainsi la volonté des États membres, d'ériger une Europe fondée sur la démocratie libérale et l'économie de marché et d'exercer, au cas particulier, une pression juridique sur les États candidats à une adhésion à l'Union européenne.

---

<sup>365</sup> Conclusions du Conseil européen de Bruxelles des 10 et 11 décembre 1993. <https://www.consilium.europa.eu/media/21213/82748.pdf> [Consulté le 7 juin 2021].  
Conclusions du Conseil européen de Corfou des 24 et 25 juin 1994. <https://www.consilium.europa.eu/media/21204/corfou-conseil-europeen.pdf> [Consulté le 7 juin 2021].

<sup>366</sup> Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, JO C 306/1 du 17/12/2007.  
L'article 49 du traité de Lisbonne dispose que « *tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 1 bis et s'engage à les promouvoir peut demander, peut demander à devenir membre de l'Union. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de cette demande. L'État demandeur adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité des membres qui le composent. Les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte. Les conditions de l'admission et les adaptations que cette admission entraîne en ce qui concerne les traités sur lesquels est fondée l'Union, font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur. Ledit accord est soumis à la ratification par tous les États contractants, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives* ».

L'article 1 bis du traité de Lisbonne précise que « *l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes* ».

## CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Le Danemark, l'Irlande, le Royaume-Uni, la Grèce, l'Espagne et le Portugal sont les six premiers États non fondateurs à rejoindre l'Union européenne entre 1973 et 1986.

Ce sont des États de droit, qui adhèrent aux principes et aux valeurs de la démocratie libérale, ainsi qu'à l'économie de marché, au moment de leur entrée dans l'Union européenne. Dans les trois premiers pays, la démocratie libérale et l'économie de marché sont anciennement établies. Dans les trois derniers pays, la démocratie libérale et l'économie de marché sont récemment rétablies, avec l'appui et le consentement du Conseil de l'Europe.

Eu égard à ce qui précède, rien n'oblige, à ce stade, que l'organisation européenne introduise les conditionnalités politique et économique dans les actes fondateurs de l'Union, pour justifier de son côté, l'adhésion d'un nouvel État.

À partir de 1988, le bloc soviétique présente quelques signes avant-coureurs de désagrégation politique. Le mur de Berlin s'ouvre, en 1989, et les anciennes démocraties populaires manifestent, sans tarder, le souhait de rejoindre l'Union européenne.

Aucune base juridique ne fonde l'action du Conseil européen en matière de conditionnalité pour obtenir l'adhésion d'un nouvel État. Pour autant, le Conseil européen se saisit de l'opportunité qui se présente pour définir, à son initiative, entre 1989 et 1993, *les canons* de la conditionnalité politique et de la conditionnalité économique, qui permettent, à un État candidat, de devenir membre. De surcroît, le Conseil européen se fonde sur l'accord passé avec chaque pays associé de l'Europe centrale et orientale, pour faire valoir ses orientations, en matière de conditionnalités politique et économique.

La brèche ouverte par le Conseil européen a des effets importants. Il s'avère, en effet, que les conditionnalités politique et économique définies par le Conseil européen, sans base et compétence juridiques précisées, sont postérieurement légitimées, et hissées au sommet de la pyramide juridique, avec

l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, en 2009. En l'espèce, les faits précèdent, une fois de plus, le droit issu de l'Union européenne.

## Chapitre 2

### La conversion des États candidats aux valeurs de l'Europe occidentale

Après le Conseil européen de Copenhague<sup>367</sup>, l'Europe des Quinze s'interroge quant à la capacité des administrations des pays candidats à assurer la transition de la démocratie populaire vers la démocratie libérale, et celle de l'économie planifiée vers l'économie de marché.

La principale question porte sur les modalités de transformation de la bureaucratie des pays de l'Europe de l'Est et du Sud-Est en une administration moderne et efficace, capable d'incorporer et d'appliquer nationalement le droit de l'Union européenne.

Sur le plan de l'organisation des États candidats, les stigmates de l'ère soviétique sont importants. Le relèvement des pays de l'Europe de l'Est et du Sud-Est se heurte à deux types de contraintes.

D'abord, la bureaucratie post-soviétique est rétive au changement. Le poids des mentalités et des habitudes hérité de l'ère soviétique est important. La politique de réforme ne trouve pas de vrais relais au sein de l'administration en place.

Ensuite, les administrations publiques ne disposent pas de moyens ou de ressources suffisantes, eu égard aux conditions<sup>368</sup> posées par l'Union européenne.

L'incorporation de l'acquis dans l'ordre juridique interne des États candidats, à la date de leur adhésion à l'Union européenne, soulève deux difficultés majeures.

---

<sup>367</sup> Cf. *supra*.

<sup>368</sup> Cf. *supra*.

D'une part, il appartient aux États candidats d'assimiler quarante années de législation européenne dans un laps de temps réduit. De surcroît, ces pays doivent s'enquérir de la jurisprudence développée par la CJUE.

D'autre part, les domaines d'intervention de l'Union européenne sont importants et hétéroclites. Certaines matières sont techniques, ce qui nécessite une appropriation importante de la législation et la jurisprudence applicables.

Dans ces conditions, deux questions se posent quant à l'intégration juridique des États membres. Comment réformer leurs institutions politiques et administratives ? Comment transformer la bureaucratie en place en une administration performante capable d'incorporer et d'appliquer le droit de l'Union européenne à la date de leur adhésion ?

Le diagnostic est rapidement établi par l'Union européenne. Pour autant, l'organisation européenne ne dispose pas de la compétence qui obligerait les États candidats à engager des réformes structurelles.

Une parade à l'incompétence juridique de l'Union européenne est trouvée. Pour traiter de la transition politique, économique et administrative, plusieurs mesures visant à apporter une aide humaine, financière et technique sont adoptées en Conseil européen.

Les mesures adoptées sont de deux ordres. Il y a d'abord celles qui consistent à transformer le système politique (section 1). Il y a ensuite celles qui consistent à renforcer la capacité institutionnelle (section 2).

### Section 1 – Les mesures prises pour transformer le système politique

Le *système politique* caractérise le mode d'organisation d'un État. Il comprend ce qui a trait au régime politique et, par extension, à la structure économique et à l'organisation sociale de cet État.

La question de la modernisation du système politique se pose après les demandes d'adhésion des pays de l'Europe centrale et orientale. Dès lors comment assurer la transition de ces États candidats vers la démocratie libérale et l'économie

de marché ? Et quelle(s) procédure(s) adopter pour organiser une transition efficace ? Tel est le constat, mais également le défi à relever par l'Union européenne au début des années 1990.

La transformation du système politique des pays de l'Europe centrale et orientale étant une condition *sine qua non* de leur adhésion, l'Union européenne organise une stratégie de préadhésion. Chypre et Malte, pays de l'Europe du Sud, candidats à une adhésion, sont associés à la démarche de préadhésion (§1).

En second lieu, la question de la modernisation du système politique des États candidats s'élargit avec les demandes d'adhésion des pays des Balkans occidentaux. Cette fois, l'Union européenne organise un processus de stabilisation et d'association pour les pays des Balkans occidentaux (§2).

### **§1 – L'organisation d'une stratégie de préadhésion pour les pays de l'Europe centrale et orientale, y compris Chypre et Malte**

L'Union européenne ne dispose pas d'expérience préalable s'agissant de la stratégie à adopter pour transformer le système politique des États candidats. Deux stratégies de préadhésion sont donc mises au point par l'Union européenne pour que les États candidats puissent appliquer les règles de droit de l'Union satisfaisant ainsi aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire.

La première stratégie est celle de préadhésion esquissée à Essen par le Conseil européen les 24 et 25 juin 1994 (A). Cependant, ce modèle a rapidement des limites. Cette stratégie est complétée par de nouvelles dispositions veillant à mieux intégrer les pays concernés. La seconde stratégie est celle de préadhésion renforcée. Elle est définie à Luxembourg par le Conseil européen les 12 et 13 décembre 1997 (B).

## **A – Une stratégie esquissée à Essen par le Conseil européen les 24 et 25 juin 1994**

L'idée d'organiser une stratégie « *pour tirer tout le potentiel dans la perspective de la préparation à l'adhésion* » des pays de l'Europe centrale et orientale à l'Union européenne est soutenue par les chefs d'État et de gouvernement au Conseil européen de Corfou les 24 et 25 juin 1994<sup>369</sup>.

Pour cela, les intéressés invitent le Conseil et la Commission à présenter à la prochaine réunion du Conseil européen un rapport sur la définition d'une « *stratégie à suivre* » pour que les pays d'Europe centrale et orientale assument leurs futures obligations de membres de l'Union européenne.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil<sup>370</sup> et la Commission<sup>371</sup> proposent que le cadre de travail soit celui des *relations structurées* tel que posé par les chefs d'État et de gouvernement au Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993<sup>372</sup>.

Dans le cadre de ce dialogue structuré, le Conseil et la Commission proposent que les accords européens<sup>373</sup> conclus entre l'Union européenne et chaque

---

<sup>369</sup> Conclusions du Conseil européen de Corfou des 24 et 25 juin 1994. *Op. cit.*

<sup>370</sup> Conclusions du Conseil européen à Essen des 9 et 10 décembre 1994. <https://www.consilium.europa.eu/media/21195/essen-conseil-europeen.pdf> [Consulté le 7 juin 2021]. Annexe IV.

<sup>371</sup> Communication de la commission au conseil - suite de la communication de la commission : au-delà des accords européens : préparation des pays d'Europe centrale et orientale à l'adhésion, COM/94/0361 final, 27 juillet 1994, Bruxelles.

<sup>372</sup> Dans le cadre des relations avec les pays d'Europe centrale et orientale, « *la Communauté propose que les pays associés établissent des relations structurées avec les institutions de l'Union dans le cadre d'un dialogue multilatéral renforcé et étendu et d'une concertation sur les questions d'intérêt commun. Les arrangements en la matière, qui figurent à l'annexe II des présentes conclusions, comprennent le dialogue et la concertation sur une vaste gamme de sujets et dans le cadre de plusieurs enceintes. Le cas échéant, outre des réunions régulières du président du Conseil européen et du président de la Commission avec leurs homologues des pays associés, des réunions conjointes de tous les chefs d'État et de gouvernement peuvent être organisées pour discuter de sujets spécifiques établis à l'avance* ». Conclusions du Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993. *Op. cit.* p 26.

<sup>373</sup> Les accords d'association, également dénommés accords européens, signés entre les pays de l'Europe centrale et orientale et l'Union européenne, fin 1991, ont trait à la mise en œuvre de la politique commerciale et de coopération. Ils ne couvrent pas le thème relatif au dialogue politique tel que proposé par la Commission et le Conseil.

pays de l'Europe centrale et orientale organisent plus profondément les relations bilatérales<sup>374</sup>.

Le Conseil suggère qu'un « *plan de route* » soit fourni aux pays de l'Europe centrale et orientale pour « *leur permettre de se préparer progressivement à l'intégration au marché intérieur de l'Union européenne, en adoptant par étapes l'acquis du marché intérieur de l'Union* »<sup>375</sup>.

Des « *politiques destinées à favoriser l'intégration* » avec ces pays doivent alors accompagner cette stratégie de préadhésion « *par la mise en place d'infrastructures, la coopération dans le cadre des réseaux transeuropéens, la promotion de la coopération intrarégionale, la coopération dans le domaine de l'environnement, ainsi qu'en matière de politique extérieure et de sécurité commune, la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, ainsi que dans ceux de la culture, de l'éducation et de la formation. Cette intégration sera soutenue par le programme PHARE de l'Union qui deviendra, sur une base indicative, un instrument amélioré de financement à moyen terme davantage à même de promouvoir la mise en place d'infrastructures et la coopération intrarégionale* »<sup>376</sup>.

Les chefs d'État et de gouvernement décident de reprendre au Conseil européen d'Essen les 9 et 10 décembre 1994 la « *stratégie globale* » que « *le Conseil et la Commission ont présenté à la demande du Conseil européen de Corfou* » afin de « *rapprocher davantage ces pays de l'Union européenne* ». Cette stratégie de préparation à l'adhésion « *a été conçue en fonction des besoins des pays qui ont conclu un accord européen avec l'Union européenne et elle sera étendue à d'autres pays avec lesquels des accords de ce type seront conclus à l'avenir* »<sup>377</sup>. Ces relations structurées « *favoriseront [ainsi] la confiance mutuelle et*

---

<sup>374</sup> Pour plus de précisions sur les caractéristiques de la notion de dialogue structuré avec les pays de l'Europe centrale et orientale : DEHOUSSE F., « Les enjeux de l'élargissement de l'Union européenne », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1600, n°15, 1998, pp. 1-43. ROBERT C., « L'Union européenne face à son élargissement à l'est : incertitudes politiques et construction d'un leadership administratif », *Politique européenne*, vol. 3, n°2, 2001, pp. 38-62.

<sup>375</sup> Conclusions du Conseil européen à Essen des 9 et 10 décembre 1994. *Op. cit.*, annexe IV.

<sup>376</sup> Conclusions du Conseil européen à Essen des 9 et 10 décembre 1994. *Op. cit.*, annexe IV.

<sup>377</sup> Dès lors « *le Conseil européen invite le Conseil et la Commission à prendre toutes les mesures nécessaires pour que l'Union européenne puisse conclure des accords européens avec les États baltes et la Slovénie au*

*mettront en place un cadre pour l'examen des questions d'intérêt commun* ». Dès lors le Conseil « affaires générales » est invité à présenter une fois par an un rapport sur « *l'état de la mise en œuvre de la stratégie de rapprochement décidée* »<sup>378</sup>.

L'institution d'un suivi annuel sur l'état de la mise en œuvre de la stratégie de rapprochement avec les pays de l'Europe centrale et orientale par le Conseil « affaires générales » est sans précédent dans l'histoire de l'Union européenne. Elle démontre la volonté de l'Union européenne de s'emparer de la question de la préadhésion des États candidats et d'adapter, à cet effet, les structures administratives désuètes des pays de l'Europe centrale et orientale.

Les événements postérieurs confirment la volonté de prise en main de la préadhésion par l'Union européenne.

Les chefs d'État et de gouvernement prennent connaissance au Conseil européen de Cannes des 26 et 27 juin 1995 du rapport du Conseil « affaires générales » sur « *la mise en œuvre de la stratégie de préparation à l'adhésion au premier semestre 1995* »<sup>379</sup>. Le cinquième élargissement de l'Union européenne est en bonne voie. Dans le cadre de la stratégie de préadhésion ci-dessus décrite, six accords européens sont conclus avec les pays de l'Europe centrale et orientale<sup>380</sup>.

Parallèlement, des « *négociations pour des accords européens d'association avec les trois États baltes, Estonie, Lettonie et Lituanie, conclus en l'espace de quelques mois seulement, [rendent] ainsi possible la signature de ces accords le 12 juin 1995* ». En outre, « *les négociations pour un accord d'association avec la Slovénie sont sur le point d'être achevées* ». Enfin, « *les négociations d'adhésion de Malte et de Chypre à l'Union commenceront sur la base de*

---

*cours de la présidence française, afin de pouvoir inclure ces États dans la stratégie de rapprochement* ». Conclusions du Conseil européen à Essen des 9 et 10 décembre 1994. *Op. cit.*

<sup>378</sup> Conclusions du Conseil européen à Essen des 9 et 10 décembre 1994. *Op. cit.*

<sup>379</sup> Conclusions du Conseil européen de Cannes des 26 et 27 juin 1995. <https://www.consilium.europa.eu/media/21185/cannes-conseil-europeen.pdf> [Consulté le 7 juin 2021]. Partie B.

<sup>380</sup> La Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la république tchèque et la Slovaquie.

*propositions de la Commission, six mois après les conclusions de la Conférence Intergouvernementale de 1996 et tenant compte des résultats de celle-ci »<sup>381</sup>.*

Compte tenu de ce qui précède, les trois États baltes, Chypre, Malte et la Slovaquie sont désormais intégrés dans la stratégie de préadhésion de l'Union européenne, lui permettant ainsi d'accroître son action et son aire d'influence sur la transformation ordonnée des structures administratives en place dans les États candidats à une adhésion.

Les chefs d'État et de gouvernement estiment lors du Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre 1995 qu'il est nécessaire « *de bien préparer l'élargissement sur la base des critères fixés à Copenhague et dans le cadre de la stratégie de préadhésion définie à Essen pour les [pays de l'Europe centrale et orientale]* ». Pour cela, ils considèrent que la stratégie de préadhésion mise en place à Essen en 1994 « *doit être intensifiée afin de créer les conditions d'une intégration progressive et harmonieuse de ces États grâce notamment au développement de l'économie de marché, à l'adaptation de leurs structures administratives et à la création d'un environnement économique et monétaire stable* ». Les chefs d'État et de gouvernement « *aspirent à ce que la phase initiale des négociations [avec les six pays d'Europe centrale et orientale<sup>382</sup>, les trois États baltes<sup>383</sup> et la Slovaquie] coïncide avec le commencement des négociations avec Chypre et Malte* ». Dès lors, la Commission est invitée « *à préparer activement ses avis sur les candidatures qui ont été présentées, en vue de leur transmission au Conseil, dès que possible après la conclusion de la Conférence intergouvernementale [avec Chypre et Malte], ainsi qu'à entamer la préparation d'un document d'ensemble sur l'élargissement* »<sup>384</sup>.

---

<sup>381</sup> Conclusions du Conseil européen de Cannes des 26 et 27 juin 1995. <https://www.consilium.europa.eu/media/21185/cannes-conseil-europeen.pdf> [Consulté le 7 juin 2021].

Malte est associée à la CEE depuis le 5 décembre 1970 et est candidate depuis le 16 juillet 1990. C'est le Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre 1995 qui fixe le calendrier des négociations.

Chypre bénéficie d'un accord d'association avec la CEE depuis le 19 décembre 1972 et est candidate depuis le 3 juillet 1990. C'est le Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre 1995 qui fixe le calendrier des négociations.

<sup>382</sup> La Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et la république tchèque.

<sup>383</sup> L'Estonie, la Lituanie et la Lettonie.

<sup>384</sup> Conclusions du Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre 1995. <https://www.consilium.europa.eu/media/21175/madrid-conseil-europeen.pdf> [Consulté le 7 juin 2021].

Dans le cadre de sa communication sur l'Agenda 2000<sup>385</sup>, la Commission présente « *ses avis sur les candidatures* » des pays de l'Europe centrale et orientale le 15 juillet 1997<sup>386</sup>. Au regard de la situation et de la capacité des États à remplir les critères politiques et économiques, la Commission recommande l'ouverture de négociations avec Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la république tchèque et la Slovaquie.

Parallèlement, dans ce même texte, la Commission présente une étude d'impact des effets de l'élargissement sur les politiques européennes, en particulier sur la politique agricole et les politiques structurelles. Compte tenu de ce qui précède, la Commission propose de mettre en place une stratégie de préadhésion renforcée, pour aider les États candidats à incorporer, en interne, le droit de l'Union européenne, dans les meilleures conditions possibles. La question de l'intégration, par les États candidats, de l'acquis européen devient le nouvel angle d'appréhension de l'Union européenne dans sa stratégie d'élargissement de l'Union.

***B – Une stratégie renforcée à Luxembourg  
par le Conseil européen les 12 et 13  
décembre 1997***

Les chefs d'État et de gouvernement décident au Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997<sup>387</sup> de ne pas suivre la recommandation

---

<sup>385</sup> Commission européenne, Agenda 2000 - Vol. I: Pour une union plus forte et plus large - Vol. II: Le défi de l'élargissement - COM/97/2000 final - Vol. I - COM/97/2000 final - Vol. II, 15 juillet 1997, Bruxelles.

<sup>386</sup> Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne : COM/97/2001 final – Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Pologne à l'Union européenne : COM/97/2002 final - Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne : COM/97/2003 final - Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Slovaquie à l'Union européenne : COM/97/2004 final – Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Lettonie à l'Union européenne : COM/97/2005 final - Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne : COM/97/2006 final - Avis de la Commission concernant la demande d'adhésion à l'Union européenne présentée par la Lituanie : COM/97/2007 final – Avis de la Commission concernant la demande d'adhésion à l'Union européenne présentée par la Bulgarie : COM/97/2008 final - Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la république tchèque à l'Union européenne : COM/97/2009 final – Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Slovaquie à l'Union européenne : COM/97/2010 final.

Ces avis sont particulièrement documentés en ce qui concerne l'évolution institutionnelle des États candidats et des relations établies entre l'Union européenne et chaque pays après l'ouverture du mur de Berlin.

<sup>387</sup> Conclusions du Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997. <https://www.consilium.europa.eu/media/21110/luxembourg-conseil-europeen.pdf> [Consulté le 7 juin 2021].

faite par la Commission, dans l'Agenda 2000<sup>388</sup>, au sujet des pays associés au processus d'élargissement.

Les chefs d'État et de gouvernement conviennent *in fine* d'associer, pour éviter les discriminations, douze États en se fondant sur deux vagues de négociations<sup>389</sup>. La première vague de négociations concerne Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la république tchèque et la Slovaquie<sup>390</sup>. La seconde vague de négociations concerne la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Roumanie et la Slovaquie<sup>391</sup>.

La première vague de négociations est officiellement lancée le 30 mars 1998 entre Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la république tchèque, la Slovaquie et l'Europe des Quinze. Néanmoins, il apparaît que « *l'objectif des prochaines années est de mettre les États candidats en mesure d'adhérer à l'Union et de préparer celle-ci à son élargissement dans de bonnes conditions* »<sup>392</sup>. À cet effet, la stratégie de préadhésion renforcée conçue par la Commission doit permettre « *de mettre tous les États candidats d'Europe centrale et orientale en mesure de devenir, à terme, membres de l'Union européenne* ». Il importe que les États candidats de l'Europe centrale et orientale puissent « *s'aligner le plus possible sur l'acquis de l'Union* »<sup>393</sup> avant d'intégrer l'Union européenne. À cette fin, des

---

<sup>388</sup> Commission européenne, Agenda 2000. *Op. cit.*

<sup>389</sup> À noter que les six pays faisant parti de la première vague de négociations sont identiques à ceux qui ont été initialement identifiés par la Commission.

<sup>390</sup> « *Le Conseil européen décide de convoquer au printemps 1998 des conférences intergouvernementales bilatérales pour commencer les négociations avec Chypre, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République Tchèque et la Slovaquie sur les conditions de leur admission dans l'Union et les adaptations des traités que cette admission entraîne. Ces négociations seront fondées sur le cadre général de négociation dont le Conseil a pris acte le 8 décembre 1997* ». Conclusions du Conseil européen de Luxembourg des 16 et 17 décembre 1997. *Op. cit.*, point 27 §1.

<sup>391</sup> « *Parallèlement, la préparation des négociations avec la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie et la Bulgarie sera accélérée en particulier par le biais d'un examen analytique de l'acquis de l'Union. Cette préparation pourra aussi être abordée lors de réunions bilatérales au niveau ministériel avec les États membres de l'Union. L'adhésion de Chypre devrait bénéficier à toutes les communautés et concourir à la paix civile et à la réconciliation. Les négociations d'adhésion contribueront de manière positive à la recherche d'une solution politique au problème chypriote à travers des pourparlers sous l'égide des Nations Unies qui doivent se poursuivre en vue de la création d'une fédération bi-communautaire et bizonale. Dans ce contexte, le Conseil européen demande que la volonté du gouvernement de Chypre d'inclure des représentants de la communauté chypriote turque dans la délégation pour les négociations d'adhésion soit suivie d'effet. Afin que cette demande soit suivie d'effet, les contacts nécessaires seront entrepris par la Présidence et la Commission* ». Conclusions du Conseil européen de Luxembourg des 16 et 17 décembre 1997. *Op. cit.*, point 27 §2.

<sup>392</sup> Conclusions du Conseil européen de Luxembourg des 16 et 17 décembre 1997 *Op. cit.*, point 2.

<sup>393</sup> Conclusions du Conseil européen de Luxembourg des 16 et 17 décembre 1997. *Op. cit.*, point 13.

partenariats pour l'adhésion sont créés<sup>394</sup>. Il n'en demeure pas moins que chaque État candidat a la possibilité de s'approprier l'acquis communautaire selon ses « rythmes propres » et son « degré de préparation »<sup>395</sup>.

Dans le cadre du partenariat pour l'adhésion, « toutes les formes d'assistance aux États candidats d'Europe centrale et orientale » sont mobilisées « dans un cadre unique »<sup>396</sup>. Ce cadre unique regroupe « les priorités à suivre au niveau de la reprise de l'acquis de l'Union » et « les moyens financiers, notamment PHARE, disponibles à cet effet ». Les « interventions financières [seront désormais] liées au progrès des États candidats et, sur un plan plus spécifique, au respect de la programmation pour la reprise de l'acquis »<sup>397</sup>.

La stratégie de préadhésion renforcée introduit ainsi une conditionnalité financière. En cas de conditionnalité positive, à savoir si les objectifs de l'année liés aux réformes à mettre en œuvre pour satisfaire aux exigences de l'union politique, économique et monétaire sont supérieurs aux attentes, l'État concerné reçoit une aide financière plus importante que celle initialement prévue dans la convention financière signée avec l'Union européenne. En cas de conditionnalité négative, à savoir si les objectifs de l'année liés aux réformes à mettre en œuvre pour satisfaire aux exigences de l'union politique, économique et monétaire sont inférieurs aux attentes, l'État concerné reçoit une aide financière moins importante que celle initialement prévue dans la convention financière signée avec l'Union européenne.

« Sans préjudice des décisions relatives aux perspectives financières 2000 - 2006, le programme PHARE [est désormais] axé sur la perspective de l'adhésion en se fixant deux objectifs prioritaires, à savoir le renforcement de la

---

<sup>394</sup> Le partenariat pour l'adhésion est institué par le règlement (CE) n° 622/98 du Conseil du 16 mars 1998 relatif à l'assistance en faveur des États candidats dans le cadre de la stratégie de préadhésion et, en particulier, à l'établissement de partenariats pour l'adhésion, JO L 85/1 du 20/03/1998.

« Le partenariat pour l'adhésion repose sur des engagements précis de l'État candidat qui sont définis dans un programme national d'adoption de l'acquis communautaire. Sont ici recensés les domaines et réformes prioritaires pour mettre en œuvre l'acquis communautaire. L'Union européenne répond alors à ce programme national par une assistance financière destinée à aider le pays candidat à réaliser ses priorités. Mais cette aide est conditionnée par le respect des obligations découlant de l'accord européen et des progrès dans la réalisation des trois critères de Copenhague : critère politique, économique, reprise de l'acquis communautaire [...] ». POULALION G., *L'ouverture de l'Europe vers l'est*, Presses universitaires François-Rabelais, 2004, p.39.

<sup>395</sup> Conclusions du Conseil européen de Luxembourg des 16 et 17 décembre 1997. *Op. cit.*, point 2.

<sup>396</sup> Conclusions du Conseil européen de Luxembourg des 16 et 17 décembre 1997. *Op. cit.*, point 14.

<sup>397</sup> Conclusions du Conseil européen de Luxembourg des 16 et 17 décembre 1997. *Op. cit.*, point 15.

*capacité administrative et judiciaire (environ 30 % de l'enveloppe) et des investissements liés à la reprise et l'application de l'acquis (environ 70 %) »<sup>398</sup>. Ainsi apparaît l'idée de la coopération entre les administrations publiques des États membres et des États candidats pour appliquer correctement le droit de l'Union européenne. Cette coopération administrative se concrétise par la mise en œuvre du jumelage institutionnel entre les États membres et les États candidats<sup>399</sup>. De plus, « les États candidats pourront participer à des agences communautaires, sur décision à prendre au cas par cas »<sup>400</sup>.*

*En outre, « une stratégie de préadhésion particulière pour Chypre sera fondée sur la participation à certaines actions ciblées, en particulier dans les domaines du renforcement de la capacité administrative et juridictionnelle ainsi que dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ; la participation à certains programmes et à certaines agences communautaires [...] ; l'utilisation de l'assistance technique offerte par TAIEX »<sup>401</sup>.*

*Enfin, le dispositif « comprendra à partir de l'an 2000 des aides pour l'agriculture et un instrument structurel qui privilégiera des actions similaires à celles du Fonds de cohésion »<sup>402</sup>.*

La seconde vague de négociations est lancée par les chefs d'État et de gouvernement au Conseil européen d'Helsinki les 10 et 11 décembre 1999<sup>403</sup>. Les

---

<sup>398</sup> Conclusions du Conseil européen de Luxembourg des 16 et 17 décembre 1997. *Op. cit.*, point 18.

<sup>399</sup> Cf. *infra*.

<sup>400</sup> Conclusions du Conseil européen de Luxembourg des 16 et 17 décembre 1997. *Op. cit.*, point 21. Les agences communautaires sont aujourd'hui dénommées agences de l'Union européenne. Ce sont des organismes de droit public ayant une personnalité juridique propre et distincte des institutions européennes (Commission Parlement, Conseil des Ministres, etc.). Ce sont des entités juridiques créées afin d'exécuter des tâches spécifiques dans le cadre de la législation de l'Union européenne.

<sup>401</sup> Conclusions du Conseil européen de Luxembourg des 16 et 17 décembre 1997. *Op. cit.*, point 22.

<sup>402</sup> Conclusions du Conseil européen de Luxembourg des 16 et 17 décembre 1997. *Op. cit.*, point 17.

Pratiquement, les programmes européens qui peuvent être mobilisés sont les suivants :

- le programme PHARE II qui, pour la période 2000-2006, se fixe deux objectifs prioritaires : le renforcement de la capacité administrative et judiciaire (environ 30 % de l'enveloppe) et des investissements liés à la reprise et l'application de l'acquis (environ 70 %) ;
- le programme SAPARD qui concerne l'aide au développement agricole et rural ;
- le programme ISPA qui aide les États candidats à préparer l'adhésion européenne dans le domaine des infrastructures en matière d'environnement et de transport.

<sup>403</sup> Conclusions du Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999. <https://www.consilium.europa.eu/media/21045/helsinki-conseil-europeen-conclusions-de-la-presidence.pdf> [Consulté le 7 juin 2021].

négociations entre la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Roumanie, la Slovaquie et l'Europe de Quinze commencent officiellement le 15 février 2000. Cette fois, « *au cours des négociations, chaque pays candidat sera apprécié selon ses particularités. Ce principe s'appliquera lorsque seront abordés les différents chapitres et que seront menées les négociations. Il conviendra d'éviter les procédures lourdes afin de ne pas freiner les négociations. [...]. L'avancement des négociations doit aller de pair non seulement avec l'intégration de l'acquis dans la législation des pays candidats mais aussi avec la mise en œuvre de celui-ci dans la pratique* »<sup>404</sup>.

Les chefs d'État et de gouvernement réitèrent au Conseil européen de Santa Maria Da Feira des 19 et 20 juin 2000 le principe de la différenciation au stade des négociations. « *Tous les États candidats continueront d'être jugés en fonction de leur mérite propre. Conformément au principe de différenciation, les différents candidats à l'adhésion conservent la faculté de rattraper ceux qui avaient entamé les négociations plus tôt* »<sup>405</sup>. Et « *les négociations progresseront non seulement grâce aux solutions qui auront été trouvées aux questions qui en font l'objet mais aussi dans la mesure où les États candidats transposeront l'acquis dans leur législation nationale et, surtout, seront capables de le mettre en œuvre et de l'appliquer réellement. Malgré les progrès accomplis, cela nécessite, de la part des États candidats, des efforts importants pour poursuivre leurs réformes internes, notamment dans le sens d'un renforcement de leurs structures administratives et judiciaires. L'Union suivra de près les résultats obtenus par les candidats* »<sup>406</sup>.

---

À noter qu'à Helsinki, les Quinze décident de donner une satisfaction à la Turquie en lui accordant le statut de « pays candidat », avec les avantages de la préadhésion, sans pour autant ouvrir des négociations d'adhésion ni fixer de date à cet effet.

<sup>404</sup> *Ibid.*, point 11.

<sup>405</sup> Conclusions du Conseil européen de Santa Maria Da Feira des 19 et 20 décembre 2000. <https://www.consilium.europa.eu/media/21045/helsinki-conseil-europeen-conclusions-de-la-presidence.pdf> [Consulté le 7 juin 2021], point 15.

<sup>406</sup> *Ibid.*, point 16.

## **§2 – L'organisation d'un processus d'association et de stabilisation pour les pays des Balkans occidentaux**

L'Union européenne a développé deux processus de stabilisation et d'association pour que les pays des Balkans, candidats potentiels, modernisent leur appareil administratif et puissent ainsi postérieurement incorporer, en interne, les règles de droit qui satisfont aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire. Le premier processus est celui de stabilisation et d'association validé à Cologne par le Conseil européen les 3 et 4 juin 1999. Le second processus est celui de stabilisation et d'association renforcé à Thessalonique par le Conseil européen les 19 et 20 juin 2003.

### ***A – Un processus validé à Cologne par le Conseil européen les 3 et 4 juin 1999***

#### *1 – Un processus initié avec l'appui de la Commission (1995-1999)*

L'idée d'organiser un processus de stabilisation et d'association au profit des pays de la région des Balkans est lancée par les ministres du Conseil « affaires générales » des 30 et 31 octobre 1995<sup>407</sup> qui, en prévision des négociations de paix sur la Bosnie-Herzégovine à Dayton aux États-Unis, décident de définir la politique à long terme des Quinze pour le rétablissement de la paix en ex-Yougoslavie.

Il ressort des orientations prises par le Conseil susmentionné, que l'Union européenne souhaite établir « *des relations durables avec les pays* » des Balkans occidentaux, « *sous la forme d'accords s'inscrivant dans le cadre d'une approche régionale* », dès le retour de la paix et de la stabilité dans la région concernée. Toutefois, « *la conclusion de ces accords devrait être précédée d'une analyse claire de l'ensemble des problèmes que comportent les relations de l'Union européenne avec la région et avec chacun de ces pays et des possibilités qui existent à cet*

---

<sup>407</sup> Conclusions du Conseil « affaires générales » des 30 et 31 octobre 1995. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-95-299\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-95-299_fr.htm) [Consulté le 7 juin 2021].

égard ». Au cas particulier, « ces accords devraient tirer parti de l'expérience acquise lors de la conclusion d'accords précédents avec l'Union européenne et devraient comporter des conditions politiques et économiques claires, en particulier le respect des droits de l'homme et des droits des minorités, le droit au retour des personnes déplacées et des réfugiés, le caractère démocratique des institutions, l'application de réformes politiques et économiques, la volonté de ces pays d'établir entre eux des relations ouvertes et fondées sur la coopération, le respect intégral des clauses de l'accord de paix et, en ce qui concerne la RFY (Serbie et Monténégro), l'octroi, en son sein, d'une large autonomie au Kosovo »<sup>408</sup>.

Sur la base de propositions faites par la Commission, le 14 février 1996<sup>409</sup>, les ministres du Conseil « affaires générales » des 26 et 27 février 1996<sup>410</sup> apportent des précisions sur ce que recouvre la notion de coopération régionale. Cette coopération s'adresse « en premier lieu aux pays de la région avec lesquels l'Union européenne n'a pas arrêté de mandats de négociation d'accords d'association ». Ces accords « devront présenter un caractère de cohérence tout en tenant compte des spécificités de la situation individuelle de chacun de ces pays ». Toutefois, « la conclusion de ces accords dépendra de la volonté des États concernés de contribuer à la consolidation de la paix, de respecter les droits de l'Homme et des minorités et les principes démocratiques ». Par ailleurs, « leur application sera subordonnée, notamment sur le plan de la coopération économique, à la disponibilité de chacun des États concernés à coopérer avec ses voisins. Les États concernés devront s'engager à prendre des mesures réciproques notamment en matière de circulation des biens et des personnes et de prestation de services ainsi qu'à développer des projets d'intérêt commun. Dans le cadre de cette approche régionale, l'aide financière apportée par l'Union européenne pourrait être dirigée vers des projets définis en commun et des projets transfrontaliers »<sup>411</sup>.

---

<sup>408</sup> *Ibid.*, point 7 de l'annexe sur l'ex-Yougoslavie.

<sup>409</sup> Rapport de la Commission au Conseil : les perspectives de développement de la coopération régionale pour les pays issus de l'ex-Yougoslavie et les moyens de la Communauté pour favoriser cette coopération (SEC(96)0252 — C4-0274/96), 14 février 1996.

<sup>410</sup> Conclusions du Conseil « affaires générales » des 26 et 27 février 1996. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-96-33\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-96-33_fr.htm) [Consulté le 7 juin 2021].

<sup>411</sup> *Ibid.*, point 3.

Après avoir entendu les rapports du président de la Commission et du président du Conseil « affaires générales » sur les résultats de la visite conjointe qu'ils ont effectué les 7 et 8 juin 1996 en ex-Yougoslavie et plus particulièrement à Belgrade, Sarajevo, Skopje et Zagreb, les ministres du Conseil « affaires générales » du 10 juin 1996<sup>412</sup> estiment que « *la coopération entre les pays concernés par [l'approche telle qu'établie par le Conseil lors de sa session des 26 et 27 février 1996] était une condition indispensable pour l'établissement de liens plus étroits avec l'Union européenne* ». À cet égard, ils soulignent « *l'opportunité de définir des principes communs desquels les accords à négocier avec les pays concernés devraient s'inspirer* »<sup>413</sup>.

Les ministres élaborent au Conseil « affaires générales » des 29 et 30 avril 1997<sup>414</sup> une stratégie en matière de conditionnalité. Soucieuse de « *consolider la paix et la stabilité dans la région et de contribuer à son redressement économique, l'UE a l'intention de développer des relations bilatérales avec les pays de la région*

---

<sup>412</sup> Conclusions du Conseil « affaires générales » du 10 juin 1996. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-96-164\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-96-164_fr.htm) [Consulté le 7 juin 2021].

Ces conclusions sont suivies d'un rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les principes communs appelés à présider aux relations contractuelles avec certains pays du sud-est de l'Europe. Com(96)476 final du 02.10.1996.

La Commission considère qu'il y a deux catégories d'États :

L'Albanie et l'ancienne république yougoslave de Macédoine sont à même de pouvoir conclure des accords de commerce et de coopération car « *elles ont mené des efforts considérables et contribué à la stabilité régionale* ». Celles-ci « *peuvent faire état d'un bilan globalement positif en matière de respect des droits de l'homme et sont engagées, en dépit de certains échecs significatifs (celui par exemple des dernières élections législatives en Albanie) dans une politique active de démocratisation et de réforme économique* ».

La Bosnie-Herzégovine, la Croatie et la république fédérale de Yougoslavie ne sont pas encore à même de pouvoir conclure des accords de commerce et de coopération. « *Les négociations avec la Croatie (et son accession au programme PHARE) ont été suspendues après l'opération militaire menée par la Croatie dans les zones protégées des Nations unies (Krajinas). Le rôle joué par la Croatie dans la mise en œuvre des accords de paix (fédération, Mostar) et son palmarès en matière de droits de l'homme et des minorités n'ont pas encore permis de reprendre les négociations et d'appliquer le programme PHARE). La république fédérale de Yougoslavie ne remplit pas non plus les conditions essentielles de reprise des relations contractuelles avec l'Union européenne puisqu'il n'y a ni amorce constructive d'une solution satisfaisante du problème du Kosovo, ni engagement réel en faveur d'une véritable réforme politique et économique. Il n'a pas été possible d'ouvrir des négociations avec la Bosnie-Herzégovine avant la mise en place des nouvelles institutions communes après les élections du 14 septembre* ».

En ce qui concerne le contenu des accords : ils « *seront conclus avec les trois pays concernés ne doivent pas nécessairement avoir un contenu identique et peuvent tenir compte de la situation particulière de chacun d'eux. Le niveau de développement économique peut ainsi influencer sur l'intensité de la coopération économique proposée par la Communauté. Ces accords devraient néanmoins comprendre certains éléments structurels communs. Ils devraient ainsi encourager la coopération régionale et l'établissement de relations de bon voisinage et faire dépendre le développement des relations avec la Communauté de leur empressement à coopérer et à nouer des relations de bon voisinage avec d'autres pays de la région. Ils doivent en outre créer des mécanismes de mise en œuvre active de la dimension régionale pour contribuer directement à la normalisation des relations économiques et politiques à l'intérieur de la région* ».

<sup>413</sup> *Ibid.*, §2 de la rubrique sur l'ex-Yougoslavie.

<sup>414</sup> Conclusions du Conseil « affaires générales » des 29 et 30 avril 1997. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-97-129\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-97-129_fr.htm) [Consulté le 7 juin 2021].

*dans un cadre favorisant la démocratie, l'État de droit, des normes plus élevées en matière de droits de l'homme et de droits des minorités, le passage à une économie de marché et une coopération accrue entre ces pays »<sup>415</sup>. À cet effet, dans le cadre de l'approche régionale, « l'UE est convenue de définir [...] les conditions politiques et économiques qui constitueront le fondement d'une politique cohérente et transparente en ce qui concerne le développement de relations bilatérales dans le domaine des échanges commerciaux, de l'aide financière et de la coopération économique, ainsi que des relations contractuelles, en tenant compte du degré de souplesse qui s'impose »<sup>416</sup>.*

Les relations définies avec les pays de la région des Balkans sont à géométrie variable. « *Certaines conditions générales s'appliquent à tous* » et « *des conditions spécifiques s'appliqueront à certains pays* »<sup>417</sup>. L'approche est progressive. « *Les conditions sont décomposées en des éléments opérationnels et vérifiables* »<sup>418</sup>. La « *mise en œuvre progressive des conditions conduira à une amélioration progressive des relations, sous réserve d'une évaluation politique et économique, globale et permanente, au cours de laquelle chaque pays sera jugé individuellement. Dans ce contexte, les préférences commerciales, l'octroi d'une aide financière et la coopération économique, ainsi que l'établissement de relations*

---

<sup>415</sup> *Ibid.*, annexe III.

<sup>416</sup> *Ibid.*, annexe III.

<sup>417</sup> *Ibid.*, annexe III.

<sup>418</sup> *Ibid.*, annexe III.

Les éléments portant sur le respect des principes démocratiques sont les suivants : « *gouvernement représentatif, exécutif responsable devant une assemblée, action du gouvernement et des autorités publiques conforme à la Constitution et à la législation, séparation des pouvoirs (gouvernement, administration, justice) et tenue d'élections libres et régulières à intervalles raisonnables et à bulletin secret* ».

Les éléments portant sur le respect des droits de l'homme, de l'État de droit concernent : « *la liberté d'expression, y compris les médias indépendants, le droit de réunion et de manifestation, le droit d'association, le droit à une vie privée, à une famille, à un foyer et au respect de la correspondance, le droit à la propriété, les voies de recours effectives contre les décisions administratives, l'accès aux tribunaux et le droit à un procès équitable, l'égalité devant la loi et égale protection de la loi et le droit en vertu duquel nul ne peut être soumis à des traitements inhumains ou dégradants ni arrêté arbitrairement* ».

Les éléments relatifs au respect et à la protection des minorités sont : « *le droit des minorités de créer et de maintenir leurs propres institutions, organisations ou associations éducatives, culturelles et religieuses, les possibilités raisonnables pour ces minorités de s'exprimer dans leur propre langue devant les tribunaux et les autorités publiques et la protection adéquate des réfugiés et des personnes déplacées retournant dans des régions où ils constituent une minorité ethnique* ».

Les éléments relatifs au passage à une économie de marché portent sur « *les institutions et politiques macro-économiques nécessaires pour assurer un environnement économique stable, la libéralisation globale des prix, des échanges et des paiements courants, la mise en place d'un cadre juridique et réglementaire transparent et stable, l'abolition des monopoles et privatisation des entreprises appartenant à l'État ou à des collectivités et la création d'un secteur bancaire compétitif et géré avec prudence* ».

*contractuelles, sont soumis à des degrés différents de conditionnalité. Une évaluation du respect des conditions de l'approche régionale par ces pays, c'est-à-dire de la volonté du pays bénéficiaire d'engager une coopération transfrontière et d'accorder, le cas échéant, des avantages analogues à d'autres pays de la région, sera effectuée à tous les stades du développement des relations. Aucun pays ne sera tenu pour responsable de l'absence de volonté réciproque de la part de ses partenaires régionaux potentiels »<sup>419</sup>.*

## *2 – Un processus activé avec l'appui de la Commission (1999- 2002)*

Au vu de ce qui précède, le processus de stabilisation et d'association en faveur des pays des Balkans occidentaux, composés de l'Albanie, de la Bosnie-Herzégovine, de la Croatie, de la république fédérale de Yougoslavie et de l'ancienne république yougoslave de Macédoine est initié, par la Commission, dans une communication au Conseil européen et au Parlement européen le 26 mai 1999<sup>420</sup>.

*La commission propose que le processus de stabilisation « combine à la fois le développement des instruments existants et la mise en place de nouvelles initiatives visant à améliorer la situation, [à savoir] l'élaboration d'accords de stabilisation et d'association, nouveau type de relations contractuelles, tenant compte de la situation respective de chaque pays, dans la perspective d'une adhésion à l'UE sur la base du traité d'Amsterdam et dès lors que les critères de Copenhague seront respectés ; le développement des relations économiques et commerciales existantes avec la région et à l'intérieur de la région ; le développement / la réorientation partielle de l'aide économique et financière existante ; une aide accrue à la démocratisation, la société civile, l'éducation et le développement institutionnel ; le recours aux opportunités de coopération dans divers domaines, et notamment la*

---

<sup>419</sup> *Ibid.*, annexe III.

<sup>420</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le processus de stabilisation et d'association en faveur des pays de l'Europe du Sud-Est - Bosnie Herzégovine, Croatie, république fédérale de Yougoslavie, ancienne république yougoslave de Macédoine et Albanie, COM/99/0235 final, 26 mai 1999, Bruxelles.

*justice et les affaires intérieures [...] et le développement du dialogue politique, notamment au niveau régional »<sup>421</sup>.*

La Commission estime « *opportun de lancer [ce processus] dont une composante serait une nouvelle catégorie d'accords - accords de stabilisation et d'association- qui s'adresseraient en principe* » aux cinq pays ci-dessus cités. « *Ces accords seraient sur mesure et différenciés pour tenir compte de la situation spécifique du pays concerné. Leurs principaux objectifs seraient de rapprocher la région de la perspective d'une pleine intégration dans les structures de l'UE ; de soutenir la consolidation de la démocratie, de l'État de droit, du développement économique et de la réforme, de structures administrative adaptées et de la coopération régionale ; de fixer un cadre formalisé pour le dialogue politique, tant au niveau bilatéral que régional ; de promouvoir les relations économiques, le commerce, les investissements, la politique en faveur des entreprises, les transports et le développement, ainsi que la coopération dans le domaine des douanes dans la perspective d'une intégration plus étroite dans le système de commerce mondial avec notamment la possibilité d'instaurer une ou plusieurs zone(s) de libre-échange, dès lors que des progrès suffisants auront été faits dans la réforme économique : de fournir une base de coopération dans le domaine de la justice et -des affaires intérieures ; de fournir une base à la coopération économique, sociale, civile, dans l'enseignement, les sciences, les technologies, l'énergie, l'environnement et la culture (y compris un plan pour sauvegarder l'héritage culturel de ces régions), étayée par des programmes d'aide "orientés vers l'association" qui seraient aussi conçus pour faciliter le rapprochement des législations conformément à l'acquis communautaire pertinent »<sup>422</sup>.*

Les ministres approuvent au Conseil « affaires générales » du 31 mai 1999 le processus de stabilisation et d'association de la Commission pour les Balkans occidentaux<sup>423</sup>. Les chefs d'État et de gouvernement font de même au Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999<sup>424</sup>. « *L'Union européenne est*

---

<sup>421</sup> *Ibid.*, point 4.

<sup>422</sup> *Ibid.*, point 5.

<sup>423</sup> Conclusions du Conseil « affaires générales » du 31 mai 1999. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-99-171\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-99-171_fr.htm) [Consulté le 7 juin 2021].

<sup>424</sup> Conclusions du Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999. <https://www.consilium.europa.eu/media/21>

*disposée à rapprocher les pays de cette région de la perspective d'une pleine intégration dans ses structures. Ce rapprochement se fera grâce à un nouveau type de relation contractuelle, tenant compte de la situation particulière de chaque pays, y compris des progrès réalisés en matière de coopération régionale, et offrant une perspective d'adhésion à l'Union européenne sur la base du traité d'Amsterdam et lorsque les critères définis lors du Conseil européen de Copenhague en juin 1993 seront remplis »<sup>425</sup>.*

Les ministres définissent au Conseil « affaires générales » des 21 et 22 juin 1999 les bases de la nouvelle relation contractuelle<sup>426</sup>. Dès que l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la république fédérale de Yougoslavie et l'ancienne république yougoslave de Macédoine rempliront les conditions politiques et économiques, un accord de stabilisation et d'association pourra être conclu avec chacun d'entre eux. Cet accord sera proposé à chaque pays, mais celui-ci « *tiendra compte de la spécificité et de l'évolution de chaque pays* »<sup>427</sup>.

La Commission fixe dans une communication au Conseil et au Parlement européen le 8 décembre 1999<sup>428</sup> les objectifs et les modalités de l'assistance communautaire aux cinq pays concernés. Axé sur le partenariat et le dialogue, deux objectifs sont assignés à l'assistance communautaire : rapprocher les pays de la région de l'Union européenne et renforcer les liens entre ceux-ci.

Pour le rapprochement des pays, les cinq États concernés « *devront orienter leur développement politique, économique et institutionnel vers les valeurs et les modèles sur lesquelles se fondent l'Union européenne : démocratie, respect des droits de l'Homme, État de droit et économie de marché* ». En premier lieu, « *les réformes politiques, économiques et institutionnelles qui devront être mises en place*

---

066/57887.pdf\_[Consulté le 7 juin 2021].

<sup>425</sup> *Ibid*, point 72.

<sup>426</sup> Conclusions du Conseil « affaires générales » des 21 et 22 juin 1999. [https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/fr/pres\\_99\\_198](https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/fr/pres_99_198) [Consulté le 7 juin 2021].

<sup>427</sup> *Ibid.*, point 3.

<sup>428</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'assistance communautaire au processus de stabilisation et d'association pour certains pays de l'Europe du sud-est : programme CARA - Orientations et modalités de l'assistance à l'Albanie, à la Bosnie-Herzégovine, à la Croatie, à l'ancienne république yougoslave de Macédoine, et à la république fédérale de Yougoslavie, dans le cadre du futur programme CARA (2000-2006), COM/99/0661 final, 8 décembre 1999, Bruxelles.

*et l'assistance communautaire pour les soutenir, seront orientées de manière à rendre les pays de la région éligibles à la conclusion de ces accords » d'association et de stabilisation. À cet effet, « l'assistance sera définie sur la base d'un diagnostic de la situation de chaque pays par rapport aux réformes qui doivent être réalisées »<sup>429</sup>. En second lieu, « les pays ayant conclu des accords de stabilisation et d'association bénéficieront d'une assistance visant à leur permettre de remplir les engagements pris dans le cadre de ces accords de manière à progresser selon un rythme convenu avec l'Union européenne vers l'intégration à terme »<sup>430</sup>.*

Pour le renforcement des liens, il s'agira de rassembler « ces pays par des initiatives de portée régionale autour de projets, de structures et d'objectifs communs. Ces priorités seront également de promouvoir la conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux entre eux »<sup>431</sup>. Une coopération régionale renforcée sera mise en place. Elle permettra de « tisser des solidarités entre les pays bénéficiaires de ce programme et entre ceux-ci et les autres pays de la région bénéficiant d'autres programmes communautaires. Elle sera mise en œuvre par des programmes multi-bénéficiaires, et des programmes de coopération transfrontalière. Cette coopération concernera les administrations nationales et locales ainsi que d'autres institutions, dans les domaines, notamment, de la culture, de l'éducation, de la formation professionnelle, de la gestion des collectivités locales et de la justice »<sup>432</sup>.

Par ailleurs, la Commission propose que le cadre réglementaire pour l'assistance à la région des Balkans occidentaux soit unifié dans un même programme pour remplacer les deux programmes alors en place<sup>433</sup>. « Cette future assistance portera sur trois domaines prioritaires : le développement des institutions et des administrations publiques dans la perspective du renforcement de la

---

<sup>429</sup> *Ibid.*, point 2.

<sup>430</sup> *Ibid.*, point 2.

<sup>431</sup> *Ibid.*, point 2.

<sup>432</sup> *Ibid.*, point 2.

<sup>433</sup> Il s'agit du programme OBNOVA et du programme PHARE.

*démocratie et de l'État de droit, la reconstruction, le développement et les réformes économiques et la coopération régionale »<sup>434</sup>.*

Sur la base des propositions faites en 1999, par la Commission et le Conseil sur le processus de stabilisation et d'association, un rapport conjoint est établi au sujet des Balkans occidentaux<sup>435</sup>. Ce rapport est présenté aux chefs d'État et de gouvernement au Conseil européen de Santa Maria da Feira les 19 et 20 juin 2003<sup>436</sup>. Ces derniers invitent la Commission et le Conseil « à *lancer les initiatives et à mettre activement en œuvre les priorités identifiées dans [le] rapport* »<sup>437</sup>. En parallèle, les chefs d'État et de gouvernement confirment que « *l'objectif reste la plus grande intégration possible des pays de la région dans le courant dominant politique et économique de l'Europe à travers le processus de stabilisation et d'association, le dialogue politique, la libéralisation des échanges et la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures* »<sup>438</sup>.

Un sommet entre l'Union européenne et les Balkans occidentaux a lieu à Zagreb, le 24 novembre 2000, après les initiatives prises par la Commission et le Conseil pour mettre activement en œuvre les priorités identifiées dans le rapport sur les Balkans occidentaux. Une déclaration finale<sup>439</sup> est publiée à l'issue de ce sommet. « *L'Union européenne confirme sa volonté de contribuer à consolider la démocratie [...]. Elle réaffirme la perspective européenne des pays participant au processus de stabilisation et d'association et leur qualité de candidats potentiels à l'adhésion conformément aux conclusions de Feira. Ce processus de stabilisation et d'association est au cœur de la politique de l'Union en faveur des cinq pays concernés. Il tient compte de la situation de chaque pays et se fonde sur le respect*

---

<sup>434</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'assistance communautaire au processus de stabilisation et d'association pour certains pays de l'Europe du sud-est. *Op. cit.*, point 3.

<sup>435</sup> Rapport sur les Balkans occidentaux, présenté au Conseil européen par le Secrétaire général/Haut Représentant conjointement avec la Commission (3166/3/00 REV 3).

<sup>436</sup> Conclusions du Conseil européen de Santa Maria de Féria des 19 et 20 juin 2000. <https://www.consilium.europa.eu/media/21023/conseil-europ%C3%A9en-de-santa-maria-da-feira-conclusions-de-la-pr%C3%A9sidence.pdf> [Consulté le 7 juin 2021].

<sup>437</sup> *Ibid.*, point 66.

<sup>438</sup> *Ibid.*, point 67.

<sup>439</sup> La déclaration finale de Zagreb du 24 novembre 2000 est consultable à partir du lien suivant : [http://www.jacqueschirac-asso.fr/archives-lysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/actualites/deplacements\\_a\\_l\\_etranger/2000/novembre/fiches/declaration\\_finale\\_du\\_sommet\\_union\\_europeenne-balkans-zagreb.3412.html](http://www.jacqueschirac-asso.fr/archives-lysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/actualites/deplacements_a_l_etranger/2000/novembre/fiches/declaration_finale_du_sommet_union_europeenne-balkans-zagreb.3412.html) [Consulté le 7 juin 2021].

*des conditionnalités définies par le Conseil du 29 avril 1997 concernant les réformes démocratiques, économiques et institutionnelles. Sur la base de ces critères, l'Union propose à chacun des pays une démarche individualisée [...]. La perspective d'adhésion est offerte sur la base des dispositions du Traité sur l'Union européenne, du respect des critères définis au Conseil européen de Copenhague en juin 1993 ainsi que des progrès qui auront été accomplis dans la mise en œuvre des accords de stabilisation et d'association, en particulier en matière de coopération régionale »<sup>440</sup>.*

***B - Un processus renforcé à Thessalonique  
par le Conseil européen les 19 et 20 juin  
2003***

Le processus de stabilisation et d'association est initié par les chefs d'État et de gouvernement au Conseil européen de Bruxelles les 20 et 21 mars 2003<sup>441</sup>. « *Les Balkans occidentaux restent une question prioritaire pour l'UE [comme le] rappelle les conclusions adoptées [du Conseil européen de Copenhague] en décembre 2002* ». Le sommet entre l'Union européenne et les pays des Balkans occidentaux, prévu à Thessalonique, le 21 juin 2003<sup>442</sup>, « *constituera une nouvelle étape importante destinée à améliorer encore les relations entre l'UE et les pays des Balkans occidentaux* ». Dans cette perspective, les chefs d'État et de gouvernement invitent « *le Conseil et la Commission à examiner, compte tenu également de l'expérience du processus d'élargissement, les moyens de renforcer encore la politique de stabilisation et d'association menée par l'Union à l'égard de cette région* »<sup>443</sup>.

---

<sup>440</sup> *Ibid.*, point 4.

<sup>441</sup> Conclusions du Conseil européen de Bruxelles des 20 et 21 mars 2003. <https://www.consilium.europa.eu/media/20854/75140.pdf> [Consulté le 7 juin 2021].

<sup>442</sup> Ce sommet entre l'Union européenne et les pays des Balkans occidentaux sera précédé les 19 et 20 juin 2003 par le Conseil européen de Thessalonique.

<sup>443</sup> Conclusions du Conseil européen de Bruxelles des 20 et 21 mars 2003. *Op. cit.*, point 84.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission propose, dans une communication au Conseil et au Parlement européen du 21 mai 2003<sup>444</sup>, la conclusion de « *partenariats pour l'intégration européenne avec les pays des Balkans occidentaux. Inspirés du processus de préadhésion* » pour les pays de l'Europe centrale et orientale, « *ces partenariats recenseront les actions à entreprendre en priorité pour soutenir les efforts accomplis par ces pays pour se rapprocher de l'Union européenne* »<sup>445</sup>.

Selon la Commission, « *le but des partenariats sera d'inventorier les réformes à entreprendre à court et à moyen terme par les pays concernés, sous la forme d'une liste de mesures qui servira de référence pour mesurer les progrès réalisés et orientera l'assistance accordée dans le cadre du programme CARDS. Ils refléteront la progression propre à chaque pays et seront parfaitement adaptés à ses besoins spécifiques. Les axes prioritaires des partenariats seront notamment fixés en fonction des priorités politiques et stratégiques qui ressortiront de l'évaluation présentée par la Commission dans ses rapports annuels, qui tiennent dûment compte des critères d'adhésion de Copenhague et d'éléments spécifiques aux Balkans occidentaux, notamment la conditionnalité définie en 1997* »<sup>446</sup>.

---

<sup>444</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Les Balkans occidentaux et l'intégration européenne, COM/2003/0285 final, 21 mai 2003, Bruxelles.

<sup>445</sup> *Ibid.*, point 2.

<sup>446</sup> *Ibid.*, point 2.

Le programme d'assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilisation dit « CARDS » (2000-2006) est un instrument de préadhésion qui a pour objet de fournir une aide aux pays de l'Europe du sud-est en vue de leur participation au processus de stabilisation et d'association avec l'Union européenne.

Ce programme est créé par le règlement (CE) n°2666/2000 du Conseil, du 5 décembre 2000, relatif à l'aide à l'Albanie, à la Bosnie-et-Herzégovine, à la Croatie, à la république fédérale de Yougoslavie et à l'ancienne république yougoslave de Macédoine, JO, L 306/1 du 07/12/2000.

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, §2, « *les entités sous la juridiction et l'administration des Nations unies, les entités fédérées, régionales et locales, les organismes publics et parapublics, les partenaires sociaux, les organisations de soutien aux entreprises, les coopératives, les sociétés mutuelles, les associations, les fondations et les organisations non gouvernementales [peuvent bénéficier de cette assistance]* ».

Aux termes de l'article 2, §2, « *l'assistance communautaire vise notamment: a) à la reconstruction, à l'aide au retour des réfugiés et des personnes déplacées, ainsi qu'à la stabilisation de la région; b) à la création d'un cadre institutionnel et législatif en soutien de la démocratie, de l'État de droit, des droits de l'Homme et des minorités, à la réconciliation et la consolidation de la société civile, à l'indépendance des médias ainsi qu'au renforcement de la légalité et de la lutte contre le crime organisé; c) au développement économique durable et aux réformes économiques orientées vers l'économie de marché; d) au développement social, notamment la lutte contre la pauvreté, à l'égalité entre les sexes, à l'éducation, l'enseignement et la formation, ainsi qu'à la restauration de l'environnement; e) au développement de relations plus étroites entre les pays bénéficiaires et entre ces pays et l'Union européenne et entre ces pays et les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, en coordination avec les autres instruments visant la coopération transfrontalière, transnationale et transrégionale avec les pays tiers; f) à encourager la coopération régionale, transnationale, transfrontalière et interrégionale entre les pays bénéficiaires et entre ces pays et l'Union européenne, ainsi que entre les pays bénéficiaires et d'autres pays de la région* ».

Ces partenariats pour l'intégration européenne avec les pays des Balkans occidentaux « seront établis à la suite de consultations informelles avec les pays de la région. La Commission présentera ultérieurement une proposition de décision du Conseil approuvant chaque partenariat ». Pour cela, « les pays des Balkans occidentaux seront tenus, dans le cadre des partenariats pour l'intégration européenne, d'élaborer et de mettre en œuvre des plans d'action, assortis d'un calendrier et définissant les moyens précis par lesquels ils ont l'intention de concrétiser les priorités fixées. L'avancement des travaux sera supervisé par les structures "ASA" (accord de stabilisation et d'association) éventuellement mises en place ou dans le cadre d'un dialogue régulier. La Commission en assurera le suivi régulier, notamment dans les rapports annuels »<sup>447</sup>.

Sur la base des propositions faites par la Commission dans sa communication du 21 mai 2003, le Conseil « affaires générales » du 16 juin 2003 adopte « l'Agenda de Thessalonique pour les Balkans occidentaux : progresser sur la voie de l'intégration européenne »<sup>448</sup>.

Les chefs d'État et de gouvernement approuvent au Conseil européen de Thessalonique les 19 et 20 juin 2003<sup>449</sup> « les conclusions sur les Balkans occidentaux adoptées par le Conseil le 16 juin, notamment l'annexe intitulée "l'Agenda de Thessalonique pour les Balkans occidentaux : progresser sur la voie de l'intégration européenne" qui vise à resserrer encore les relations privilégiées entre l'UE et les Balkans occidentaux, en se fondant également sur l'expérience acquise dans le cadre de l'élargissement. Selon le Conseil européen, « le processus de stabilisation et d'association de l'Union ainsi enrichi constituera le cadre du parcours européen des pays des Balkans occidentaux jusqu'à leur future adhésion »<sup>450</sup>.

---

CARDS est remplacé par le règlement (CE) n°1085/2006 du Conseil du 17 juillet 2006 établissant un instrument d'aide de préadhésion dit « IAP », JO L 210/82 du 31.7.2006. Pour plus de détails sur l'IAP, cf. *infra*.

<sup>447</sup> *Ibid.*, point 3.

<sup>448</sup> Conclusions du conseil « affaires générales » du 16 juin 2003. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/pres\\_03\\_166](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/pres_03_166) [Consulté le 7 juin 2021].

<sup>449</sup> Conclusions du Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003. <https://www.consilium.europa.eu/media/20843/76281.pdf> [Consulté le 7 juin 2021].

<sup>450</sup> *Ibid.*, point 41.

L'agenda de Thessalonique pour les Balkans occidentaux, adopté par le Conseil européen de Thessalonique (19-20 juin 2003), enrichit le processus de stabilisation et d'association d'éléments issus du processus d'élargissement (jumelages, ouverture de la participation aux travaux de certains programmes européens,

Le Conseil européen « voit dans le Sommet UE-Balkans occidentaux du 21 juin une occasion importante pour les deux parties de faire progresser leurs objectifs communs. La déclaration qui y sera adoptée, ainsi que l'Agenda de Thessalonique, devraient fournir une base solide pour orienter les efforts de réforme déployés par les pays des Balkans occidentaux en vue de se rapprocher de l'Union et le soutien renforcé de l'UE à leurs efforts »<sup>451</sup>.

Le 21 juin 2003, à Thessalonique, l'Union européenne « réaffirme [dans la déclaration du sommet sur les Balkans occidentaux] son soutien sans équivoque à la perspective européenne qui s'offre aux pays des Balkans occidentaux. L'avenir des Balkans est dans l'Union européenne »<sup>452</sup>. Par ailleurs, il ressort que « l'adoption » par le Conseil européen de « l'agenda de Thessalonique pour les Balkans occidentaux : progresser sur la voie de l'intégration européenne » représente une nouvelle étape importante dans les relations privilégiées entre l'UE et les Balkans occidentaux »<sup>453</sup>.

L'Union européenne confirme aussi que « le processus de stabilisation et d'association (PSA) demeurera le cadre du parcours européen des pays des Balkans occidentaux jusqu'à leur adhésion future. Ce processus et les perspectives qu'il offre permettent d'ancrer les réformes dans les Balkans occidentaux, comme le processus d'adhésion l'a permis en Europe centrale et orientale. Les progrès des différents pays sur la voie qui les mène vers l'UE dépendront de la manière dont chacun respectera les critères de Copenhague et les conditions fixées pour le PSA, qui ont été confirmées dans la déclaration finale du sommet de Zagreb de novembre 2000 »<sup>454</sup>.

Les représentants des Balkans occidentaux « se félicitent que l'UE ait décidé de renforcer sa politique de stabilisation et d'association à l'égard de la région

---

partenariats européens, renforcement du dialogue politique et de la coopération dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune).

L'Union se fixe comme objectif la promotion de la stabilité, de la sécurité et de la prospérité dans les Balkans occidentaux grâce à l'intégration progressive de la région dans la dynamique européenne.

<sup>451</sup> *Ibid.*, point 42.

<sup>452</sup> *Ibid.*, point 2.

La déclaration du sommet Union européenne/Balkans occidentaux est consultable à partir du lien suivant : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/pres\\_03\\_163](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/pres_03_163)

<sup>453</sup> *Ibid.*, point 3.

<sup>454</sup> *Ibid.*, point 4.

*et de l'enrichir d'éléments issus de l'expérience de l'élargissement. Ils saluent en particulier le lancement des partenariats européens, ainsi que les décisions prévoyant une coopération renforcée dans les domaines du dialogue politique et de la politique étrangère et de sécurité commune, une coopération parlementaire, un soutien au renforcement des institutions, l'ouverture des programmes communautaires. Ils prennent note des discussions en cours en vue d'accroître le soutien financier de la Communauté à la région inscrit au budget, par le biais du programme CARDS »<sup>455</sup>.*

Un instrument d'aide à la préadhésion est créé, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007<sup>456</sup>, par l'Union européenne pour soutenir le processus de stabilisation et d'association des pays candidats et potentiellement candidats des Balkans occidentaux. Cet instrument remplace les programmes PHARE et CARDS<sup>457</sup> dans le but de permettre notamment le renforcement de leur capacité institutionnelle ainsi que la coopération transfrontalière. D'une durée de sept ans, l'IAP est renouvelé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>458</sup> pour la même durée. Son terme est fixé au 31 décembre 2020.

À l'instar des pays de l'Europe centrale et orientale, les pays des Balkans bénéficient désormais d'une assistance humaine, financière et technique d'un niveau comparable pour accélérer les réformes de leurs structures administratives.

## Section 2 – Les mesures prises pour renforcer la capacité institutionnelle

La *capacité institutionnelle* caractérise les moyens dont dispose un État sur le plan de l'administration et de la gestion pour mettre en place les orientations fixées par le système politique.

---

<sup>455</sup> *Ibid.*, point 4.

<sup>456</sup> Règlement (CE) n°1085/2006 du Conseil du 17 juillet 2006 établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP), JO L 210/82 du 31.7.2006. Rectificatif au règlement (CE) n°1085/2006 du Conseil du 17 juillet 2006 établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP), JO L 18/11 du 25.1.2007.

<sup>457</sup> Pour plus de détails sur le programme PHARE, cf. *supra*. Pour plus de détails sur le programme CARDS, cf. *supra*.

<sup>458</sup> Règlement (UE) n°231/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument d'aide de préadhésion (IAP II), JO L 77/11 du 15.3.2014.

Sur cette base, nous traiterons ici des mesures adoptées par l'Union européenne pour renforcer la capacité institutionnelle des États candidats avant d'intégrer l'Union européenne.

À titre liminaire, il convient de rappeler que, lors du Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre 1995, les chefs d'État et de gouvernement demandent à ce que des négociations s'ouvrent avec douze États dans la perspective d'une adhésion à l'Union européenne.

Les douze États concernés par l'ouverture de négociations sont les suivants : la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Roumanie, la république tchèque, la Slovaquie et la Slovénie.

Les trois États baltes ont la possibilité d'intégrer le droit de l'Union européenne sans aide particulière. En revanche, les six pays de l'Europe centrale et orientale, Chypre, Malte et la Slovénie ont une capacité institutionnelle qui ne leur permet pas de remplir les conditions et les obligations qui découleraient de leur adhésion à l'Union européenne.

Eu égard à ces difficultés, les chefs d'État et de gouvernement estiment que la stratégie de préadhésion doit « être intensifiée afin de créer les conditions d'une intégration progressive et harmonieuse de ces États grâce notamment au développement de l'économie de marché, à l'adaptation de leurs structures administratives et à la création d'un environnement économique et monétaire stable »<sup>459</sup>.

L'idée de faire appel aux programmes européens déjà en place pour aider ces neuf États à adapter leurs structures administratives apparaît à l'échelle de l'Union européenne.

Mis en œuvre pour notamment aider les États membres à développer les économies des régions les moins favorisées, les programmes européens deviennent le fer de lance de l'Union européenne pour inciter les anciennes démocraties

---

<sup>459</sup> Conclusions du Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre 1995. <https://www.consilium.europa.eu/media/21175/madrid-conseil-europeen.pdf> [Consulté le 7 juin 2021].

populaires d'Europe de l'Est à engager des réformes pour intégrer l'Union européenne.

Deux instruments financés par des programmes européens sont créés, à l'initiative, de la Commission européenne pour apporter une assistance humaine, financière et technique aux États candidats : d'une part, l'assistance technique et d'échange d'informations (§1) et, d'autre part, le jumelage institutionnel (§2).

### **§1 – La création de l'assistance technique et d'échange d'informations**

#### ***A – La création du dispositif***

L'idée de créer une assistance technique et d'échange d'informations est lancée par la Commission, le 3 mai 1995, dans son livre blanc sur la préparation des États associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union<sup>460</sup>.

Un bureau d'échange d'informations est créé, à cet effet, par la Commission. Son assistance couvre l'élaboration ainsi que la mise en œuvre et le contrôle de l'application de la législation européenne.

Cette assistance prend différentes formes : évaluation des coûts et avantages de différentes procédures de rapprochement des législations ; accès direct et rapide à l'ensemble des textes législatifs et de la jurisprudence communautaires ainsi qu'aux services de traduction ; création d'un guichet unique de l'Union auquel les demandes d'aide à la résolution de problèmes de législation et de mise en œuvre des lois peuvent être adressées ; conseils de juristes et d'experts techniques concernant le système juridique de l'Union et, secteur par secteur, l'interprétation des textes communautaires et l'élaboration des lois nationales ; information relative aux mécanismes de mise en œuvre et de contrôle de l'application des lois adoptés par les États membres et familiarisation avec leur fonctionnement par la participation à des programmes d'échanges ; formation administrative, linguistique et technique spécialisée ; diffusion d'informations relatives au

---

<sup>460</sup> Commission européenne, Livre blanc sur la préparation des États associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union, COM(95) 163 final, 3 mai 1995, Bruxelles.

fonctionnement du marché intérieur auprès des agents économiques de certains secteurs et du grand public.

### ***B – La nature du dispositif***

Il s'agit d'une assistance entre pairs que les États membres de l'Union fournissent aux pays candidats.

Cette assistance s'adresse aux administrations publiques centrales, aux autorités judiciaires et aux forces de l'ordre, aux parlements et à leurs fonctionnaires, aux représentants des partenaires sociaux, aux syndicats et aux organisations patronales.

Cet instrument fournit une assistance technique variant de deux à cinq jours. L'assistance technique et d'échange d'informations se déclinent de trois manières : des visites d'étude<sup>461</sup>, des missions d'experts<sup>462</sup> ou des séminaires<sup>463</sup>. Ce dispositif est financé par le budget de l'Union européenne.

Les crédits alloués sont gérés par la Commission européenne. Il existe deux outils. Le premier outil en place depuis la création du dispositif est le TAEIX classique axé sur la demande formulée par le pays bénéficiaire. Le second outil est le TAEIX stratégique axé sur la planification stratégique développée à l'initiative de la Commission européenne à partir de 2016<sup>464</sup>.

---

<sup>461</sup> D'une durée de cinq jours maximum, un groupe de trois fonctionnaires au plus du pays bénéficiaire se rend en visite d'étude dans l'administration d'un État membre de l'Union européenne afin de comprendre comment les États membres gèrent les questions pratiques liées à la mise en œuvre et à l'exécution de la législation européenne.

<sup>462</sup> D'une durée de cinq jours maximum, deux experts au plus des États membres de l'Union européenne se rendent auprès de l'administration bénéficiaire afin d'apporter des conseils en matière de projets législatifs et sur le fonctionnement des processus administratifs, de fournir des recommandations sur les textes législatifs et leur mise en œuvre, d'expliquer l'acquis de l'Union européenne et de présenter des exemples de bonnes pratiques.

<sup>463</sup> D'une durée de deux jours maximum, des experts des États membres de l'Union européenne viennent présenter les questions liées à l'acquis de l'Union européenne à un large public venant d'un même pays, ou de plusieurs pays dans le cas de questions présentant un intérêt commun.

<sup>464</sup> « Créé à l'origine comme un instrument fondé sur la demande, « TAEIX classique » consiste en une approche ascendante qui privilégie l'appropriation par le bénéficiaire et constitue un levier qui agit en amont des réformes. Depuis 2016, les services de la Commission peuvent également demander l'assistance de TAEIX et exploiter son potentiel d'outil de planification des politiques afin de prévoir et de planifier des activités au soutien des objectifs d'une politique donnée ; il s'agit de « TAEIX stratégique ». Il offre une assistance plus ciblée en vue de soutenir directement les efforts de réforme opérationnelle et de promouvoir une plus grande synergie avec les priorités politiques de l'UE ». Commission européenne, Direction générale du voisinage et des négociations

Treize États ont bénéficié de l'assistance technique et d'échange d'informations avant d'intégrer l'Union européenne : la Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la république tchèque, la Roumanie, la Slovénie et la Slovaquie.

Sept États bénéficient encore de cette aide aujourd'hui l'Albanie, la Macédoine du Nord, le Monténégro, la Serbie et la Turquie en tant qu'États candidats, la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo en tant que candidats potentiels.<sup>465</sup>

## **§2 - Le jumelage institutionnel proposé par la Commission le 15 juillet 1997**

### ***A – La création du dispositif***

L'idée de créer un jumelage institutionnel entre les États membres et les États candidats est lancée par la Commission dans le cadre de sa communication du 15 juillet 1997 sur l'Agenda 2000<sup>466</sup>.

La Commission rappelle, dans ce document, que « *la capacité institutionnelle et administrative des pays candidats à appliquer l'acquis est un problème-clé de la préparation à l'élargissement* ». Le jumelage institutionnel doit, à cet effet, permettre d'aider les États candidats « *à se doter d'institutions et d'administrations capables de mettre en place et d'appliquer effectivement la réglementation [de l'Union européenne]* »<sup>467</sup>.

Pour cela, des spécialistes doivent être formés dans les pays candidats et potentiellement candidats pour apprendre à appliquer le droit de l'Union européenne.

---

d'élargissement, TAEIX et jumelage 2017 - faits marquants, 2018, p 4. : [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/taieux-and-twinning-2017-highlights\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/taieux-and-twinning-2017-highlights_fr.pdf).

<sup>465</sup> S'agissant des derniers faits marquants en matière d'assistance technique et d'échange d'informations, v. : Commission européenne, Direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement, TAEIX et jumelage 2018 - faits marquants, 2019, 8 p. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/taieux\\_and\\_twinning\\_activity\\_report\\_2018\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/taieux_and_twinning_activity_report_2018_fr.pdf).

Commission européenne, Direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement, TAEIX et jumelage 2019, - faits marquants, 2020, 8 p. <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/d5c4cae5-b689-11ea-bb7a-01aa75ed71a1>.

<sup>466</sup> Commission européenne, Agenda 2000. *Op. cit.*

<sup>467</sup> *Ibid.*, vol. II.

Au surplus, cet apprentissage recouvre de nombreuses matières : la justice, les douanes, la comptabilité publique, le contrôle budgétaire, l'environnement, les télécommunications, les inspections vétérinaire et phytosanitaire, les contrôles techniques, les statistiques, l'énergie, etc. Pour cela, « *des programmes de détachements de longue durée dans les pays candidats d'experts des administrations des États membres devront être préparés pour chaque pays à la lumière des besoins identifiés, notamment dans les avis* »<sup>468</sup> de la Commission sur les demandes d'adhésion.

La formation de spécialistes dans les différentes matières suppose une forte mobilisation de moyens. À cet effet, la Commission propose d'affecter 30 % des crédits du programme PHARE rénové à la formation des cadres dans les pays candidats à une adhésion à l'Union européenne<sup>469</sup>.

La phase opérationnelle du jumelage institutionnel entre les administrations publiques des États membres et des États candidats démarre en mai 1998.

Dans un premier temps, le jumelage institutionnel avec les pays candidats est limité aux pays de l'Europe centrale et orientale dans le cadre de l'instrument de préadhésion<sup>470</sup>. Son périmètre géographique est, dans un second temps, élargi à Chypre, à Malte et à la Turquie.

À partir de 2004, le jumelage institutionnel est étendu aux pays potentiellement candidats des Balkans occidentaux dans le cadre du pacte de stabilité mis en place pour l'Europe du Sud-Est<sup>471</sup>.

---

<sup>468</sup> *Ibid.*, vol. II.

<sup>469</sup> *Ibid.*, vol. II.

<sup>470</sup> Pour un bilan du jumelage institutionnel relatif aux pays de l'Europe centrale et orientale v. Rapport spécial n° 6/2003 relatif au jumelage, principal instrument du renforcement de la capacité institutionnelle dans les pays candidats à l'adhésion, accompagné des réponses de la Commission, JO C 167/21 du 17.7.2003.

<sup>471</sup> Cf. *supra*.

## ***B – La nature du dispositif***

Les projets sont articulés autour d'objectifs stratégiques convenus conjointement découlant de l'agenda politique commun entre l'Union européenne et le pays bénéficiaire, c'est-à-dire conjuguant les orientations stratégiques de l'Union européenne et les efforts de l'administration bénéficiaire en vue d'introduire les réformes.

Le bénéficiaire choisit son ou ses États membres partenaires. Les projets de jumelage doivent produire des résultats opérationnels concrets pour le pays bénéficiaire en rapport avec l'acquis de l'Union, les normes de l'Union ou d'autres politiques de l'Union ouvertes à la coopération généralement liées à un processus de réforme planifié et convenu dans le pays bénéficiaire.

Le jumelage est un projet conjoint, dans lequel chaque partenaire assume ses responsabilités. Le bénéficiaire s'engage à entreprendre et financer des réformes, tandis que l'État membre accompagne le processus pendant la durée du projet.

Pour soutenir la crédibilité de leur engagement, les partenaires signent un plan de travail de jumelage élaboré conjointement par l'État membre et l'administration bénéficiaire au début de la mise en œuvre du projet. Le plan de travail doit toujours définir un cadre et des objectifs clairs afin de permettre un contrôle étroit des progrès réalisés en vue du résultat final.

Les projets de jumelage sont lancés par voie d'appels d'offres européens. Deux modes de gestion coexistent pour les jumelages institutionnels.

En gestion directe, les contrats de subvention de jumelage sont directement conclus par la Commission, qui agit en tant que pouvoir adjudicateur.

Deux possibilités sont prévues dans le cadre de la gestion indirecte avec les pays bénéficiaires.

Dans le cas de la gestion indirecte avec contrôles *ex-ante*, le bénéficiaire est l'administration contractante. À ce titre, il prend les décisions relatives à

l'attribution des marchés et subventions après autorisation préalable de la Commission.

Dans le cas de la gestion indirecte avec contrôles *ex-post*, les décisions sont prises par le bénéficiaire, qui agit en qualité d'administration contractante sans autorisation préalable de la Commission.

Deux types de jumelages institutionnels sont mis en œuvre par la Commission.

Le jumelage traditionnel, d'une durée de 12 à 24 mois, est organisé autour d'un conseiller résident de jumelage, fonctionnaire d'un État membre qui est mis à disposition par son administration d'origine pour travailler à plein temps dans le pays bénéficiaire pendant au moins une année.

Le jumelage léger, créé par la Commission en 2001, porte sur des sujets plus techniques et qui ne font appel qu'à l'expertise ponctuelle des États membres, comportant une ou plusieurs missions de courte durée et sans obligation de résidence d'un conseiller dans le pays candidat<sup>472</sup>.

---

<sup>472</sup> Pour un exemple concret de mise en œuvre d'un jumelage institutionnel : PAPADIMITRIOU D. PHINNEMORE D., MARCOU V, Mettre en œuvre les jumelages institutionnels : les leçons du cas roumain, *in* TULMETS E. (dir.), *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 34, 2003, n°3. Dossier : Les réformes de la coopération à l'Est de l'Union européenne, pp. 65-83.

S'agissant des derniers faits manquants en matière d'assistance technique et d'échange d'informations, v. : [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/taix-and-twinning-2018-highlights\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/taix-and-twinning-2018-highlights_fr.pdf).  
[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/taix-and-twinning-2019-highlights\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/taix-and-twinning-2019-highlights_fr.pdf).

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

La stratégie de préadhésion de l'Union européenne s'est affinée au fil du temps. Ainsi, dans un premier temps, la stratégie définie par l'Union européenne est identique à l'égard de l'ensemble des États candidats. Il s'agit, dans le cas présent, de permettre aux États candidats de se rapprocher progressivement des objectifs poursuivis par le marché intérieur. De surcroît, des politiques d'accompagnement sont également mises en œuvre pour intégrer ces États. Pour ce faire, des relations bilatérales sont instaurées entre l'Union européenne et chaque État candidat. Elles sont alors formalisées par un accord européen d'association entre les deux contractants.

Cependant, cette stratégie ne se révèle pas suffisante pour intégrer les États candidats. Très rapidement, la stratégie de l'Union européenne est donc réorientée. Il s'agit désormais de permettre aux États candidats d'assimiler, en droit interne, l'ensemble du corpus juridique de l'Union européenne. Mais pour cela, il convient que les États candidats disposent de structures administratives internes capables de d'appliquer ou de transposer en droit interne l'ensemble de ce corpus. Dans un second temps, la stratégie de l'Union européenne consiste à personnaliser les relations avec les États candidats pour adapter les structures administratives existantes dans chaque État membre aux besoins de l'Union européenne, avec à la clé des incitations financières fléchées.

Cette personnalisation se concrétise au tournant des années 2000. Il y a d'abord la création de partenariats pour l'adhésion instaurés dans le cadre de la stratégie de préadhésion et qui concernent, à titre principal, les pays de l'Europe centrale et orientale. Il y a ensuite les accords de stabilisation et d'association instaurés dans le cadre du processus éponyme à l'égard des pays de la région des Balkans.

L'assistance technique et le jumelage institutionnel mis en place par la Commission européenne sont des dispositifs très peu connus du grand public. Ces deux dispositifs sont importants à plusieurs titres. D'une part, ils permettent de transférer des compétences et des savoir-faire entre les États européens. D'autre part, ils créent des solidarités de fait et de droit entre ces mêmes États. Enfin, ils

permettent de dégager des pratiques communes entre les administrations des États membres ce qui facilite, en conséquence, la compréhension des modes de fonctionnement des administrations publiques entre les États membres.

À titre illustratif, 349 opérations<sup>473</sup> ont été réalisées, en 2019, dans le cadre de l'assistance technique auprès des États potentiellement candidats. La répartition géographique est la suivante : Albanie : 37, Bosnie-Herzégovine : 75, Kosovo : 52, Macédoine du Nord : 54, Monténégro : 73, Serbie : 58. Pour les projets de jumelages institutionnels, 78 étaient en cours de réalisation, en 2019, dans les États candidats et potentiellement candidats. 22 nouveaux projets ont été attribués, la même année, auxdits États. La répartition géographique est la suivante : Albanie : 4, Bosnie-Herzégovine : 2, Kosovo : 2, Macédoine du Nord : 7, Serbie : 3, Turquie : 4. Les projets pilotés par les États membres sont les suivants : Autriche : 3, Allemagne : 2, Croatie : 1, Espagne : 3, Finlande : 2, Hongrie : 1, Italie : 2, Lettonie : 1, Lituanie : 1, Pays-Bas : 1, Pologne : 2, Suède : 2. Rétrospectivement, il ressort que tous les États adhérents, même les plus récents, pilotent des projets de jumelages institutionnels dans les États candidats et potentiellement candidats<sup>474</sup>.

---

<sup>473</sup> Par opération, nous entendons l'ensemble des visites d'étude, des missions d'experts ou des séminaires réalisés.

<sup>474</sup> En 2018 : Allemagne : 5, Autriche : 1, Croatie : 6, Danemark : 1, Espagne : 4, Finlande : 1, Grèce : 1, Hongrie : 1, Italie : 1, Lituanie : 1, Portugal : 1, Royaume-Uni : 1. Slovaquie : 1  
En 2017 : Allemagne : 2, Autriche : 2, Bulgarie : 1, Croatie : 2, Danemark : 1, Finlande : 2, Italie : 4, Lettonie : 1, Lituanie : 3, Pologne : 1, Roumanie : 1, Pays-Bas : 1.  
En 2016 : Allemagne : 7, Autriche : 8, Danemark : 1, Espagne : 4, Finlande : 3, France : 4, Grèce : 3, Hongrie : 1, Italie : 8, Lettonie : 3, Lituanie : 8, Pologne : 2, Slovaquie : 1, République tchèque : 1, Royaume-Uni : 5.

## **CONCLUSION DU TITRE 2**

Le Conseil de l'Europe effectue un travail important pour restaurer la démocratie politique en Grèce, au Portugal et en Espagne au milieu des années 1975. De ce fait, l'Union européenne peut directement intégrer la Grèce en 1981, le Portugal et l'Espagne en 1986.

L'afflux d'États candidats, après l'ouverture du mur de Berlin en 1989, oblige l'Union européenne à développer ses propres critères d'adhésion. Au cas particulier, l'Union européenne démontre sa capacité d'adaptation et son sens de la créativité au regard des différences de situation entre les États candidats.

Il en est également, de même, pour ce qui est de la modernisation des administrations publiques des États candidats. L'idée que chaque État candidat évolue en fonction de ses caractéristiques propres pour engager des réformes et incorporer l'acquis de l'Union européenne s'impose peu à peu.

Ainsi le principe de différenciation est progressivement introduit par l'Union européenne entre les États candidats.

## **CONCLUSION DE LA PARTIE 1**

Trois types de conditionnalités se dégagent au fil du temps et de l'expérience acquise par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Si la conditionnalité politique est un critère commun aux deux organisations européennes, la conditionnalité géographique et la conditionnalité économique sont, en revanche, des critères que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont respectivement développés. Pour autant, les conditionnalités géographique et économique posées par les deux organisations européennes ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Ainsi la conditionnalité géographique définie par le Conseil de l'Europe a ouvert la voie à l'Union européenne pour ce qui est de la qualification géographique à donner aux pays situés aux confins de l'Europe et de l'Asie. De même, il est fréquent que les textes et les documents officiels du Conseil de l'Europe se réfèrent aux principes et valeurs liés à l'économie de marché.

Les conditionnalités économique, géographique et politique ont évolué à l'aune des événements de la seconde partie du XX<sup>e</sup> siècle. Ces conditionnalités culminent, au début des années 1990, avec l'ouverture du mur de Berlin et la réunification allemande. Avant 1989, année de l'ouverture de mur de Berlin, les frontières orientales du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne sont intangiblement fixées aux portes de l'Europe occidentale. Or, après 1989, la question des frontières orientales du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne devient particulièrement sensible et épineuse pour les États membres. De plus, il est généralement fréquent que les oppositions se cristallisent avec la Russie lorsqu'il s'agit d'envisager l'adhésion des États candidats à l'organisation de traité de l'Atlantique Nord<sup>475</sup>. La conditionnalité géographique constitue, à cet égard, la variable d'ajustement des conditionnalités politiques et économiques.

Les mesures prises par les instances européennes pour transformer et moderniser l'appareil politico-administratif dans les États candidats, à partir des années 1990, appellent deux observations. Il faut d'abord souligner le manque de transparence et de clarté des procédures mises en place par les deux organisations européennes, pour transformer et moderniser les structures administratives des États

---

<sup>475</sup> Tels sont les cas de l'Ukraine et de la Géorgie.

candidats. Dans les faits, les réformes structurelles et/ou les mises à niveau exigées par les instances européennes se réalisent fréquemment dans le *secret des bureaux* de Bruxelles et de Strasbourg. Ensuite, il se trouve que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne *font parler le droit*. Dans certains cas, en effet, les deux organisations européennes agissent, pour accélérer l'intégration des États candidats, bien au-delà de ce qui est autorisé par le droit européen. Dans d'autres cas, par ailleurs, les pouvoirs européens suppléent au silence gardé par le droit européen. Et il est parfois des circonstances qui justifient une lecture très souple, interprétative, voire extensive, du droit issu du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne.

Il ressort, à la lumière de ce qui précède, que le droit européen s'adapte, en continu, aux nécessités de terrain, en particulier lorsqu'il s'agit de négocier et de préparer un État à devenir membre du Conseil de l'Europe et/ou de l'Union européenne. Les deux organisations européennes agissent, si nécessaire, au-delà de ce que prévoit le droit européen pour moderniser l'appareil politico-administratif. Ainsi, selon la nature des transformations à effectuer dans chaque État candidat, les solutions proposées oscillent entre légalité et opportunité. Par ailleurs, il convient de noter que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne font généralement preuve de créativité<sup>476</sup> et de pragmatisme<sup>477</sup> quand il s'agit d'obliger les États candidats à adopter des mesures nécessaires à la transformation et à la modernisation de leur appareil politico-administratif.

Que ressort-il de la pression juridique exercée par les deux organisations européennes sur les échelons administratifs des États membres ? Ces derniers subissent-ils une pression juridique équivalente à celle décrite durant la phase de préparation des États candidats à l'adhésion ? La nature de l'*obligation de faire* est-elle la même ? La pression juridique est-elle aussi omniprésente ? Comment le Conseil de l'Europe et l'Union européenne organisent-ils la pression juridique dans les États membres ? N'y a-t-il pas des tentatives *d'infiltrer juridiquement* les centres de décision dans les administrations publiques, dont notamment celles des entités infra-étatiques ? Ces tentatives ont-elles abouti ? Dans quelles mesures ? Dans quelles proportions ? Comment se matérialisent-elles sur le terrain ? Sommes-nous

---

<sup>476</sup> Le jumelage institutionnel par exemple.

<sup>477</sup> Au sens de la capacité à proposer des solutions *à la carte* pour engager des réformes institutionnelles au regard de la situation individuelle de chacun des États candidats.

légitimes à soulever l'existence d'une européanisation des administrations publiques ? Telles sont les interrogations auxquelles nous tenterons de répondre dans les développements suivants.

## **DEUXIÈME PARTIE**

### **LA PRESSION JURIDIQUE EXERCÉE PAR LES DEUX ORGANISATIONS**

#### **EUROPÉENNES SUR LES ÉCHELONS ADMINISTRATIFS DES ÉTATS**

##### **MEMBRES**

Que faut-il entendre par européanisation des entités infra-étatiques ? Comment situer ce processus historiquement ? Comment définir le processus d'européanisation des entités infra-étatiques ? Comment une européanisation des entités infra-étatiques peut se concevoir si les États ne sont pas associés au processus ? Comment la pression juridique exercée par le Conseil de l'Europe et de l'Union européenne contribue à renforcer le processus d'européanisation des entités infra-étatiques ? Telles sont les questions qui apparaissent dans le triptyque Europe-État-entités infra-étatiques.

L'européanisation des entités infra-étatiques est apparue au début du XX<sup>e</sup> siècle. À l'initiative de quelques élus locaux, des rencontres formelles sont organisées, pour la première fois, entre les municipalités de plusieurs grandes villes d'Angleterre, d'Allemagne et de France. Eaux usées, ordures ménagères, hôpitaux, abattoirs, tramways, régies d'électricité, etc., tels sont les principaux sujets portés aux programmes des rencontres intermunicipales. Ces nouveaux thèmes constituent alors autant de défis pour les municipalités que de problématiques nouvelles à traiter pour les villes européennes.

Les sujets abordés lors des rencontres entre les municipalités susmentionnées sont hétéroclites. Toutefois, ils présentent une caractéristique commune. Intimement liés au développement des activités humaines d'une part, et à la mise en œuvre de nouvelles technologies d'autre part, ces sujets prennent une dimension croissante dans le monde contemporain. Le cas du maintien de l'hygiène et de la propreté sur le territoire des municipalités illustre parfaitement la dimension

prise par ces nouveaux sujets à fort enjeu sociétal. Dans notre cas, il apparaît clairement que, pour exercer cette compétence, les moyens employés par les municipalités et autres collectivités ont évolué entre le début du XX<sup>e</sup> siècle et celui du début du XXI<sup>e</sup> siècle.

Parallèlement, à la même époque, le souhait d'avoir un interlocuteur représentatif des pouvoirs locaux au niveau national se concrétise dans plusieurs États européens. Des associations nationales d'élus locaux sont, par exemple, créées en Angleterre<sup>478</sup>, en France<sup>479</sup> et en Italie<sup>480</sup>. Ces associations militent d'emblée en faveur de la création d'une association internationale, promouvant le rôle des municipalités sur la scène européenne. Cette initiative se concrétise, en 1913, par la création de l'Union internationale de villes<sup>481</sup> à Gant en Belgique<sup>482</sup>.

L'internationalisation des municipalités se poursuit, en Europe, au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle sous l'égide du Congrès de l'Union internationale de villes. Entre 1924 et 1938, le Congrès organise, à des intervalles réguliers, dans toute l'Europe, des conférences sur des problématiques liées à l'organisation municipale. Les sujets abordés par les participants sont également contemporains de la période qui précède la Seconde Guerre mondiale<sup>483</sup>. Un débat s'installe entre les

---

<sup>478</sup> L'association des corporations municipales est créée en 1873.

<sup>479</sup> Le Congrès des maires est créé en 1907.

<sup>480</sup> L'Association nationale des communes italiennes est créée en 1901.

<sup>481</sup> L'Union internationale des villes devient l'Union internationale des villes et des pouvoirs locaux. En 2004, elle fusionne avec deux autres associations : la Fédération mondiale des cités-unies, créée après la Seconde Guerre mondiale, et Métropolis, qui regroupe les grandes villes mondiales depuis 1984.

<sup>482</sup> Pour plus de détails sur la fondation de l'Union internationale de villes et son activité, v. FRIOUX S., « Henri Sellier. Un maire au service de la circulation des savoirs sur et pour la ville – 1919-1939 », *Histoire urbaine*, vol. 37, n° 2, 2013, pp. 107-123.

Pour un bref historique sur l'Union internationale des villes, v. Conseil de l'Europe, rapport sur le recensement des organismes nationaux ou internationaux émanant des collectivités et étude des moyens propres à faire participer ces organismes et les pouvoirs locaux eux-mêmes à la propagation de l'idée européenne, 23 septembre 1953, Doc. 210, p 2 et 3

<sup>483</sup> Ordre du jour de la conférence d'Amsterdam en 1924 : activité de l'Union internationale des villes - action des grandes organisations internationales sur le terrain municipal.

Ordre du jour de la conférence de Paris en 1925 : le régime municipal dans divers pays - la politique foncière des communes - les grandes agglomérations.

Ordre du jour de la conférence de Séville et de Barcelone en 1929 : l'organisation financière des autorités locales - les entreprises communales de nature économique - l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Ordre du jour de la conférence de Liège en 1930 : les assurances des pouvoirs locaux contre tous les risques - les entreprises et services communaux de nature mixte.

Ordre du jour de la conférence de Londres en 1932 : le mode réel de gestion des pouvoirs locaux - la formation et le perfectionnement des employés municipaux.

Ordre du jour de la conférence de Lyon en 1934 : l'enseignement des matières d'intérêt municipal - l'élaboration d'une science communale - la collecte et la destruction des ordures ménagères.

organisateur du Congrès quant au contenu à donner à ses conférences<sup>484</sup>. Trop théoriques pour les uns, trop pratiques pour les autres, il n'en demeure pas moins que le Congrès est le faire-valoir des municipalités en Europe jusqu'au début de la Seconde Guerre mondiale<sup>485</sup>.

Le processus d'eupéanisation des entités infra-étatiques se transforme au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Les municipalités européennes intensifient leurs programmes d'échanges *par-delà les États*. Et de nouvelles catégories juridiques de collectivités européennes sont intéressées par ce type d'échanges. Dans ces circonstances, en 1951, avec l'appui de l'Union internationale de villes, le CCRE<sup>486</sup> est créé par des élus locaux<sup>487</sup>. Cette création est motivée par la volonté d'associer les municipalités et les régions à la construction européenne et de constituer, à cet effet, le premier mouvement représentatif des intérêts locaux à l'échelle européenne<sup>488</sup>. Entre 1971 et 1993<sup>489</sup>, sept associations européennes sont constituées pour représenter les collectivités territoriales ayant en commun une certaine spécificité géographique et/ou économique à l'échelle européenne.

---

Ordre du jour de la conférence de Berlin et de Munich en 1936 : rapport sur la science communale - politique culturelle des communes - la lutte des communes contre le chômage.

Ordre du jour de la conférence de Paris en 1937 : la lutte contre les fumées, poussières et gaz toxiques - réglementation et contrôle du lait.

Ordre du jour de la conférence de Glasgow en 1938 : traitement des eaux d'égout et des eaux résiduaires industrielles et prévention de la pollution des cours d'eau.

<sup>484</sup> SAUNIER P-Y, PAYRE R., *Municipalités de tous pays, unissez-vous ! L'Union Internationale des villes ou l'Internationale municipale (1913-1940)*. *Amministrare*, XLIII, n°4, 1998,, pp.217-239.

<sup>485</sup> L'influence de l'Union internationale diminue, en Europe, après 1945. Elle reste particulièrement active en matière de création et de maintien de relations entre les municipalités des pays industrialisés et celles des pays en voie de développement. Son activité cesse en 2004.

<sup>486</sup> Pour un bref historique du Conseil des communes et régions d'Europe, v. Conseil de l'Europe, rapport sur le recensement des organismes nationaux ou internationaux émanant des collectivités et étude des moyens propres à faire participer ces organismes et les pouvoirs locaux eux-mêmes à la propagation de l'idée européenne, 23 septembre 1953, Doc. 210, p 4.

<sup>487</sup> Le Conseil des communes et régions d'Europe est créé à Genève le 28 janvier 1951 en présence d'une soixantaine d'élus locaux issus de huit États européens (Allemagne, Belgique, Danemark, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse). Pour plus de détails, v. BERGERET-CASSAGNE A., *Pour une Europe fédérale des collectivités locales, un demi-siècle de militantisme du Conseil des Communes et des régions d'Europe (1950-1999)*, Paris, L'Harmattan, 2009, 280 p.

<sup>488</sup> Ce n'était pas la vocation de l'Union internationale de villes.

<sup>489</sup> 1971 : Association des régions frontalières européennes. 1973 : Conférence des régions périphériques et maritimes. 1984 : Association des régions européennes de tradition industrielle. 1985 : Assemblée des régions d'Europe. 1986 : Association européenne des villes métropolitaines. 1991 : Association des élus de montagne. 1993 : Coopération subrégionale des États de la Mer Baltique.

Par ailleurs, les jumelages<sup>490</sup> entre les municipalités des États européens sont encouragés par le CCRE pour unifier les peuples européens. Limité dans un premier temps, le nombre de jumelages se multiplie dans les années 1970<sup>491</sup>. En 2010, quelques 20 000 jumelages sont ainsi recensés par le CCRE dans près de 42 États européens<sup>492</sup>.

Entre 1946 et 1979, différentes formes de coopération entre des collectivités territoriales de nationalités différentes sont initiées par les États européens<sup>493</sup>. La coopération transfrontalière<sup>494</sup> ainsi dénommée prend un essor important dans les années 1970. Chaque État et/ou collectivité territoriale, inclus dans le périmètre du projet, contractualise pour formaliser la coopération transfrontalière entre eux<sup>495</sup>. Différentes mesures sont alors prises par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne pour asseoir juridiquement cette pratique.

Ainsi le Conseil de l'Europe adopte, le 21 mai 1980, une convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales<sup>496</sup>. Cette

---

<sup>490</sup> Ces jumelages diffèrent des jumelages institutionnels tels que décrits dans la première partie. Pour plus de détails v. CHOMBARD-GAUDIN C., « Pour une histoire des villes et communes jumelées », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 35, n°3, 1992, pp. 60-66. VION A., « L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit », *Revue française de science politique*, vol. 53, n°4, 2003, pp. 559-582. DEFRANCE C., « Les jumelages franco-allemands. Aspect d'une coopération transnationale », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 99, n°3, 2008, pp. 189-201.

<sup>491</sup> CLAEYSEN C., Les jumelages et l'Europe, in *Annuaire des collectivités locales*, tome 19, 1999, pp. 125-138.

<sup>492</sup> Ces informations sont consultables à partir du lien suivant : <http://www.twining.org/uploads/assets/news/Number%20of%20twinning%20in%20Europe%20in%202010.pdf>. Dans ce document il est fait mention de 40 000 jumelages. Mais étant donné que, pour chaque jumelage, il existe au moins un partenaire dans un autre pays, le nombre total de jumelages peut être estimé à 20.000.

<sup>493</sup> Donc hors d'un mouvement associatif de collectivités.

<sup>494</sup> La coopération transfrontalière ne doit pas être confondue avec la coopération décentralisée. La coopération transfrontalière caractérise les relations entre les collectivités territoriales regroupant aux moins deux États membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. La coopération décentralisée caractérise les relations que les collectivités territoriales d'un ou plusieurs États membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne établissent avec des collectivités d'États tiers.

<sup>495</sup> Le premier accord de coopération transfrontalière est conclu le 8 mai 1946 entre la France et la Suisse à propos de l'aéroport Bâle-Mulhouse. La première Eurégion est créée en 1958 entre l'Allemagne (Basse-Saxe et Rhénanie du Nord-Westphalie) et la Pays-Bas (Gelderland, Overijssel et Drenthe). Pour un exemple concernant les difficultés engendrées par la mise en œuvre d'une coopération transfrontalière, v. le cas de la Grande Région regroupant les divisions territoriales allemandes, belges, françaises et le Luxembourg. QUEVIT M., « La grande région et la problématique des rapports "états-nation et région" dans l'Union Européenne », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 12, n°2, 2005, pp. 207-221. Pour un rappel historique, v. RICQ C., La coopération transfrontalière et la construction européenne, in *Le Globe. Revue genevoise de géographie*, tome 137, 1997. Être et devenir des frontières. pp. 189-202.

<sup>496</sup> La convention-cadre est consultable à partir du lien suivant : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680078b15>.

convention-cadre est complétée par une disposition entrée en vigueur en 2013, créant le Groupement eurorégional de coopération<sup>497</sup>.

Par ailleurs, un règlement du Conseil de l'Union européenne institue, le 25 juillet 1985, le Groupement européen d'intérêt économique<sup>498</sup>. Regroupant des sociétés, d'autres entités juridiques de droit public ou privé et certaines catégories de personnes physiques<sup>499</sup>, « *le but du groupement est de faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité* »<sup>500</sup>.

À partir de 1990, la Commission européenne de l'Union européenne met également en place le programme européen INTERREG<sup>501</sup> pour promouvoir et organiser le financement de la coopération frontalière entre les régions européennes. Le 5 juillet 2006, un règlement du Parlement et du Conseil de l'Union européenne crée, cette fois, le Groupement européen de coopération territoriale<sup>502</sup>. Doté de la

---

En application de l'article 2 de la convention-cadre « *est considérée comme coopération transfrontalière, au sens de la présente Convention, toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales relevant de deux ou plusieurs Parties contractantes, ainsi que la conclusion des accords et des arrangements utiles à cette fin* ».

À noter que la convention-cadre propose en annexe différents modèles d'accords interétatiques de coopération transfrontalière pour les collectivités territoriales.

<sup>497</sup> Il s'agit du troisième protocole de la convention-cadre. Il est consultable à partir du lien suivant : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008483b>.

En application de l'article 1.1, « *un organisme de coopération transfrontalière ou interterritoriale entre des collectivités ou autorités territoriales et d'autres organes mentionnés à l'article 3, paragraphe 1 peut être établi sous la forme d'un Groupement eurorégional de coopération [...] sur le territoire des États membres du Conseil de l'Europe, Parties au présent Protocole, aux conditions de celui-ci* ».

En application de l'article 1.2 « *le but du GEC est de promouvoir, soutenir et développer, au profit des populations, la coopération transfrontalière et interterritoriale entre ses membres, dans leurs domaines de compétence communs et dans le respect des compétences fixées par la législation nationale des États concernés* ».

<sup>498</sup> Règlement (CEE) n°2137/85 du Conseil du 25 juillet 1985 relatif à l'institution d'un groupement européen d'intérêt économique (GEIE), JO L 199/1 du 31.7.1985.

<sup>499</sup> *Ibid.*, aux termes de l'article 4 §1b, ce sont « *les personnes physiques exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole, de profession libérale ou d'autres services dans la Communauté* ».

<sup>500</sup> *Ibid.*, article 3 §1.

<sup>501</sup> Une série des programmes ont été mis en œuvre dans les régions transfrontalières de l'Union européenne depuis 1990 : INTERREG I (1991-1993), INTERREG II (1994-1999), INTERREG III (2000-2006), INTERREG IV (2007-2013) et INTERREG V (2014-2020).

Pour un exemple v. CURZI S., DELECOSSE É. et MOYSE V., « La coopération transfrontalière européenne. Les dynamiques décisionnelles du programme INTERREG France-Wallonie-Vlaanderen », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2300, n°15, 2016, pp. 5-46.

<sup>502</sup> Règlement (CE) n°1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), JO L 210/19 du 31.7.2006.

Le GECT a consacré juridiquement la création de l'Eurorégion. Il sert aussi de cadre pour la constitution de l'Eurodistrict.

personnalité juridique et de compétences propres, ce groupement a « *pour objet de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et/ou interrégionale [...] entre ses membres [...] dans le but exclusif de renforcer la cohésion économique et sociale* »<sup>503</sup>.

Au regard de ce qui précède, il ressort que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne s'inspirent, dès leur création, des initiatives prises par les pouvoirs locaux et régionaux et, dans certains cas, par les États pour européeniser, c'est-à-dire insérer les entités infra-étatiques dans la mouvance européenne *par-delà les États*. Cependant, le processus d'eupéanisation des entités infra-étatiques lancé par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ne constitue que le premier volet de l'action menée par ces deux organisations.

Le second volet de l'action menée par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne est, cette fois, directement initié par les pouvoirs européens. Il s'agit du droit posé<sup>504</sup> par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Plus insidieux et moins visible que le précédent, ce second volet impacte la composition et/ou décomposition territoriale ainsi que la répartition des compétences entre trois niveaux d'administration. À la base, il y a les entités infra-étatiques. Au sommet, il y a les deux organisations européennes. Au milieu, il y a l'État qui fait normalement écran juridique entre la base et le sommet. Or, paradoxalement, il apparaît que le sommet et la base entretiennent des relations informelles.

Eu égard à ce qui précède, il ressort que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont utilisé deux techniques pour influencer directement les entités infra-étatiques de leurs États membres.

La première technique est mise en place, dès les premières années de création des deux institutions européennes, et est toujours en vigueur. L'influence que les pouvoirs européens exercent sur l'organisation administrative des États membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne se traduit ici par l'instauration d'une coopération institutionnelle avec les collectivités territoriales. Des

---

<sup>503</sup> *Ibid.*, article 1<sup>er</sup> §2.

<sup>504</sup> Le *droit posé* est l'équivalent du *droit positif*. Il est constitué par l'ensemble des règles juridiques en vigueur dans les États membres des deux organisations européennes, à un moment donné.

actions ciblées sont mises en place par les pouvoirs européens pour associer les collectivités territoriales à la construction européenne et, ainsi étendre la sphère d'influence des pouvoirs européens à tout l'appareil politico-administratif des États membres.

La seconde technique est établie, au milieu des années 1970, et s'étend jusqu'au début des années 2000. Pendant près de 30 ans, les pouvoirs européens militent en faveur de la création d'instruments juridiques communs pour européeniser les administrations publiques des États membres. Durant ce temps, des initiatives sont prises par les pouvoirs européens pour définir les conditions de l'autonomie des entités infra-étatiques en Europe et, corrélativement, influencer l'organisation administrative des États membres.

Compte tenu de ce qui précède, nous examinerons successivement l'évolution de la coopération institutionnelle avec les entités infra-étatiques (titre 1) et l'évolution de la notion d'autonomie des entités infra-étatiques (titre 2).

## **TITRE 1 - L'ÉVOLUTION DE LA COOPÉRATION INSTITUTIONNELLE AVEC LES ENTITÉS INFRA-ÉTATIQUES**

## **TITRE 2 - L'ÉVOLUTION DE LA NOTION D'AUTONOMIE DES ENTITÉS INFRA-ÉTATIQUES**

## **TITRE 1**

### **L'évolution de la coopération institutionnelle**

#### **avec les entités infra-étatiques**

Il n'existe pas, dans le système juridique que constitue le droit international public, de relations entre les organisations internationales et les entités infra-étatiques. L'État fait écran aux entités infra-étatiques et, en tant que titulaire de la souveraineté interne et externe, il est l'interlocuteur des entités infra-étatiques et des organisations internationales.

Conformément au droit international public, les textes fondateurs du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne n'ont pas institué de relations juridiques entre les entités infra-étatiques et les deux organisations européennes. Cependant, il n'en demeure pas moins, que des relations vont peu à peu s'établir entre la base et le sommet de la pyramide institutionnelle.

De ce fait, une première série de questions apparaît au vu de cette évolution. Ainsi quelles sont les personnes juridiques qui ont pris l'initiative d'établir directement des relations entre la base et le sommet ? Par ailleurs, pourquoi cette interférence n'a pas suscité de réactions de la part de l'État gardien de la souveraineté nationale. Enfin, au vu de ce qui précède, n'existerait-il pas une entente entre les personnes juridiques qui ont pris l'initiative d'établir directement des relations entre la base et le sommet et le titulaire abstrait et permanent de la souveraineté nationale ?

Force est de constater que l'initiative d'établir des relations directes avec le Conseil de l'Europe et l'Union européenne appartient, dans les deux cas, aux élus locaux des États membres. Une seconde série de questions apparaît alors au vu de ce constat.

Quels procédés ont-ils été utilisés par les élus locaux pour contourner le titulaire de la souveraineté nationale ? Comment et à partir de quand ces élus ont-ils

tenté et réussi à s'adresser directement au Conseil de l'Europe et à l'Union européenne ? Telles sont les questions qui apparaissent au regard de l'initiative prise par les pouvoirs locaux.

Lors de la création du Conseil de l'Europe, des élus locaux siègent, en même temps, au sein de l'Assemblée parlementaire. Compte tenu de cette double fonction, ces élus locaux vont *de facto* créer un lien entre la base et le sommet sans passer par le niveau intermédiaire qu'est l'État. Or, paradoxalement, la base et le sommet vont agir avec le consentement de l'État. Dans certaines circonstances, l'approfondissement des relations entre la base et le sommet est même encouragé par l'État. Les échanges et les partenariats se multiplient entre les trois niveaux d'administration publique. C'est ainsi que, dans ce contexte, une coopération institutionnelle s'instaure progressivement à tous les échelons de la hiérarchie pyramidale.

Lors de la création de l'Union européenne, la même cause produit le même effet. Des élus locaux siègent également au Parlement européen, principalement à partir de 1979, année de la première élection des députés européens au suffrage universel direct par les citoyens des États membres. Toutefois, à la différence du Conseil de l'Europe, les élus locaux sont devancés par l'Union européenne. Cette dernière propose rapidement la création d'un cadre formalisant les relations entre les entités infra-étatiques et le Conseil de l'Europe.

Il convient de souligner ici le rôle et l'implication particulière des pères fondateurs<sup>505</sup> des deux Europe. Ces derniers ont non seulement contribué à institutionnaliser les relations avec les entités infra-étatiques, mais ils ont également contribué à institutionnaliser les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sur des questions de démocratie locale, d'autonomie institutionnelle, de droits de l'homme et de libertés fondamentales, etc. Ainsi, Paul Henri SPAAK (1899-1972)<sup>506</sup>, homme politique belge, cumule les mandats et/ou les fonctions de

---

<sup>505</sup> Pour plus de détails sur les pères-fondateurs des deux Europe, v. BOSSUAT G., « L'unité européenne a changé l'Histoire », *Parlement(s), Revue d'histoire politique*, vol. 1, n°1, 2004, pp. 45-63. COHEN A., « Le « père de l'Europe ». La construction sociale d'un récit des origines », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 166-167, n°1, 2007, pp. 14-29. ALLEMAND F., « La philosophie humaniste de l'Union européenne », *Cahiers philosophiques*, vol. 137, n°2, 2014, pp. 15-32.

<sup>506</sup> C'est également le cas de Konrad ADENAUER, de Joseph BECH, de Johan Willem BEYEN, d'Alcide DE GASPERI, de Walter HALLSTEIN, de Jean MONNET, de Robert SCHUMANN.

bourgmestre, de député, de ministre et premier ministre. En 1949, il devient le premier président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. En 1951, il devient le premier président de l'assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. De plus, entre 1950 et 1955, il est président du Mouvement européen<sup>507</sup>.

Le dialogue institutionnel mis en place par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne présente, chacun en ce qui le concerne, une spécificité propre. En premier lieu, il se trouve que l'approche des élus locaux faite par le Conseil de l'Europe, diffère de celle faite par l'Union européenne. En second lieu, ce dialogue se concrétise *in fine* par la création d'instances de concertation adaptées aux compétences exercées par chaque organisation.

Nous examinerons, en premier lieu, les conditions de création d'un lien institutionnel par le Conseil de l'Europe (chapitre 1) et, en second lieu, les conditions de création d'un lien institutionnel par l'Union européenne (chapitre 2).

## **CHAPITRE 1 – LES CONDITIONS DE CRÉATION D'UN LIEN INSTITUTIONNEL PAR LE CONSEIL DE L'EUROPE**

## **CHAPITRE 2 – LES CONDITIONS DE CRÉATION D'UN LIEN INSTITUTIONNEL PAR L'UNION EUROPÉENNE**

---

<sup>507</sup> Il a été créé en 1948 lors du Congrès de la Haye. Il est à l'origine de textes qui fondent le Conseil de l'Europe.

## **Chapitre 1**

### **Les conditions de création d'un lien institutionnel**

#### **par le Conseil de l'Europe**

Comment créer un lien de quelque nature que ce soit entre les entités infra-étatiques et le Conseil de l'Europe ? Comment mobiliser et fédérer les entités infra-étatiques pour créer une émulation collective et les associer aux activités du Conseil de l'Europe ? Quelle stratégie adopter pour susciter, à tout le moins, un intérêt commun entre la base et le sommet de la pyramide institutionnelle ? Telles sont les questions qui se posent dès que le Conseil de l'Europe projette d'associer les élus locaux à la réalisation de ses objectifs.

Le projet de promouvoir l'idée européenne recueille un large consensus au sein du Conseil de l'Europe pour établir le contact avec la base de la pyramide institutionnelle. Le Conseil de l'Europe promeut l'idée européenne. L'idée européenne fait la promotion du Conseil de l'Europe. Le cercle devient vertueux. Il n'en reste pas moins que la promotion de l'idée européenne présente rapidement ses limites. En effet, comment sensibiliser les élus locaux à l'idée européenne alors que les pouvoirs locaux ne sont même pas représentés à l'intérieur du Conseil de l'Europe ? De plus, comment établir un dialogue avec les élus locaux alors que ceux-ci ne sont pas représentés au sein de l'organisation ? Enfin, comment associer institutionnellement les pouvoirs locaux à la vie de cette organisation ? Telles sont les questions qui sont apparues, peu de temps après le souhait formulé par le Conseil de l'Europe, de promouvoir l'idée européenne auprès des élus locaux.

Comment initier le rapprochement entre les entités infra-étatiques et le Conseil de l'Europe. Comment procéder au rassemblement des hommes et des idées à l'intérieur de l'organisation européenne ? Quel(s) type(s) de lien(s) établir entre la base et le sommet ? Comment établir ce(s) lien(s) ? Par quel(s) moyen(s) ? Selon quel(s) procédé(s) ?

Avec l'appui des pères-fondateurs<sup>508</sup>, le Conseil de l'Europe fait finalement le choix d'établir un lien organique avec les entités infra-étatiques. Ce lien organique permet donc aux entités infra-étatiques d'entrer directement en contact avec le Conseil de l'Europe. Dès lors, le principe selon lequel l'État fait écran aux relations entre la base et le sommet est battu en brèche par le Conseil de l'Europe, avec le consentement des États membres.

Pour parvenir à ses fins, deux catégories de structures sont successivement créées par le Conseil de l'Europe. Dans le premier cas, il s'agit, pour le Conseil de l'Europe d'initier le rapprochement de la base et du sommet par la création de structures de représentation des pouvoirs locaux pour promouvoir l'idée européenne (section 1). Dans le second cas, il s'agit, pour le Conseil de l'Europe de renforcer le rapprochement de la base et du sommet par la création de structures de consultation des pouvoirs locaux et régionaux sur des questions communes (section 2).

### Section 1 – La création de structures de représentation des pouvoirs locaux pour promouvoir l'idée européenne

La volonté de représenter les entités infra-étatiques au sein du Conseil de l'Europe apparaît dès sa création, en 1949.

Deux organes sont successivement créés par le Conseil de l'Europe, entre 1951 et 1969, pour représenter les pouvoirs locaux<sup>509</sup> entre 1951 et 1969. Le premier organe créé est la commission spéciale des affaires communales et régionales (§1). Le second organe créé est la conférence européenne des pouvoirs locaux (§2).

---

<sup>508</sup> Pour une présentation des personnalités historiques du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, cf. *supra*.

<sup>509</sup> La représentation des entités infra-étatiques s'entend, à cette époque, comme désignant les collectivités de base constituées des communes et des régions dans les États fédéraux.

## **§1 – La commission spéciale des affaires communales et régionales**

L'idée de créer une instance représentative des entités communales et régionales fait débat dans un premier temps. D'une part, l'Assemblée parlementaire est rétive à la création d'une instance permanente représentative des pouvoirs locaux (A). D'autre part, elle est rétive à une représentation d'élus nationaux au sein de la commission à créer (B).

### ***A – Un « non » pro domo au caractère pérenne de l'instance***

Le processus de création de la commission spéciale des affaires communales et régionales se déroule en plusieurs étapes.

Tout commence, le 7 mai 1951. Paul-Henri SPAAK<sup>510</sup>, président de l'Assemblée parlementaire, tient un discours devant une délégation du CCRE. À l'occasion de ce discours, il invite, pour la première fois, le Conseil de l'Europe à se rapprocher des communes pour promouvoir l'idée européenne.

Cet appel est entendu par Jacques CHABAN DELMAS (1915-2000). Sa qualité de président du CCRE et de membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe lui permet, en effet, de plaider en faveur d'un rapprochement entre les communes et l'organisation européenne. Dans ce contexte, Jacques CHABAN-DELMAS et plusieurs autres membres de l'Assemblée parlementaire demandent, le 29 novembre 1951, à ce que la création d'une commission permanente des affaires communales et régionales soit inscrite à l'ordre du jour de la prochaine session<sup>511</sup>.

---

<sup>510</sup> Ainsi pouvons-nous lire dans le discours de Paul-Henri SPAAK : « *L'action que mène le Conseil des Communes d'Europe est une action profonde. Les maires ont, avec leurs administrés, des rapports plus fréquents et plus étroits que le pouvoir central et les parlementaires. C'est pourquoi leur apport est considérable, particulièrement au moment où un grand effort est nécessaire pour l'unité de l'Europe* ».

<sup>511</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1951, 3<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Création d'une commission des affaires communales et régionales, Demande d'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée, Doc. 85 du 29 novembre 1951.

Cette première initiative reste, pourtant, lettre morte auprès de l'Assemblée parlementaire. Le caractère permanent de cette commission aurait-il justifié cette fin de non-recevoir ? L'Assemblée parlementaire craignait-elle d'offrir une tribune trop importante aux pouvoirs locaux en créant une commission permanente ? C'est, en tout cas, ce que nous concluons au regard de la seconde tentative de création de cette commission des affaires communales et régionales.

Le 6 décembre 1951, en effet, Jacques CHABAN-DELMAS et plusieurs autres membres de l'Assemblée parlementaire déposent une proposition de résolution. Son objet porte sur la création d'une commission spéciale des affaires communales et régionales<sup>512</sup>. La proposition de résolution fait l'objet, le 26 septembre 1952, d'un rapport favorable de la Commission du règlement, des immunités et des affaires institutionnelles<sup>513</sup>. L'Assemblée parlementaire adopte, en ce qui la concerne, une résolution créant définitivement ladite commission le 27 septembre 1952<sup>514</sup>. La transformation de la commission permanente en une commission spéciale semble avoir recueilli un consensus suffisant, pour que, cette fois, l'Assemblée parlementaire entende adopter la proposition de résolution initiée par plusieurs de ses membres.

Le rôle de la commission spéciale est précisé par la résolution du 27 septembre 1952. Il consiste à « *prendre tous contacts utiles avec les organismes intéressés, gouvernementaux ou non, de procéder à l'étude des problèmes européens à l'échelon communal et régional, de fournir à ces organismes, tous éléments d'appréciation et d'action en sa possession, et de faire de rapport à l'Assemblée sur les questions dont elle aura été saisie* ».

---

<sup>512</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1951, 3<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Création d'une commission spéciale des affaires communales et régionales, Proposition de résolution, Doc 95 du 6 décembre 1951.

<sup>513</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1952, 4<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Création d'une commission spéciale des affaires communales et régionales, Rapport, Doc. 89 du 26 novembre 1952.

<sup>514</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1952, 4<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Création d'une commission spéciale des affaires communales et régionales, Résolution 20 du 27 septembre 1952.

## **B - Un « non » pro domo à la représentation d'élus nationaux**

La même résolution fixe à « 19 le nombre des sièges à la commission, réparti à raison de deux pour chacune des représentations allemande, britannique, française et italienne et d'un pour chacune des autres représentations ». Toutefois, les 19 membres concernés sont des parlementaires nationaux. Les pouvoirs locaux ne sont pas directement représentés au sein de la commission spéciale. Dès lors la « représentation organique des collectivités locales en tant que telles auprès du Conseil de l'Europe restait posée »<sup>515</sup>.

Le mode de désignation des membres de la commission spéciale est rapidement critiqué, notamment par les parlementaires nationaux appelés à y siéger<sup>516</sup>. La protestation est rapidement entendue par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Dans une résolution du 24 septembre 1953<sup>517</sup>, elle émet, à cet effet, « le vœu de voir un jour les municipalités des pays membres, dûment représentées, se réunir périodiquement dans l'hémicycle de la Maison de l'Europe, mis à leur disposition à cette occasion, afin d'étudier en commun les problèmes qui les concernent »<sup>518</sup>.

Le vœu émis par l'Assemblée parlementaire de réunir périodiquement les municipalités des pays membres dans l'hémicycle de la Maison de l'Europe se concrétise, à partir de 1955, avec la création de la Conférence européenne des pouvoirs locaux.

---

<sup>515</sup> La conférence des pouvoirs locaux régionaux de l'Europe : vers un sénat européen ? Michel BÉLANGER *La Revue administrative* 34e Année, N°201 (MAI JUIN 1981), pp. 237-242.

<sup>516</sup> Pour plus de détails, v. SCHNEIDER C., L'Europe des régions : la réforme de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe *in* *Annuaire français de droit international*, vol. 40, 1994. pp. 597-617.

<sup>517</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1953, 5<sup>ème</sup> session, Troisième partie, Participation des organismes nationaux ou internationaux émanant des collectivités locales et les pouvoirs locaux à la propagation de l'idée européenne, Résolution 37 du 24 novembre 1953.

<sup>518</sup> *Ibid.*, cons. 2.

## **§2 – La Conférence européenne des pouvoirs locaux**

L'idée de créer une instance représentative des entités communales et régionales progresse dans un second temps. D'une part, l'Assemblée parlementaire est favorable à la représentation d'élus locaux au sein de la conférence nouvellement créée (A). D'autre part, elle est favorable à la réunion périodique de cette même conférence (B).

### ***A – Un « oui » pro domo à la représentation d'élus locaux***

Dans une résolution du 14 octobre 1955<sup>519</sup>, l'Assemblée parlementaire décide « *de réunir annuellement une conférence des représentants de toutes les associations nationales qualifiées de pouvoirs locaux des pays membres (...)* ». Pour assurer la représentation organique des pouvoirs locaux, la résolution prévoit que la liste des représentants à cette conférence serait arrêtée par la commission spéciale, « *après consultation [de] l'Union internationale des Villes et [du] Conseil des Communes d'Europe* »<sup>520</sup>.

L'initiative prise par l'Assemblée parlementaire de réunir une « *conférence des représentants de toutes les associations nationales qualifiées de pouvoirs locaux des pays membres* » est relayée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Ainsi, le 9 juin 1956, le Comité des ministres décide d'ouvrir un crédit spécial pour convoquer cette conférence<sup>521</sup>. Le 12 janvier 1957, la Conférence européenne des pouvoirs locaux tient sa première session à Strasbourg. Et lors de sa réunion annuelle de 1960, la Conférence adopte un projet de charte déclinant les modalités de gouvernance au sein de cette instance.

---

<sup>519</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1955, 7<sup>ème</sup> session, deuxième partie, Convocation d'une conférence des représentants des associations nationales de pouvoirs locaux des pays membres, Résolution 76 du 14 octobre 1955.

<sup>520</sup> *Ibid.*

<sup>521</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1956, 40<sup>ème</sup> réunion, Crédits supplémentaires au budget de l'exercice 1956, Résolution 12 du 9 juin 1956.

## **B – Un « oui » pro domo à la réunion périodique de l'instance**

Le 13 septembre 1961, le Comité des ministres adopte, à son tour, une résolution<sup>522</sup> qui crée la Conférence européenne des pouvoirs locaux sur le fondement de l'article 17 du statut du Conseil de l'Europe. Dans cette même résolution, le Comité des ministres adopte également la charte de la Conférence européenne des pouvoirs locaux.

La vocation de la Conférence européenne des pouvoirs locaux est « *d'assurer la participation des pouvoirs locaux à la réalisation des buts du Conseil de l'Europe* »<sup>523</sup>. Il faut donc rappeler ici que les buts du Conseil de l'Europe, définis à l'article 1<sup>er</sup> de son statut, sont « *de réaliser une union plus étroite entre [les] membres [du Conseil de l'Europe] afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commune et de favoriser leur progrès économique et social* »<sup>524</sup>.

La Conférence européenne « *a notamment pour objet de faire connaître au Comité des Ministres et à l'Assemblée [parlementaire] son avis sur les mesures susceptibles de se répercuter sur l'existence des collectivités locales et de mettre en cause leur responsabilité à l'égard des populations et des gouvernements* ». Par ailleurs, « *elle tient également les pouvoirs locaux informés du progrès de l'intégration européenne et s'efforce de les intéresser à l'idéal de l'unité européenne* ». Enfin, « *la conférence peut prendre des résolutions et formuler des avis. Ces résolutions et avis sont soumis à l'Assemblée [parlementaire] pour avis et au Comité des Ministres pour décision* »<sup>525</sup>.

Les gouvernements des États membres désignent ou font désigner les délégués appelés à siéger à la Conférence. Dans ce dernier cas, ces délégués sont choisis « *parmi les représentants des associations nationales des pouvoirs locaux et*

---

<sup>522</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1961, Charte de la Conférence européenne des pouvoirs locaux, Résolution 20 du 13 septembre 1961.

<sup>523</sup> *Ibid.*, annexe, article 1<sup>er</sup>.

<sup>524</sup> *Op.cit.*

<sup>525</sup> Résolution 20 du 13 septembre 1961. *Op.cit.*, annexe, article 1<sup>er</sup>.

[pouvaient] *comprendre des représentants des sections nationales ou des représentants des organisations internationales de pouvoirs locaux ayant le statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe* »<sup>526</sup>.

La Conférence se réunit tous les deux ans en session ordinaire<sup>527</sup>. Avant chaque session, la Conférence constitue des commissions thématiques<sup>528</sup>.

## Section 2 – La création de structures de consultation des pouvoirs locaux et régionaux sur des questions communes

À partir des années 1970, un changement s'opère progressivement parmi les pouvoirs locaux de la Conférence européenne. En premier lieu, la promotion, par la Conférence, de l'idée européenne telle qu'initiée par les pères fondateurs<sup>529</sup> du Conseil de l'Europe ne se suffit plus à elle-même. En second lieu, la montée du régionalisme dans les États membres du Conseil de l'Europe bouleverse à peine trouvé par les pouvoirs locaux au sein de la Conférence européenne.

Le projet de modifier les structures dans lesquelles siègent les pouvoirs locaux s'impose progressivement au sein du Conseil de l'Europe. Deux orientations sont prises par les dirigeants de l'organisation européenne. L'une consiste à élargir la Conférence européenne des pouvoirs locaux aux pouvoirs régionaux. L'autre consiste à élargir le champ d'intervention de la Conférence à des questions communes à la base et au sommet de la pyramide institutionnelle.

Dans ces circonstances, deux organes sont créés successivement par le Conseil de l'Europe, entre 1971 et 1994, pour consulter toutes les entités infra-étatiques sur des questions élargies. Le premier organe créé est la Conférence européenne des pouvoirs locaux et régionaux (§1). Le second organe créé est le

---

<sup>526</sup> Résolution 20 du 13 septembre 1961. *Op.cit.*, annexe, article 2.

<sup>527</sup> La réunion devient annuelle à partir de 1974. V. Conseil de l'Europe, Conférence européenne des pouvoirs locaux, 1974, 10<sup>ème</sup> session, Rôle de la Conférence européenne des pouvoirs locaux dans l'Europe d'aujourd'hui, Résolution 76 du 20 septembre 1974.

<sup>528</sup> La Commission générale, la Commission économique et sociale, la Commission des finances locales, la Commission culturelle et la Commission du logement et de l'urbanisme.

<sup>529</sup> Pour une présentation des personnalités historiques du Conseil de l'Europe, cf. *supra*.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (§2).

### **§1 – La Conférence européenne des pouvoirs locaux et régionaux**

#### ***A – Un « oui » pro domo pour un éventuel élargissement et/ ou approfondissement***

Le projet d'extension du lien organique ainsi que la création d'un lien matériel entre les collectivités territoriales et le Conseil de l'Europe est lancé par la Conférence européenne des pouvoirs locaux à partir de 1970. La Conférence européenne adopte, à cet effet, plusieurs textes entre 1970 et 1974. Au cas particulier, la Conférence invite l'Assemblée parlementaire à proposer l'institution, en Europe, de régions de taille et de niveau comparables, assurant le relais institutionnel entre les collectivités infrarégionales, l'État, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

Dans une résolution du 29 octobre 1970<sup>530</sup>, la Conférence européenne plaide en faveur du renforcement de la régionalisation dans les États membres. « *La régionalisation est indispensable à corriger les fortes disparités économiques et sociales entre les diverses parties de l'Europe [...]. L'action des institutions européennes et des États [est insuffisante pour ce qui est de] corriger les fortes disparités économiques et sociales entre les diverses parties de l'Europe* ». Aussi, il convient de développer les institutions intermédiaires entre les communes et les États « *dotées de ressources propres et de ressources provenant d'un système de péréquation, susceptibles par leur autonomie financière de soutenir et de promouvoir les activités économiques, sociales et culturelles* »<sup>531</sup>.

Une région correspond « *avant tout à une communauté humaine localisée sur le territoire, c'est-à-dire à une collectivité territoriale* ». Il se trouve que « *cette Communauté, composante essentielle de la Nation, se caractérise par une homogénéité d'ordre à la fois historique et culturel, géographique et économique,*

---

<sup>530</sup> Conseil de l'Europe, Conférence européenne des pouvoirs locaux, 1970, 8<sup>ème</sup> session, Problèmes de la régionalisation en Europe, Résolution 67 du 29 octobre 1970.

<sup>531</sup> *Ibid.*, point 6.

*qui confère à la population une cohésion dans la poursuite d'objectifs et d'intérêts communs. Cette cohésion autour d'un certain nombre de critères jugés essentiels par la communauté lui donne sa personnalité et le désir d'exister et d'être considérée comme une unité. C'est l'implantation de cette communauté sur le territoire qui, aux yeux de la Conférence, devrait délimiter l'unité territoriale qualifiée de région, l'institution de la région ne devant que constater sur la plan juridique la réalité sociologique »<sup>532</sup>.*

À la lumière de ce qui précède, la Conférence européenne demande au Comité des ministres « *la création ou le maintien d'institutions de caractère régional dotées de ressources propres et de ressources de péréquation, investies de compétences actives en matière économique, politique, sociale et culturelle ainsi qu'en matière d'aménagement du territoire, ayant pour responsables des autorités élues, directement ou indirectement, par le peuple* » et « *de considérer les régions comme les communes, comme des partenaires politiques des États et des institutions européennes et, dès lors, de les appeler à participer par une représentation adéquate, aux décisions des uns et des autres* »<sup>533</sup>.

Dans une résolution du 29 septembre 1972<sup>534</sup>, la Conférence européenne plaide, à nouveau, en faveur du renforcement des régions en s'appuyant sur la question de l'aménagement du territoire. « *L'aménagement du territoire a [...] besoin d'une dimension institutionnelle qui ne peut plus être axée exclusivement sur des États nationaux et sur les administrations centrales, mais aussi sur des institutions régionales d'un côté et sur des institutions européennes de l'autre* ». Il apparaît clairement que « *des structures de simple déconcentration* » sont insuffisantes « *pour assurer une réelle participation des régions et des pouvoirs locaux à la politique d'aménagement du territoire* » et, à cet effet, il importe de créer « *de véritables collectivités régionales et locales autonomes et administrées par des*

---

<sup>532</sup> *Ibid.*, point 4.

<sup>533</sup> *Ibid.*, point 11.

<sup>534</sup> Conseil de l'Europe, Conférence européenne des pouvoirs locaux, 1972, 9<sup>ème</sup> session, Participation des citoyens, des pouvoirs locaux et des régions à l'aménagement du territoire de l'Europe, Résolution 73 du 29 septembre 1972.

*élus, expression de la décentralisation »*<sup>535</sup>.

La Conférence européenne des pouvoirs locaux propose peu de temps après d'élargir le champ de son intervention aux questions européenne. Pour ce faire, elle demande l'octroi de moyens supplémentaires dans une résolution du 29 septembre 1972<sup>536</sup>. Elle propose, à cet effet, que « *la fréquence de [ses] réunions [...] et de [ses] commissions soit plus grande et que les moyens matériels mis à sa disposition soient accrus afin de permettre la poursuite de travaux plus détaillés et plus directement liés aux problèmes* »<sup>537</sup> des collectivités locales en Europe.

Considérant que, « *les décisions prises par [l'Union européenne] sont d'une importance capitale pour la vie locale* » la Conférence européenne estime « *indispensable qu'à l'échelon européen un organisme qualifié ait la faculté de traduire les sentiments des régions et des communes sur ces décisions* ». A cette fin, la Conférence propose, dans un premier temps, d'utiliser ses « *formations particulières [...] pour faire connaître l'opinion des Collectivités locales des pays membres de [l'Union], sur les affaires de cette [Union] qui les concernent* »<sup>538</sup>.

Dans un avis du 19 septembre 1974<sup>539</sup>, la Conférence plaide sa cause deux ans plus tard. Elle rappelle ainsi qu'il lui appartient, « *en tant qu'organisation officielle du Conseil de l'Europe, de débattre des grands problèmes institutionnels des collectivités territoriales, des problèmes de l'autonomie au niveau communal, régional et supra-frontalier et d'influer par-là sur la société européenne en général, mais également sur les développements proprement [de l'Union] dans ce domaine* ». Dès lors, la Conférence européenne considère avoir le devoir « *de mettre en quelque sorte en permanence à son ordre du jour ces questions* » car « *la situation en Europe concernant la mise en application des principes de l'autonomie*

---

<sup>535</sup> *Ibid.*, point 1.

<sup>536</sup> Conseil de l'Europe, Conférence européenne des pouvoirs locaux, 1972, 9<sup>ème</sup> session, rôle des pouvoirs locaux dans le cadre de la mission du Conseil de l'Europe dans le proche avenir et au regard du développement de l'action des Communautés dans les domaines de compétence des Collectivités régionales et communales, Résolution 74 du 29 septembre 1972.

<sup>537</sup> *Ibid.*, point I.

<sup>538</sup> *Ibid.*, point I.

<sup>539</sup> Conseil de l'Europe, Conférence européenne des pouvoirs locaux, 1974, 10<sup>ème</sup> session, Relations entre la conférence et les Communautés, Avis 18.

*locale et régionale et la mise en place de structures locales et régionales démocratiques adéquates répondant aux nécessités modernes n'est de loin pas encore satisfaisante. Il en est de même pour la plupart des systèmes juridiques, administratifs, et financiers actuels de l'ordre local et régional qui tiennent très insuffisamment compte des responsabilités et des tâches toujours accrues des collectivités territoriales, dans le domaine économique et social, du point de vue de la qualité de la vie, etc. »*<sup>540</sup>.

Cette série d'initiatives prise par la Conférence européenne des pouvoirs locaux se parachève par l'adoption d'une dernière résolution le 20 septembre 1974<sup>541</sup>. Dans ce texte, la Conférence propose la modification de l'article 1<sup>er</sup> de sa charte pour que les pouvoirs régionaux des États membres du Conseil de l'Europe deviennent, aux côtés des pouvoirs locaux, la représentation officielle de la Conférence<sup>542</sup>.

### ***B – Un « oui » pro domo pour intégrer les pouvoirs régionaux et les questions européennes***

Dans une recommandation du 24 janvier 1973<sup>543</sup>, l'Assemblée parlementaire conforte la position de la Conférence européenne dans sa volonté d'établir, en particulier, une relation institutionnelle forte entre les régions, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. L'Assemblée parlementaire propose, à cet effet, au Comité des ministres « *d'autoriser et de faciliter les contacts que la conférence cherche à établir avec les organes [de l'Union européenne] de renforcer les moyens d'action de la conférence, en autorisant notamment ses commissions et groupes de travail chargés de préparer les travaux des sessions plénières à se réunir plus fréquemment* » ainsi que « *d'examiner avec bienveillance les propositions de révision de sa charte que la conférence pourrait éventuellement soumettre dans le*

---

<sup>540</sup> *Ibid.*, point 4.

<sup>541</sup> Conférence européenne des pouvoirs locaux, Résolution 76 du 20 septembre 1974. *Op. cit.*

<sup>542</sup> *Ibid.*, point 1.

<sup>543</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1972, 24<sup>ème</sup> session, Troisième partie, Recommandation 694 du 24 janvier 1973.

*but de renforcer son action et d'adapter ses structures au processus de l'unification européenne »*<sup>544</sup>.

S'agissant des relations de travail entre la Conférence européenne et l'Union européenne, l'Assemblée parlementaire demande au Comité des ministres de prendre plusieurs mesures dans une recommandation du 25 janvier 1975<sup>545</sup>. Ainsi elle demande au Comité des ministres « *de reconnaître que la conférence [soit] institutionnellement habilitée à être informée des développements des politiques [européennes]* » et « *de recommander à la conférence d'organiser l'information [européenne] et les contacts avec les instances compétentes de [l'Union] par le truchement d'un comité spécial ou d'un des comités existants et avec la coopération des organisations internationales de pouvoirs locaux ayant le statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe* ». Elle demande également au Comités des ministres « *d'autoriser la tenue, au cours de chaque session de la conférence, d'une séance spéciale consacrée aux activités [de l'Union européenne] considérées sous l'angle des pouvoirs locaux des Dix-huit* » ainsi que « *de s'assurer que l'action de liaison de la conférence avec [l'Union] soit concertée avec celle des autres organes et instances du Conseil de l'Europe, notamment de l'Assemblée* »<sup>546</sup>.

Parallèlement, dans ce même texte, l'Assemblée parlementaire demande au Comité des ministres « *de confirmer la fonction de [la Conférence européenne] en tant que représentation officielle des pouvoirs locaux et régionaux des États membres dans le cadre du Conseil de l'Europe, en complétant la charte de la conférence conformément au vœu formulé par la conférence relatif à l'amendement de l'article 1er et, à cette occasion, de réaffirmer sa mission pour la réalisation des objectifs du Statut du Conseil de l'Europe, de tenir compte, à cette fin, des suggestions de la conférence lors de l'élaboration du plan à moyen terme du Conseil de l'Europe* »<sup>547</sup>.

---

<sup>544</sup> *Ibid.*, point 7 b), c) et d).

<sup>545</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1974, 26<sup>ème</sup> session, Troisième partie, Recommandation 755 du 25 janvier 1975.

<sup>546</sup> *Ibid.*, point 9 c).

<sup>547</sup> *Ibid.*, point 9 d).

Le 19 février 1975, le Comité des ministres entérine la proposition de l'Assemblée parlementaire. Dans une résolution<sup>548</sup> portant amendement à la charte de la Conférence européenne des pouvoirs locaux, le Comité des ministres décide de remplacer la « *Conférence européenne des pouvoirs locaux* » par la « *Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe* »<sup>549</sup>. Il appartient à la Conférence d'assurer, en sus des pouvoirs locaux, « *la participation des pouvoirs régionaux à la réalisation des buts du Conseil de l'Europe* ». La Conférence représente « *les pouvoirs locaux et régionaux au sein de l'Organisation* »<sup>550</sup>.

La Conférence contribue, « *conformément à ses attributions et selon les modalités déterminées par le Comité des Ministres, aux relations du Conseil de l'Europe avec [l'Union européenne]* »<sup>551</sup>. Par ailleurs, « *les membres de la conférence sont choisis de telle sorte que les délégations se composent de représentants des différentes catégories de collectivités territoriales existant dans chaque État membre* »<sup>552</sup>. Enfin, « *la conférence se réunit tous les ans en session ordinaire* »<sup>553</sup> et « *au début de chaque session, la conférence constitue une commission permanente et [...] quatre commissions spécialisées* »<sup>554</sup>.

## **§2 – Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe**

La Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe devient, le 14 octobre 1982, la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe<sup>555</sup>. Cependant, les pouvoirs régionaux sont sous-représentés dans la

---

<sup>548</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1975, 242<sup>ème</sup> réunion, Amendement à la charte de la Conférence européenne des pouvoirs locaux, Résolution 4 du 19 février 1975.

<sup>549</sup> *Ibid.*, article 1<sup>er</sup> §a alinéa 1<sup>er</sup>.

<sup>550</sup> *Ibid.*, article 1<sup>er</sup> §a alinéa 2.

<sup>551</sup> *Ibid.*, article 1<sup>er</sup> §a alinéa 5.

<sup>552</sup> *Ibid.*, article 2 §a alinéa 2.

<sup>553</sup> *Ibid.*, article 3 §a.

<sup>554</sup> *Ibid.*, article 4 §a alinéa 1<sup>er</sup>. À savoir, la commission de l'aménagement du territoire et des problèmes régionaux, la commission des structures et des finances locales, la commission de l'environnement et de l'urbanisme et la commission culturelle.

<sup>555</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1982, 351<sup>ème</sup> réunion, Amendement à la charte de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), Résolution 13 du 14 octobre 1982.

nouvelle architecture. Une réforme s'impose pour équilibrer les pouvoirs locaux et régionaux au sein de la Conférence permanente.

À l'occasion du premier sommet du Conseil de l'Europe à Vienne le 9 octobre 1993, les chefs d'État et de gouvernement approuvent « *dans son principe la création d'un organe consultatif représentant authentiquement tant les collectivités locales que les collectivités régionales en Europe* »<sup>556</sup>.

Le 14 janvier 1994, le Comité des ministres adopte une résolution statutaire et une nouvelle charte<sup>557</sup>. La Conférence permanente ainsi dénommée devient le congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Par ailleurs, le congrès exerce « *ses attributions avec le concours de deux chambres : l'une représentative des autorités locales (ci-après dénommée "Chambre des pouvoirs locaux"), l'autre, représentative des autorités régionales (ci-après dénommée "Chambre des régions")* »<sup>558</sup>.

Ainsi, à partir de 1994, tous les niveaux de collectivités territoriales sont associés, à leur juste mesure, à la vie du Conseil de Europe.

---

<sup>556</sup> Conseil de l'Europe, Premier sommet des chefs d'État ou de gouvernement, Déclaration de Vienne du 9 octobre 1993.

<sup>557</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1994, 506<sup>ème</sup> réunion, Institution du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Résolution statutaire 3 du 14 janvier 1994.

<sup>558</sup> *Ibid.*, article 4.

## CONCLUSION CHAPITRE 1

Force est de constater plusieurs spécificités quant à l'établissement d'un lien organique et matériel entre la base et le sommet de la pyramide institutionnelle. Il y a d'abord les « dédoublements » des pères-fondateurs<sup>559</sup>. Ils disposent de mandats locaux et nationaux. Par ailleurs, ils sont membres d'associations regroupant des pouvoirs locaux. Dans ces circonstances, ils ont les coudées franches pour militer et agir en faveur d'un rapprochement entre les pouvoirs locaux et le Conseil de l'Europe. Il y ensuite des craintes de voir les pouvoirs locaux de prendre l'ascendant des États membres au sein du Conseil de l'Europe. Cette crainte se vérifie d'ailleurs lors de la création de la Commission des affaires communales et régionales. Les tergiversations concernant le caractère permanent de la Commission témoignent de cette difficulté. Enfin, il convient de noter que l'Assemblée parlementaire et le Comité des ministres ont toujours travaillé de pair pour intégrer les pouvoirs locaux au sein de Conseil de l'Europe.

Le Conseil de l'Europe a eu un rôle déterminant dans la reconnaissance et/ou la création, à partir des années 1970, de l'échelon régional par les États membres. En premier lieu, cette reconnaissance s'est concrétisée, en 1975, par l'élargissement de la Conférence européenne des pouvoirs locaux aux pouvoirs régionaux de l'Europe. En second lieu, celle-ci s'est concrétisée, en 1994, par la création en son sein d'une chambre représentative des autorités locales et d'une chambre représentative des autorités régionales.

De la création d'organes destinés à promouvoir l'idée européenne à la création d'organes capables d'émettre des avis motivés sur les questions européennes, il aura fallu attendre près de vingt-cinq ans. Le laps de temps peut paraître long. Cependant, ce laps de temps correspond aussi au temps qu'il aura fallu pour les États européens pour remettre en question le principe selon lequel il ne doit pas avoir de relations, pour quelque cause que ce soit, entre la base et le sommet de la pyramide institutionnelle.

Le Conseil de l'Europe a joué un rôle précurseur en matière de

---

<sup>559</sup> Pour une présentation des personnalités historiques du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, cf. *supra*.

reconnaissance de l'échelon régional. Dès 1975, il met sur le même plan les pouvoirs locaux et les pouvoirs régionaux. Or, ce n'est qu'à partir de 1975, que l'Union européenne commence à présenter un intérêt pour l'échelon administratif que représente la Région.

Les pouvoirs régionaux prennent un essor important dans les États membres dès le début des années 1980. L'ère est au transfert de compétences et/ou à la création d'entités régionales. À cet effet, le Conseil de l'Europe accompagne, une nouvelle fois, cet essor. Celui-ci créé, en 1994, au sein du Congrès, une chambre représentative des pouvoirs locaux et une chambre représentative des pouvoirs régionaux à la composition et aux attributions comparables.

## Chapitre 2

### Les conditions de création d'un lien institutionnel

#### par l'Union européenne

Comment aborder la question du rapprochement de l'Union européenne avec les entités infra-étatiques ? Comment fédérer la base et le sommet pour créer un lien institutionnel entre les deux niveaux ? Tels sont les deux défis que doit relever l'Union européenne pour envisager son rapprochement avec les collectivités territoriales.

La politique régionale européenne est finalement le moyen qui va permettre à l'Union européenne de parvenir à ses fins. Cette association matérielle des collectivités territoriales à l'Union européenne débouche sur la création du Conseil consultatif des collectivités régionales et locales. L'idée d'associer les collectivités territoriales à d'autres politiques européennes fait son chemin auprès des institutions de l'Union. L'élargissement des compétences de consultation se concrétise par la création du Comité des régions dans le cadre du traité de Maastricht. La consultation des collectivités territoriales est ainsi promue par le droit originaire.

Ainsi deux organes sont successivement institués au sein de l'Union européenne pour créer un lien institutionnel avec les collectivités territoriales. Le premier organe est le Conseil consultatif des collectivités territoriales et locales (section 1). Le second organe est le Comité des régions<sup>560</sup> (section 2).

---

<sup>560</sup> Le Comité des régions s'est récemment auto-proclamé *Comité européen des régions*. Nous avons délibérément fait le choix de conserver l'intitulé de l'organe tel que prévu dans le droit originaire.

## Section 1 – Le Conseil consultatif des collectivités régionales et locales

Comment établir un lien entre l'Union européenne et les pouvoirs locaux et régionaux ? Sur quelle base associer les pouvoirs locaux et régionaux au fonctionnement de l'Union européenne ?

Dans un premier temps, l'idée d'établir un lien entre l'Union européenne et les collectivités territoriales sur la base de la politique régionale est amorcée par le Parlement européen (§1).

Dans un second temps, l'approfondissement de la politique régionale et, la nécessité d'établir un lien organique avec les pouvoirs locaux et régionaux, s'avère indispensable. Dès lors, la création du Conseil consultatif des collectivités régionales et locales est prononcée par la Commission européenne sur la base de la politique régionale (§2).

### **§1 – Une création amorcée par le Parlement européen sur la base de la politique régionale**

Le Parlement européen est la première institution de l'Union à promouvoir l'idée d'associer les collectivités territoriales à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique régionale européenne. Plusieurs textes adoptés par le Parlement européen au début des années 1980 attestent de la volonté d'ouverture envers les collectivités territoriales.

Ainsi dans une résolution du 22 avril 1982<sup>561</sup>, le Parlement recommande aux instances européennes que « *la Commission procède à une vaste consultation publique des autorités régionales et locales [...] avant de prendre une décision quant à la participation éventuelle du Fonds [européen de développement régional] à la réalisation [d'un programme]* »<sup>562</sup>.

---

<sup>561</sup> Résolution portant avis du Parlement européen sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant un règlement modifiant le règlement (CEE) n° 724/75 portant création d'un Fonds européen de développement régional, JO C 125/108 du 17 mai 1982.

<sup>562</sup> *Ibid.*

Dans une résolution du 14 février 1984<sup>563</sup>, le Parlement adopte le projet de traité de l'Union européenne. Celui-ci fait inscrire dans le préambule du texte que les hautes parties contractantes conviennent « *de la nécessité de permettre la participation, selon des formes appropriées, des collectivités locales et régionales à la construction européenne* »<sup>564</sup>.

Dans une résolution du 13 avril 1984<sup>565</sup>, le Parlement européen se montre plus insistant que dans les circonstances précédentes. Celui-ci invite, cette fois, « *la Commission et le Conseil, à prendre, en tenant compte des compétences constitutionnelles des États membres, des dispositions législatives permettant aux régions de nouer et d'entretenir à l'avenir des relations directes avec les institutions [européennes]* »<sup>566</sup>. Par ailleurs, il constate que l'Union européenne « *a constamment besoin, notamment dans le domaine de la politique régionale communautaire, d'un interlocuteur autorisé, habilité à parler au nom des intérêts des collectivités locales et régionales* »<sup>567</sup>.

## **§2 – Une création prononcée par la Commission européenne sur la base de la politique régionale**

La Commission européenne est la seconde institution de l'Union à promouvoir l'idée d'associer les collectivités territoriales à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique régionale européenne.

Dans un discours<sup>568</sup> prononcé à Strasbourg, le 27 janvier 1984, à la première Conférence<sup>569</sup> des régions de la Communauté européenne et des pays

---

<sup>563</sup> Résolution du Parlement européen relative au projet de traité instituant l'Union européenne, JO C 77/33 du 19 mars 1984.

<sup>564</sup> *Ibid.*

<sup>565</sup> Résolution du Parlement européen sur le rôle des régions dans la construction d'une Europe démocratique et sur les résultats de la conférence des régions, JO C 127/240 du 14 mai 1984.

<sup>566</sup> *Ibid.*, point 7.

<sup>567</sup> *Ibid.*, point 10.

<sup>568</sup> Le discours est consultable à partir du lien suivant : <http://aei.pitt.edu/12104/1/12104.pdf>.

<sup>569</sup> Cette conférence intitulée « *le rôle des régions dans la construction d'une Europe démocratique* » est organisée par le Parlement européen.

candidats Espagne et Portugal, Antonio GIOLETTI, commissaire européen à la politique régionale en exercice, reconnaît que la pratique de la Commission est antérieure à l'idée lancée par le Parlement européen. En matière de politique régionale européenne, « *il est un fait bien connu que les gouvernements centraux ont fait preuve d'une intransigeance absolue (sauf quelques exceptions limitées et prudentes) en se réservant l'exclusivité des rapports avec les institutions [de l'Union européenne] et spécialement avec la Commission et ses services* ». Toutefois, « *la Commission et le commissaire directement responsable de la politique régionale ont toujours cherché à desserrer ce lien, à ouvrir des passages dans cette barrière et donc à entretenir dans la mesure du possible – parfois aussi en des frictions avec les gouvernements – des rapports directs, même informels avec les autorités régionales et locales* »<sup>570</sup>.

La volonté de la Commission est de poursuivre son rapprochement avec les collectivités. Or, les « *programmes, et avant tout, [les] programmes de développement régional que les États membres sont tenus de présenter à la Commission* »<sup>571</sup> sont ceux qui permettent d'associer le plus activement les institutions régionales ou locales. Le règlement adopté par le Conseil le 19 juin 1984<sup>572</sup>, sur proposition de la Commission, accroît ainsi la participation des collectivités territoriales à l'élaboration des programmes nationaux d'intérêt européen. Désormais, « *les autorités régionales concernées sont, autant que possible, associées, à [l'élaboration des programmes de développement régional]* »<sup>573</sup>. De plus, ces programmes sont « *présentés à la Commission par l'État membre intéressé, après avoir été élaborés, par ce dernier en collaboration avec les autorités ou organismes concernés, dans les limites fixées par la législation nationale* »<sup>574</sup>.

---

<sup>570</sup> *Op. cit.*, pp 2-3.

<sup>571</sup> *Op. cit.*, p 3.

<sup>572</sup> Règlement (CEE) n°1787/84 du Conseil du 19 juin 1984 relatif au Fonds européen de développement régional, JO L 169/1 du 28.6.1984.

<sup>573</sup> *Ibid.*, article 2 § 3 a).

<sup>574</sup> *Ibid.*, article 11.

Il convient de noter que le règlement (CE) n°1787/84 du 19 juin 1984 relatif au fonds européen de développement régional est adopté quelques mois après le discours d'Antonio GIOLETTI. Dans ce discours, le commissaire européen annonce aux fins de soutenir la collaboration des autorités à l'élaboration des programmes nationaux

Une étape supplémentaire est franchie le 13 février 1985 par la Commission, le Conseil et le Parlement européen. Dans une déclaration commune<sup>575</sup>, les trois institutions conviennent « *de l'intérêt, dans le respect des compétences internes des États membres et des dispositions du droit [de l'Union], d'une relation plus efficace entre la Commission [européenne] et les autorités régionales ou, le cas échéant, locales [afin de permettre] une meilleure prise en compte des intérêts régionaux lors de l'élaboration de programmes de développement régional et des programmes d'intervention* »<sup>576</sup>. De plus, l'introduction d'une politique de cohésion économique et sociale<sup>577</sup> au 1<sup>er</sup> janvier 1987, date de l'entrée en vigueur de l'Acte Unique Européen, parachève la nécessité de renforcer, d'une quelconque manière, les liens de l'Union européenne avec les collectivités territoriales.

Le choix de la Commission se porte sur la création d'une structure de consultation pour associer les collectivités territoriales au processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique régionale européenne. Un Conseil consultatif des collectivités régionales et locales est, à cet effet, créé par une décision<sup>578</sup> de la Commission, le 24 juin 1988.

Les matières sur lesquelles le Comité consultatif des collectivités régionales et locales est compétent pour émettre un avis ne sont pas précisées par la décision du 24 juin 1988. Il n'en demeure pas moins que le préambule du texte apporte quelques indications. Dans le premier considérant, il est ainsi fait référence

---

d'intérêt européen, que la commission prévoit « *de fournir aux administrations locales une assistance technique et de pouvoir effectuer des paiements directs aux organes qui [assuraient] l'exécution des programmes suivant les indications de l'État membre* ». Le Conseil repousse finalement ces deux propositions dans le règlement susmentionné.

<sup>575</sup> Déclaration commune du Conseil, de la Commission et du Parlement lors de la concertation sur la réforme du Fonds européen de développement régional, JO C 72/59 du 18 mars 1985.

<sup>576</sup> *Ibid.*

<sup>577</sup> L'article 130 A de l'AUE dispose ainsi que « *afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de [l'Union], celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier [l'Union] vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées* ».

<sup>578</sup> Décision (CEE) n°88/487 de la Commission du 24 juin 1988 relative à la création du Conseil consultatif des collectivités régionales et locales, JO L 247/23 du 6.9.1988.

au fait qu'il « *est nécessaire que les collectivités régionales et locales soient davantage associées à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique régionale de [l'Union], celle-ci comprenant les implications régionales et locales des autres politiques de [l'Union]* »<sup>579</sup>.

La volonté d'associer les collectivités territoriales au processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique régionale européenne se vérifie dans la composition de la nouvelle instance. Nommés pour trois ans par la Commission sur proposition conjointe de l'assemblée des régions d'Europe, de l'Union internationale des villes et des pouvoirs locaux et du CCRE, les 42 membres doivent nécessairement disposer d'un mandat électif au niveau régional ou local.

Le fait de posséder un mandat électif est une condition nécessaire mais insuffisante. Les membres nommés doivent également avoir une expérience en lien direct avec les missions confiées au Conseil consultatif des collectivités régionales et locales. Au cas particulier, l'expérience qui est requise par la Commission pour nommer ces élus est relativement élevée. La première moitié est, en effet, nommée en raison de leur compétence particulière et de leur expérience relative aux problèmes de développement des régions. La seconde moitié est, par ailleurs, nommée en raison de leur compétence particulière et de leur expérience relative aux problèmes de développement des communes et des collectivités dites intermédiaires.

Le Conseil consultatif des collectivités régionales et locales est placé auprès de la Commission. Il comprend deux sections spécialisées qui sont regroupées en fonction des niveaux de collectivités territoriales. La première section regroupe les représentants des régions. La seconde section réunit les représentants des collectivités locales. Une marge d'appréciation est laissée au Conseil consultatif, lequel peut créer à son initiative, une commission des collectivités intermédiaires, c'est-à-dire non représentatives des communes et des régions<sup>580</sup>.

---

<sup>579</sup> *Ibid.*

<sup>580</sup> Pour mémoire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe disposera également de deux sections comparables.

Pour la première fois, les collectivités territoriales disposent d'une structure leur permettant de dialoguer à l'échelle de l'Union européenne. Pourtant, à peine créée, le Conseil consultatif des collectivités régionales et locales est dissous. Quel est alors le sens à donner à cette suppression aussi rapide ? Dans ces circonstances, le projet est-il de supprimer, de diminuer ou d'augmenter la participation relativement récente des collectivités territoriales au fonctionnement de l'Union européenne ?

Le Comité consultatif des collectivités régionales et locales est finalement remplacé par le Comité des régions. Le projet n'est ni de supprimer, ni de diminuer la participation des collectivités territoriales au fonctionnement de l'Union européenne. Bien au contraire, puisque cette instance élargit *in fine* la participation des collectivités territoriales au fonctionnement de l'Union européenne.

## Section 2 - Le Comité des régions

Dès le tournant des années 1990, les entités infra-étatiques deviennent des partenaires clés des institutions européennes.

Très rapidement, il ressort que le Conseil consultatif des collectivités locales et régionales n'est pas adapté au contexte. À peine créé, le projet du Parlement européen et de la Commission est de renforcer le lien organique entre l'Union européenne et les collectivités territoriales au-delà de la politique régionale conduite par l'Union européenne.

Si, le Parlement européen et la Commission amorcent l'idée de créer une nouvelle instance (§1), elle est *in fine* reprise par le traité sur l'Union européenne qui prévoit la création d'un Comité des régions (§2).

### **§1 – Une création amorcée par le Parlement européen et la Commission**

Le projet de renforcer le lien organique entre l'Union européenne et les collectivités territoriales est successivement porté par le Parlement européen et la Commission. Ce renforcement trouve son fondement dans la volonté conjointe des

deux institutions de créer une instance qui soit compétente au-delà de la politique régionale telle que précédemment décrite.

Plusieurs textes adoptés par le Parlement européen et la Commission attestent de leur souhait de renforcer le lien matériel entre la base et le sommet de la pyramide juridique.

Ainsi dans une résolution du 18 novembre 1988<sup>581</sup>, le Parlement appelle à ce que le Conseil consultatif des collectivités régionales et locales dispose d'une capacité de consultation élargie. Parallèlement, le Parlement européen estime que le Conseil consultatif doit être consulté sur les mesures prises en matière de politique régionale, mais aussi « *sur les politiques communes qui ont un impact significatif au niveau régional, ainsi que sur les matières qui relèvent de la compétence régionale* ». Par ailleurs, le Parlement européen fait un plaidoyer *pro domo* en invitant le président de la Commission européenne à « *institutionnaliser la consultation des régions* » auprès de l'assemblée<sup>582</sup>.

Dans un avis rendu le 21 octobre 1990<sup>583</sup>, la Commission estime « *nécessaire que la Conférence intergouvernementale [sur l'Union européenne, prenne] en compte la demande d'instituer un organisme représentatif des régions de [l'Union] car il s'agit, « d'un paramètre important de la subsidiarité* ». Mais la Commission tempère aussi ses propos en rappelant que « *la diversité des structures régionales dans les États membres constitue – et sans doute pour longtemps – un obstacle à l'insertion d'un tel organisme dans le processus même de décision* ». Aussi « *dans l'attente de nouvelles évolutions* », la Commission européenne propose « *de se concerter régulièrement avec un organe représentatif de toutes les régions d'Europe* »<sup>584</sup>. La création du Comité des régions est désormais en germe.

---

<sup>581</sup> Résolution législative portant avis du Parlement européen sur la proposition de la Commission au Conseil relative à un règlement portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne le Fonds social européen, JO C 326/256 du 19.12.1988.

<sup>582</sup> *Ibid.*

<sup>583</sup> Avis de la Commission du 21 octobre 1990 relatif au projet de révision du traité instituant la Communauté économique européenne concernant l'Union politique, COM (90) 600 final. Bruxelles: 23.10.1990. 16 p.

<sup>584</sup> *Ibid.*, point III 2).

Dans une résolution du 22 novembre 1990<sup>585</sup>, le Parlement européen se montre favorable à la proposition de la Commission européenne de créer un organe représentatif des régions d'Europe régulièrement consultés par les institutions européennes. Cependant, le Parlement européen va bien au-delà de cette seule création. Il plaide, en effet, en faveur de la création d'un comité des régions et des pouvoirs locaux de l'Union, c'est-à-dire pour une ouverture de l'instance aux collectivités locales. « *Composé de représentants démocratiquement élus des différentes régions et pouvoirs locaux de [l'Union], les membres [de ce] comité sont nommés pour quatre ans par le Conseil statuant à la majorité qualifiée avec l'avis conforme du Parlement européen et après consultation de la Commission* »<sup>586</sup>. Par ailleurs, le Parlement se prononce en faveur de la consultation du comité ainsi créé par le Conseil, le Parlement ou la Commission « *sur les propositions de mesures qui ont une incidence sur les questions régionales ou qui relèvent de la compétence des régions* ». Enfin, le Parlement suggère que ledit comité puisse « *établir, de sa propre initiative, des rapports et formuler des propositions sur toutes questions présentant un intérêt pour les régions de [l'Union]* »<sup>587</sup>.

Il semble que la place et le rôle des collectivités infra-régionales au sein du Comité des régions soient au centre des préoccupations des députés européens. Dans une résolution du 12 décembre 1990<sup>588</sup>, le Parlement propose, cette fois, la création d'un « *Comité des régions et des autonomies locales* ». À caractère consultatif, il est « *composé de membres des organes élus au niveau régional ou local* »<sup>589</sup>.

Les conditions de la participation des collectivités locales au Comité des régions à créer ne sont, cependant, pas tranchées par les chefs d'État ou de gouvernement au Conseil européen de Rome des 14 et 15 décembre 1990<sup>590</sup>. Dans

---

<sup>585</sup> Résolution sur les Conférences intergouvernementales dans le cadre de la stratégie du Parlement européen pour l'Union européenne, JO C 324/219 du 24.12.1990.

<sup>586</sup> *Ibid.*, article 6.

<sup>587</sup> *Ibid.*, article 198 quater.

<sup>588</sup> Résolution du Parlement européen sur les bases constitutionnelles de l'Union européenne. JO C 19/65 du 28 janvier 1991,

<sup>589</sup> *Ibid.*, point 59.

<sup>590</sup> Conclusions du Conseil européen de Rome des 14 et 15 décembre 1990. : <https://www.consilium.europa.eu/>

les conclusions de ce Conseil, ces derniers se limitent à prendre « *acte de l'importance particulière que certains États attachent à l'adoption de dispositions qui tiennent compte des compétences particulières des institutions régionales ou locales en ce qui concerne certains politiques [européennes et à] la nécessité d'examiner des procédures appropriées pour la consultation de ces institutions* »<sup>591</sup>.

## **§2 – Une création prévue par le traité de Maastricht**

Finalement, le projet de traité sur l'Union établi sous la présidence luxembourgeoise, le 18 juin 1991, opte pour la création d'un Comité des régions à caractère consultatif composé de représentants des autorités régionales et locales. Les dispositions proposées au sujet du Comité des régions par la présidence luxembourgeoise sont celles qui seront retenues dans la version définitive du traité de Maastricht du 7 février 1992<sup>592</sup>.

Le Comité des régions entre en fonction le 1<sup>er</sup> novembre 1993, avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht. Les 189 membres ainsi qu'un nombre égal de suppléants sont nommés pour quatre ans par le Conseil, à l'unanimité, sur proposition des États<sup>593</sup>. Par ailleurs, « *il est consulté [pour avis] par le Conseil ou par la Commission dans les cas prévus au présent traité et dans tous les autres cas où l'une de ces deux institutions le juge opportun* »<sup>594</sup>. Enfin, « *il peut émettre un avis de sa propre initiative dans les cas où il le juge utile* »<sup>595</sup>.

Le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 élargit la consultation du Comité des régions par le Parlement européen<sup>596</sup>. Le Comité des régions est consulté par le

---

media/20534/1990\_decembre\_-\_rome\_\_fr\_\_part\_i.pdf

<sup>591</sup> *Ibid.*, p 4.

<sup>592</sup> Traité sur l'Union européenne. *Op. cit.*, articles 198 A, 198 B et 198 C.

<sup>593</sup> *Ibid.*, article 198 A.

<sup>594</sup> La consultation est initialement prévue dans les domaines de l'éducation, de la formation professionnelle et de la jeunesse, de la culture, de la santé publique, des réseaux transeuropéens, de la cohésion économique et sociale. Cette consultation est ensuite élargie aux réseaux transeuropéens de transports, télécommunications et énergie.

<sup>595</sup> Traité de Maastricht. *Op. cit.*, article 198 C.

<sup>596</sup> Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, JO C 340/1 du 10.11.1997.

Conseil et la Commission « *en particulier [en matière de] coopération transfrontalière* ». Par ailleurs, « *le Comité des régions peut [désormais] être consulté par le Parlement européen* »<sup>597</sup>. Cette extension satisfait ainsi la revendication faite par le Parlement dans le cadre de la préparation et de la négociation du traité de Maastricht en 1992.

Le traité de Nice de 2001 conforte la légitimité démocratique du Comité des régions<sup>598</sup>. Celui-ci est dorénavant « *composé de représentants des collectivités régionales et locales qui sont soit titulaires d'un mandat électoral au sein d'une collectivité régionale ou locale, soit politiquement responsables devant une assemblée élue [...] et le nombre de membres [...] ne dépasse pas trois cent cinquante* ». Par ailleurs, « *les membres du Comité ne doivent être liés par aucun mandat impératif. Ils exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté* »<sup>599</sup>.

Le traité de Lisbonne de 2007<sup>600</sup>, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, autorise le Comité des régions à saisir la CJUE pour se prononcer sur les recours « *qui tendent à la sauvegarde [de ses] prérogatives* »<sup>601</sup> ainsi que ceux « *pour violation, par un acte législatif, du principe de subsidiarité* »<sup>602</sup>. Ce droit de recours renforce le rôle politique du Comité des régions en lui permettant de défendre les intérêts des entités infra-étatiques sur la scène européenne. Par ailleurs, il s'avère que les membres du Comité des régions sont dorénavant nommés pour une durée de cinq ans<sup>603</sup>.

Au-delà de ce qui précède, le Comité des régions a des missions qui ne trouvent pas de base juridique dans le droit l'Union européenne. Ces missions

---

<sup>597</sup> *Ibid.*, article 198 C.

<sup>598</sup> Traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, JO C 80/1 du 10.03.2001.

<sup>599</sup> *Ibid.*, article 263.

<sup>600</sup> Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, JO C 306/1 du 17.12.2007.

<sup>601</sup> *Ibid.*, article 263.

<sup>602</sup> *Ibid.*, article 8 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de déficit public.

<sup>603</sup> Les membres du Comité de régions étaient initialement nommés pour quatre ans.

correspondent à des pratiques progressivement mises en place par les instances européennes en dehors de tout cadre légal.

En premier lieu, le Comité des régions rend des avis de prospective sur l'évolution des politiques de l'Union européenne<sup>604</sup>. Ces avis sont établis sur la base de l'expérience acquise par les membres du Comité des régions. Grâce à ces avis, le Comité des régions a la possibilité d'agir précocement et d'exercer une influence accrue, en alertant les entités infra-étatiques des politiques que l'Union européenne entend mener à l'échelon local et régional.

En second lieu, le Comité des régions réalise des rapports d'impact, à la demande de la Commission européenne, pour évaluer les conséquences d'une politique de l'Union européenne à l'échelon local ou régional<sup>605</sup>. Il réalise aussi des rapports pour communiquer et/ou mesurer l'impact de ses avis rendus ou en cours sur le processus législatif<sup>606</sup>. Grâce à ces rapports, le Comité des régions peut ainsi justifier de son activité auprès des autorités locales et régionales, et de sa capacité d'influence auprès de l'Union européenne

En troisième lieu, le Comité des régions réalise des études et des publications dans ses domaines de compétences<sup>607</sup>. Celles-ci peuvent concerner la

---

<sup>604</sup> V. par ex : Avis de prospective du Comité européen des régions sur l'avenir de la politique de l'Union européenne en matière de qualité de l'air dans le cadre de l'ambition zéro pollution, JO C324/35 du 1.10.2020. Avis de prospective du Comité des régions sur le rôle des collectivités territoriales dans la future politique environnementale, JO C 15/4 du 18.1.2011. Avis de prospective du Comité des régions sur comment les régions contribuent-elles à réaliser les objectifs européens en matière de changement climatique et d'énergie ? Gros plan sur le pacte des maires, JO C 76/19 du 31.3.2009. Avis de prospective du Comité des régions sur le thème Facteurs de succès pour anticiper et accompagner les restructurations dans les villes et les régions, JO C 305/30 du 15.12.2007. Avis de prospective du Comité des régions sur la contribution des autorités régionales et locales à la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable, JO C 197/21 du 24.8.2007. Avis de prospective du Comité des régions sur le partenariat euro-méditerranéen et les collectivités territoriales : la nécessité d'une coordination et d'un outil spécifique pour la coopération décentralisée, JO C 121/18 du 30.4.2004. Rapport de prospective du Comité des régions sur le thème de la gouvernance et de la simplification des fonds structurels après 2006, JO C 256/1 du 24.10.2003.

<sup>605</sup> Cette semaine européenne rassemble les régions et les villes de toute l'Europe, y compris leurs élus, leurs fonctionnaires, leurs experts et leurs universitaires.  
En 2020, 500 séminaires et ateliers ont permis aux régions et aux villes participantes de mettre en avant leur capacité à créer de la croissance et des emplois, leur expertise dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'Union européenne et l'importance des niveaux local et régional pour une meilleure gouvernance européenne.  
En 2021, les thèmes retenus sont les suivants : la durabilité, la cohésion, les citoyens et le numérique.

<sup>606</sup> Ainsi le Comité des régions publie un rapport annuel d'impact sur les avis rendus. Il publie aussi un résumé annuel des rapports d'impact en cours de réalisation. <https://cor.europa.eu/fr/our-work/Pages/Opinions.aspx>. [Consulté le 7 juin 2021].

<sup>607</sup> Cf. *supra*.

dimension locale ou régionale d'une politique de l'Union. Elles peuvent aussi servir de support à la présentation de ses activités<sup>608</sup>.

En dernier lieu, le Comité des régions organise ou participe à différents événements concernant les politiques de l'Union européenne et le développement des territoires locaux et régionaux. La principale de ces manifestations est la Semaine européenne des régions et des villes organisée, à Bruxelles, depuis 2004.

Le Comité des régions s'est récemment autoproclamé *Comité européen des régions* ce qui démontre l'autonomie progressivement acquise par cet organe émanant du Parlement européen. Cependant, il est étonnant de constater que la référence aux entités infrarégionales dans la dénomination même du Comité européen des régions soit totalement exclue. Pour quelle raison ? S'agirait-il d'une simple omission ? Existerait-il des caractéristiques trop différentes entre les entités infrarégionales (provinces, départements, communautés autonomes, etc.) pour utiliser le même vocable ? S'agirait-il d'une stratégie, la tendance étant à la suppression progressive des entités comprises entre le niveau communal et le niveau régional ? S'agirait-il de vouloir créer à terme un Comité européen des régions et des communes ? L'intention ne serait-elle pas de glisser vers une Europe des régions, le Comité européen des régions n'étant que l'amorce d'un Sénat européen ? Telles sont les principales hypothèses que nous pouvons avancer aujourd'hui.

---

<sup>608</sup> Ainsi le Comité des régions publie un baromètre régional et local annuel de l'Union européenne depuis 2020. <https://cor.europa.eu/fr/our-work/Pages/EURegionalBarometer-2020.aspx> [Consulté le 7 juin 2021].

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

La politique régionale est celle qui a permis d'établir le premier lien institutionnel entre les pouvoirs de l'Union européenne et ceux des entités infra-étatiques. Cette rencontre entre la base et le sommet de la pyramide institutionnelle se concrétise par la création, en 1988, du Conseil consultatif des collectivités régionales et locales. Toutefois, l'expérience du Conseil consultatif des collectivités régionales et locales est brève.

Le souhait de former une structure compétente au-delà de la politique régionale de l'Union européenne est rapidement mis en avant. Cette volonté se matérialise, en 1991, avec la création du Comité des régions lequel est doté de compétences élargies. L'expérience du Comité des régions s'est révélée être concluante. Il permet et continue aujourd'hui de faire directement entendre la voix des pouvoirs locaux et régionaux au sein du système institutionnel de l'Union européenne.

De nos jours, le Comité européen des régions autoproclamé est la courroie de transmission des informations ascendantes et descendantes entre la base et le sommet de la pyramide institutionnelle sur toutes les questions ayant une incidence sur les entités infra-étatiques. De plus, des activités connexes se sont adjointes à ses activités principales, ce qui a permis de renforcer la place et le rôle joué par le Comité européen des régions auprès de l'Union européenne en tant que défenseur des intérêts des entités infra-étatiques.

## **CONCLUSION DU TITRE 1**

Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont eu une stratégie d'approche inversée quant il s'est s'agi d'établir institutionnellement des relations avec les entités infra-étatiques.

Il s'avère que, dans un premier temps, le Conseil de l'Europe a ciblé les pouvoirs locaux. Puis, dans un second temps, il a progressivement élargi son cercle aux pouvoirs régionaux.

L'Union européenne a, en ce qui la concerne, procédé de manière dissymétrique. Dans un premier temps, elle a établi un lien institutionnel avec les pouvoirs régionaux. Et dans un second temps, l'Union européenne a élargi son cercle aux pouvoirs locaux.

Il serait faux d'affirmer que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne aient choisi leur cible. Au début des années 1950, le projet des pères-fondateurs<sup>609</sup> consiste à diffuser l'idée européenne jusqu'aux territoires ruraux. Dès lors quoi de plus aisé que de s'appuyer sur l'institution communale, ancré historiquement depuis longtemps quasiment partout en Europe, pour susciter un projet de paix durable entre les pays européens qui se sont affrontés durant la Seconde Guerre mondiale.

La situation de l'Union européenne est totalement différente lorsqu'il s'est s'agi d'établir un lien institutionnel avec les entités régionales. En premier lieu, l'Allemagne est un pays fondateur disposant de régions puissantes au sens politico-administratif<sup>610</sup>. En second lieu, la région est devenue un échelon d'administration pertinent dans les États unitaires<sup>611</sup> et/ou fédérés de l'Union européenne à partir des

---

<sup>609</sup> Pour une présentation des personnalités historiques du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, cf. *supra*.

<sup>610</sup> Il s'agit des Länder allemand. De manière générale, ils sont créés après la Seconde Guerre mondiale soit par création ex-nihilo, soit par fusion d'anciens Länder.

<sup>611</sup> Après l'échec du référendum du 27 avril 1969 sur le projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat, la loi du 5 juillet 1972 érige la région en établissement public à vocation spécialisée. La région devient une collectivité territoriale au même titre que les communes et les départements par la loi du 2 mars 1982. La région devient effectivement une collectivité territoriale après la première élection au suffrage universel direct des conseillers régionaux le 6 mars 1986.

années 1970<sup>612</sup>. En troisième lieu, la politique régionale prend un essor considérable, à partir de 1975, avec la création des premiers fonds structurels. L'idée d'une déconcentration en matière de gestion de ces fonds amène l'Union européenne à établir un lien institutionnel avec les entités régionales. Dès lors quoi de plus aisé que de s'appuyer sur les régions pour définir et cibler la politique régionale dans le but de réduire les disparités existantes entre les États membres de l'Union européenne.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régions de l'Europe et le Comité européen des régions apparaissent comme les interlocuteurs naturels et incontestés des pouvoirs locaux et régionaux en Europe. Ces deux instances ont acquis une légitimité auprès du sommet et de la base de la pyramide institutionnelle. Elles ont contribué, chacune en ce qui la concerne et à sa manière, à propulser les entités infra-étatiques sur la scène européenne. Elles ont, de même, contribué à amenuiser le principe séculaire au terme duquel un État est titulaire de la souveraineté interne et externe.

---

<sup>612</sup> La Belgique accède à l'indépendance en 1830. Entre 1970 et 1993, le pays évolue vers une structure de type fédéral. Pour cela, cinq réformes de l'État sont nécessaires : en 1970, 1980, 1988-89, 1993 et 2001. L'article premier issu de la révision de la constitution belge du 5 mai 1993 déclare que « *la Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions* ».

## **TITRE 2**

### **L'évolution de la notion d'autonomie des entités**

#### **infra-étatiques**

À titre liminaire, il convient de préciser que l'autonomie se détache ici de l'autonomie institutionnelle et procédurale telle que définie par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Au sens de la jurisprudence de la Cour, l'autonomie institutionnelle et procédurale d'un État caractérise, en effet, la situation par laquelle, ce dernier, dispose de la possibilité de désigner les services, les organes compétents et les instruments juridiques pour appliquer le droit de l'Union européenne. Autrement dit, l'État est responsable des moyens qu'il met en œuvre pour exécuter le droit de l'Union européenne. Cependant, l'inexécution, l'exécution partielle ou la mauvaise interprétation en droit national et/ou local du droit de l'Union européenne est susceptible d'un recours devant le juge de Luxembourg. Telle est la définition retenue par le juge de Luxembourg en ce qui concerne cette autonomie.

L'autonomie institutionnelle telle que nous la définissons est distincte de la notion précédente. Au cas particulier, elle caractérise les agissements du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne pour créer un modèle européen d'administration publique dans les États membres. C'est sous cet angle donc que les deux organisations européennes disposent d'une autonomie institutionnelle vis-à-vis des États membres.

Comment réussir à créer un standard européen pour les collectivités territoriales alors que les États membres font écran au Conseil de l'Europe et à l'Union européenne ? Les deux Europe peuvent-elles imposer un même modèle d'administration publique aux États membres alors que les systèmes juridiques sont normalement distincts et indépendants ?

Le modèle européen d'administration publique porté par les deux Europe promeut le transfert de compétences et/ou de pouvoirs aux collectivités territoriales. À l'instar de la coopération institutionnelle telle que précédemment décrite, il apparaît que les deux Europe axent également leurs efforts sur les communes et les régions. À ce titre, la mise en avant des régions par les deux organisations ne présenterait-elle pas quelques risques majeurs. L'Europe des régions telle que prônée par les deux organisations n'est-elle pas la cause de la résurgence, en Europe, des anciennes velléités d'indépendance comme cela se manifeste de manière récurrente en Catalogne, en Écosse, en Lombardie et en Vénétie ?

À ce stade, il convient de s'attarder sur les territoires ultra-marins placés sous la souveraineté des États européens. Le droit de l'Union européenne et celui issu du Conseil de l'Europe ont entraîné, dans certaines circonstances, la modification du statut juridique des régions ultrapériphériques et des Pays et territoires d'outre-mer. Cependant, il ne s'agit pas tant d'agissement que d'une adaptation de la législation européenne aux circonstances de droit ou de fait en usage dans les territoires ultra-marins.

Comment le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont agi pour standardiser le modèle européen d'administration publique ? Quels instruments ont été utilisés par les deux organisations européennes pour renforcer l'autonomie des collectivités territoriales par rapport aux États ? Telles sont les questions qui se posent par rapport à notre objet d'étude.

Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont utilisé différents instruments juridiques pour standardiser le modèle d'administration publique en Europe. Cependant, cette standardisation s'est mise en place étape par étape. Dans les faits, deux décennies s'écoulent généralement entre le lancement du projet et l'adoption du texte. Ainsi vingt-cinq ans s'écoulent entre le lancement de l'idée de la charte européenne de l'autonomie locale, en 1960, et l'approbation du texte par le Comité des ministres, en 1985.

Les deux organisations européennes se sont évertuées à proposer des textes fixant des principes directeurs pour une meilleure organisation des entités infra-étatiques. Les orientations prises par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sont, en revanche, dissemblables. Si le Conseil de l'Europe a créé des

instruments destinés à consolider les droits des entités infra-étatiques (chapitre 1), l'Union européenne a créé des instruments pour développer un mode de gouvernance (chapitre 2).

**CHAPITRE 1 - LA CONSOLIDATION DES DROITS DES ENTITÉS INFRA-ÉTATIQUES PAR LE CONSEIL DE L'EUROPE**

**CHAPITRE 2 – LE DÉVELOPPEMENT D'UN MODE DE GOUVERNANCE PAR L'UNION EUROPÉENNE**

## **Chapitre 1**

### **La consolidation des droits des entités infra- étatiques par le Conseil de l'Europe**

La composition des instances successivement créées par le Conseil de l'Europe pour associer les collectivités territoriales a évolué chronologiquement. Uniquement constituées de représentants des pouvoirs locaux, ces instances sont ensuite dotées de représentants des pouvoirs régionaux.

À l'instar de ce qui précède, les instances successivement créées par le Conseil de l'Europe projettent une charte européenne de l'autonomie locale dans un premier temps, et une charte européenne de l'autonomie régionale dans un second temps.

Ces deux projets présentent plusieurs caractéristiques communes. Ils sont âprement débattus entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des ministres, De très nombreux désaccords apparaissent entre les mêmes institutions. Les débats s'étalent et perdurent quant à la place et au rôle des collectivités territoriales. De plus, l'État unitaire et l'État fédéral n'ont pas les mêmes modes d'organisation interne.

Les deux projets de charte ne cristallisent, cependant, pas les mêmes tensions. Les tensions sont plus vives pour ce qui concerne la charte régionale de l'autonomie régionale. Dans ce dernier cas, en effet, la question de l'autonomie régionale ravive d'anciennes volontés et/ou des revendications d'indépendance en Europe.

Ainsi, si le projet de charte européenne de l'autonomie locale est achevé en étant adopté (section 1), le projet de charte européenne de l'autonomie régionale demeure, quant à lui, inachevé (section 2).

## Section 1 – L’achèvement de la charte européenne de l’autonomie locale

Il faudra vingt-cinq ans de dialogue pour adopter la charte européenne de l’autonomie locale (§1) et ainsi ériger l’autonomie des pouvoirs locaux en principe général (§2).

### **§1 – Vingt-cinq ans de dialogue pour adopter la charte européenne**

À titre liminaire, il convient de préciser que l’idée de créer un instrument juridique destiné à préserver l’autonomie des collectivités locales émane des associations d’élus locaux. Une charte européenne des libertés communales est ainsi adoptée en 1953, par les communes d’Europe du Conseil des communes d’Europe<sup>613</sup>.

Le projet de créer un instrument juridique destiné à préserver l’autonomie des collectivités locales est relayé, sept années plus tard, par l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe. Dans une directive du 29 avril 1960<sup>614</sup>, l’Assemblée parlementaire charge ainsi « *sa commission juridique d’envisager de préparer soit une nouvelle convention, soit un nouveau protocole à l’actuelle Convention des Droits de l’Homme, destiné à assurer la défense et le développement de l’autonomie locale, en tenant compte du rapport de la commission des Pouvoirs locaux et du projet de protocole y annexé* ». Le processus de création d’une charte européenne de l’autonomie locale est désormais lancé au sein du Conseil de l’Europe grâce à l’initiative prise par l’Assemblée parlementaire. La base juridique du texte à adopter cristallise, cependant, près de deux ans le débat entre ses institutions.

Peu après, dans une recommandation du 26 septembre 1961<sup>615</sup>,

---

<sup>613</sup> « *L’idée d’une charte sur l’autonomie locale a déjà été avancée, en 1953, quand un certain nombre d’élus locaux et de maires, dont quelques personnalités connues (Paul-Henri Spaak, Jacques Chaban-Delmas et Edouard Herriot) se sont réunis à Versailles, aux États généraux des communes d’Europe du Conseil des communes d’Europe (CCE) et ont adopté une Charte européenne des libertés communales* ». WASSENBERG B., *Histoire du Conseil de l’Europe*, Conseil de l’Europe, mars 2013, p 118.

<sup>614</sup> Conseil de l’Europe, Assemblée parlementaire, 1960, 12<sup>ème</sup> session, Première partie, Défense et développement de l’autonomie locale dans les pays membres, Directive n°160 du 29 avril 1960.

<sup>615</sup> Conseil de l’Europe, Assemblée parlementaire, 1961, 12<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Défense et développement de l’autonomie locale, Recommandation n°295 du 26 septembre 1961.

l'Assemblée parlementaire estime que, au regard du rapport rendu par la commission juridique, le « *moyen approprié de réaliser* » l'objectif de défense et de développement de l'autonomie locale « *consisterait à insérer dans le deuxième Protocole à la Convention des Droits de l'Homme un article sur l'autonomie locale, analogue à la clause du premier Protocole relative à l'organisation d'élections libres* ». Pour ce faire, l'Assemblée parlementaire recommande « *au Comité des Ministres de charger le comité d'experts qui procède à l'élaboration du deuxième protocole d'y insérer un article sur la défense de l'autonomie locale* ».

L'article à insérer dans la Convention européenne des droits de l'homme doit, selon l'Assemblée parlementaire, s'articuler autour de deux thématiques principales. En premier lieu, il faut que « *les Hautes Parties Contractantes s'engagent à accorder aux collectivités locales le droit de s'administrer librement par des autorités élues : l'organisation de l'administration locale, ainsi que les droits et les devoirs des autorités locales doivent être fixés par la loi et garantis par un droit de recours effectif devant une instance nationale* ». En second lieu, il importe que « *les collectivités locales doivent disposer de ressources financières propres, et l'État doit leur fournir, sur ses recettes générales, les ressources complémentaires dont elles ont besoin pour couvrir les dépenses qui relèvent de l'intérêt général* ».

Le projet de rattacher juridiquement l'article ci-dessus évoqué à la Convention européenne des droits de l'homme est rejeté immédiatement par le Comité des ministres. Le motif de ce rejet est « *que la question de l'autonomie locale ne devait pas être traitée dans [le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme] parce que [ce texte] n'énumérait que les droits de l'homme en tant qu'individu et ne concernait pas ceux des collectivités humaines* ».

Dans un avis de mars 1962<sup>616</sup>, la Conférence européenne des pouvoirs locaux conteste les arguments développés par le Comité des ministres pour dissocier l'autonomie locale des droits de l'homme<sup>617</sup>. Cependant, la Conférence

---

<sup>616</sup> Conseil de l'Europe, Conférence européenne des pouvoirs locaux, 1962, 4<sup>ème</sup> session, Action du Conseil de l'Europe en matière d'autonomie, Avis n°15 du 23 mars 1962.

<sup>617</sup> « *L'argument sur lequel se fonde cette décision négative du Comité des Ministres manque de force convaincante. La Convention européenne des Droits de l'Homme a pour but de garantir les droits et les libertés non pas de l'individu abstrait, mais de la personne humaine vivant au sein d'une société, la société démocratique, et de communautés et collectivités naturelles diverses, dont l'existence et le respect sont essentiels à la véritable démocratie. C'est ainsi que la Convention européenne des Droits de l'Homme protège, par son article 8, la famille*

européenne concède l'idée de créer un instrument juridique distinct de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle se rallie à l'idée de créer un « *instrument juridique spécial et indépendant destiné à garantir la défense et le développement de l'autonomie locale dans les pays membres du Conseil de l'Europe* »<sup>618</sup>.

À ce stade, il importe de souligner que, au-delà des querelles conceptuelles, la concession faite par la Conférence européenne est importante pour le devenir du projet de texte. Le projet d'élaborer un texte, même indépendant de la Convention européenne des droits de l'homme, semble désormais en marche.

En dépit de l'accord institutionnel trouvé sur la base juridique, le Comité des ministres reste, cependant, hésitant. La création d'un instrument juridique spécifique est donc abandonnée. L'adoption d'un tel texte n'est-il pas trop prématurée ? Le mouvement de décentralisation que connaît l'Europe est à peine naissant. De plus, les gouvernements centraux sont encore peu enclins à accorder des droits et des libertés aux collectivités locales au nom de l'unité nationale.

C'est seulement six ans plus tard, que le projet de préserver l'autonomie des collectivités locales est réactivé par la Conférence européenne des pouvoirs locaux dans une résolution du 31 octobre 1968<sup>619</sup>. Dans ce texte, la Conférence européenne propose le corps d'une déclaration de principes constituée de neuf articles<sup>620</sup>. La Conférence européenne réitère, en même temps, l'idée selon laquelle

---

*et son unité De même, l'article 3 du premier Protocole additionnel à la Convention des Droits de l'Homme garantissant l'organisation d'élections libres au scrutin secret n'énonce pas un droit de l'homme en tant qu'individu abstrait, mais un principe politique fondamental de l'État démocratique. De même, la Recommandation 285 (1961) de l'Assemblée Consultative préconise l'insertion dans le deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme d'une disposition destinée à assurer le respect de certains droits collectifs, des minorités nationales. Là non plus, il ne s'agit pas d'un droit individuel au sens strict du mot. Sans aucun doute, les collectivités locales autonomes, communautés naturelles à l'État, sont-elles parmi les communautés dont les droits et libertés devraient être sauvegardés pour assurer la protection nécessaire de l'individu contre les tendances totalitaires innées à tout pouvoir étatique ». Ibid.*

<sup>618</sup> Ibid., point 7.

<sup>619</sup> Conseil de l'Europe, Conférence des pouvoirs locaux de l'Europe, 1968, 7<sup>ème</sup> session, Déclaration de principes sur l'autonomie locale, Résolution 64 du 31 octobre 1968.

<sup>620</sup> « 1. L'autonomie d'une collectivité locale est un droit qu'elle possède de régler sous sa propre responsabilité ses propres affaires avec des assemblées élues librement.  
2. Le principe de l'autonomie locale doit être garanti par la Constitution de chaque État.  
3. Pour que leur autonomie soit assurée, les collectivités locales doivent être dotées d'une organisation qui leur permette de satisfaire aux besoins de leur population.  
4. Les collectivités ont le droit de s'associer légalement entre elles pour tout objectif conforme à la poursuite de leurs intérêts communs.

une « *des garanties essentielles des libertés et des droits de l'homme réside dans la garantie des droits et des libertés des collectivités locales* ». Elle rajoute que « *cette garantie est rendue plus nécessaire que jamais par l'extension des activités et prérogatives des États et [de l'Union européenne] ou des institutions internationales* ». Toujours selon la Conférence européenne, « *l'organisation de l'Europe doit comporter un certain nombre de règles communes assurant juridiquement l'autonomie comme sont déjà assurés les principaux droits de l'homme* ». Au final, « *la Conférence invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à procéder à cette déclaration de principes* »<sup>621</sup>.

Peu après, dans une résolution du 14 mai 1969<sup>622</sup>, l'Assemblée parlementaire soutient la position de la Conférence européenne. L'Assemblée approuve « *les principes contenus dans cette déclaration tels qu'ils ressortent de la résolution 64 (1968) de la Conférence européenne des Pouvoirs locaux et charge sa commission de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux de procéder, de concert avec le Comité permanent de la Conférence, à la mise au point d'un texte commun rencontrant les préoccupations à la fois de l'Assemblée [parlementaire] et de la Conférence européenne des Pouvoirs locaux* »<sup>623</sup>.

Un an plus tard, dans une recommandation du 25 septembre 1970<sup>624</sup>, l'Assemblée parlementaire invite le « *Comité des Ministres [à] adopter, au nom des gouvernements membres du Conseil de l'Europe, la Déclaration de principes sur l'autonomie locale* » contenus dans la résolution du 31 octobre 1968 de la

---

5. *Toute mesure d'intérêt local incombe à l'autorité locale de préférence à l'autorité de la collectivité la plus étendue.*

6. *Toute mesure engageant l'avenir des collectivités locales doit être soumise à l'avis de ces collectivités ou de leurs mandataires.*

7. *Le des actes des collectivités locales ne doit s'exercer qu'en vue d'assurer le respect de la légalité.*

8. *L'autonomie des collectivités locales implique la libre disposition de ressources financières distinctes, notamment de celles de l'État.*

9. *Le calcul des ressources des collectivités locales et la répartition des ressources entre ces collectivités doivent se faire à proportion des tâches qu'elles assument* ».

*Ibid.*

<sup>621</sup> *Ibid.*, cons. 1 à 3.

<sup>622</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1969, 21<sup>ème</sup> session, Première partie, Déclaration de principes sur l'autonomie locale, Résolution 410 du 14 mai 1969.

<sup>623</sup> *Ibid.*, point 8.

<sup>624</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1970, 22<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Déclarations de principe sur l'autonomie locale, Recommandation 615 du 25 septembre 1970.

Conférence européenne des pouvoirs locaux. Cependant, aucune suite n'est donnée par le Comité des ministres quant à l'adoption de la déclaration de principes sur l'autonomie locale.

Le projet de créer un instrument juridique destiné à préserver l'autonomie des collectivités locales entre, une nouvelle fois, dans une phase de sommeil pour une durée de onze années. Dans une résolution du 19 octobre 1981<sup>625</sup>, la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe réactive l'idée d'un texte de nature contraignante. « *Considérant que l'absence d'un texte officiel européen définissant les principes communs de l'autonomie locale reste une grave lacune que le Conseil de l'Europe, en tant que gardien des principes démocratiques et des droits de l'homme, en Europe, doit combler* »<sup>626</sup>, la Conférence permanente décide « *de soumettre au Comité des Ministres le projet de Charte européenne de l'autonomie locale [joint en annexe de la résolution] en lui demandant de le transmettre d'urgence pour avis à la prochaine Conférence des ministres européens responsables des Collectivités locales qui doit se tenir du 5 au 7 octobre [1981] à Lugano (Suisse)* »<sup>627</sup>.

Le Comité des ministres fait droit à la demande de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Nous pouvons ici supposer que le développement du principe de l'autonomie des entités infra-étatiques, en Europe<sup>628</sup>, pousse le Comité des ministres à répondre positivement à la pression exercée par l'Assemblée parlementaire et la Conférence permanente.

---

<sup>625</sup> Conseil de l'Europe, Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 16<sup>ème</sup> session, Principes de l'autonomie locale, Résolution 126 du 29 octobre 1981.

<sup>626</sup> *Ibid.*, cons. 6.

<sup>627</sup> *Ibid.*

<sup>628</sup> Le mouvement de décentralisation s'accélère, en Europe, au début des années 1980. Ainsi, dans le cadre de l'Acte I de la décentralisation, la France adopte 25 lois complétées par environ 200 décrets. De nombreuses mesures sont adoptées. La tutelle exercée par le préfet sur les collectivités territoriales est supprimée, et un contrôle de légalité *a posteriori* sur les actes des autorités locales est instauré. Les fonctions exécutives départementale et régionale des préfets sont transférées aux présidents du conseil général (qui devient conseil départemental en 2013) et du conseil régional. Les régions sont transformées en collectivités territoriales de plein exercice. Des compétences de l'État sont transférées vers les collectivités territoriales dans de nombreux domaines : urbanisme, action sociale, formation professionnelle, gestion des collèges et lycées. Une fonction publique territoriale est créée.

Des réformes territoriales sont notamment également engagées en Belgique, en Espagne, en Italie, au Portugal, au Royaume-Uni.

Dans ce contexte, la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales se réunit du 5 au 7 octobre 1982 à Lugano. Le projet de charte européenne de l'autonomie locale est accueilli favorablement par les ministres concernés. Dans une note du 15 novembre 1982 sur les suites à donner aux conclusions adoptées par la Conférence des ministres<sup>629</sup>, il apparaît même que « *plusieurs voix qualifient une éventuelle Charte européenne de l'autonomie locale de "quatrième pilier" du Conseil de l'Europe* ».

Estimant « *que ce projet de Charte constitue un pas important vers la définition des principes de l'autonomie locale* », quelques réserves sont, cependant, émises par la Conférence des ministres européens responsables de collectivités locales, pour ce qui concerne le caractère contraignant et « *certains aspects du contenu de la Charte* »<sup>630</sup>. Dans la note évoquée ci-dessus, il est mentionné que « *le front unanime des douze membres de la Conférence présent au Colloque, soutenus par le représentant de l'Assemblée, a certainement infléchi l'attitude de la Conférence vers l'adoption, dans une large majorité, d'une position favorable à l'octroi d'un caractère conventionnel à la Charte de l'autonomie locale, ce malgré les réserves exprimées à ce sujet par quelques intervenants* ». Malgré ces quelques réserves, rendez-vous est pris à la prochaine Conférence des ministres européens des collectivités locales pour approuver le projet de charte européenne de l'autonomie locale.

Peu après, dans une recommandation du 25 janvier 1983<sup>631</sup>, l'Assemblée parlementaire invite le Comité des ministres à « *approuver la Charte européenne de l'autonomie locale, telle qu'elle a été adoptée par la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe au cours de sa session d'octobre 1981 (...), en tenant compte également de la Recommandation 615, de 1970, de l'Assemblée* ». Parallèlement, elle invite également le Comité des ministres à « *faire en sorte que*

---

<sup>629</sup> Il s'agit d'une note rédigée par le Secrétariat de la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales.

<sup>630</sup> Le caractère contraignant de la charte est notamment contesté par certains Ministres. Point I h des conclusions de la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales (Lugano 5 - 7 octobre 1982).

<sup>631</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1982, 34<sup>ème</sup> session, Troisième partie, Recommandation 960 du 25 janvier 1983.

*cette charte ait un caractère obligatoire pour les gouvernements membres et qu'elle revête, par conséquent, le caractère d'une convention européenne ».*

Le texte révisé est adopté, à l'unanimité, par la Conférence des ministres européens réunie du 6 au 8 novembre 1984 à Rome. Dans une note du 25 janvier 1985 sur les suites à donner aux conclusions adoptées par la Conférence des ministres<sup>632</sup>, il apparaît, néanmoins, que « *le Comité des Ministres est invité à examiner la question de l'adoption de la Charte européenne de l'autonomie locale, soit sous forme de Convention à ouvrir à la signature et ratification par les États membres, soit sous forme d'une Recommandation du Comité des Ministres des États membres* ».

Le texte est finalement adopté sous forme de convention par le Comité des ministres le 27 juin 1985. La convention est ouverte à la signature à compter du 15 octobre 1985 et entre en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1988. Ainsi vingt-cinq ans se sont écoulés entre l'idée d'adopter un instrument juridique destiné à préserver l'autonomie des collectivités locales et l'entrée en vigueur de la charte européenne de l'autonomie locale<sup>633</sup>.

## **§2 – Une autonomie érigée en principe général pour les pouvoirs locaux**

La charte européenne de l'autonomie locale est à *géométrie variable* pour les États adhérents. En application de l'article 12, chaque partie contractante dispose, sous certaines conditions, de la possibilité de ne pas adhérer à certaines dispositions de la charte.

*« Toute Partie s'engage à se considérer comme liée par vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les paragraphes suivants : article 2, - article 3, paragraphes 1 et 2, article 4, paragraphes 1, 2 et 4, article 5, article 7, paragraphe 1, article 8, paragraphe 2, article 9,*

---

<sup>632</sup> Il s'agit d'une note rédigée par le Secrétariat de la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales.

<sup>633</sup> Pour un exemple d'application concrète de la charte européenne de l'autonomie locale à un nouvel État membre, v. celui de la Pologne à partir du lien suivant : <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/reforme-admin-territoriale-pologne.pdf> [Consulté le 7 juin 2021].

paragraphe 1, 2 et 3, article 10, paragraphe 1, - article 11 »<sup>634</sup>. Ces dix paragraphes constituent le plus petit dénominateur commun des dispositions applicables aux collectivités territoriales dans les pays ayant adhéré à la charte européenne de l'autonomie locale. Les autres dispositions sont facultatives ce qui permet, à chaque pays adhérent, de composer la charte en vigueur dans cet État<sup>635</sup>.

---

<sup>634</sup> Les dispositions obligatoires du texte sont les suivantes :

Article 2

« Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution ».

Article 3

§1. « Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ».

§2. « Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi ».

Article 4

§1. « Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi ».

§2. « Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité ».

§4. « Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi ».

Article 5 :

« Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet ».

Article 7

§1. « Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat ».

Article 8

§2. « Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales ».

Article 9

§1. « Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.

§2. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi ».

§3. « Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi ».

Article 10

§1. « Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun ».

Article 11

« Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne ».

<sup>635</sup> Cette composition n'a pas de limite dans le temps. En vertu du §3 de l'article 12 de la charte « toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle se considère comme liée par tout autre paragraphe de la présente Charte, qu'elle n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article. Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la Partie faisant la notification et porteront les mêmes effets dès le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général ».

La charte ne prévoit pas intrinsèquement de mécanismes de recours juridictionnels. Aucun recours ne peut être engagé par une entité infra-étatique devant une juridiction du Conseil de l'Europe pour défendre ses intérêts en cas de violation des droits contenus dans la charte par l'État lui-même. Les dispositions de la charte sont donc appréciées eu égard aux mécanismes procéduraux, légaux et jurisprudentiels internes aux États membres<sup>636</sup>.

Des garanties sont prévues par la charte à propos de l'existence de mécanismes de recours juridictionnels internes. L'article 11 précise, en effet, que « *les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne* »<sup>637</sup>. S'agissant d'une disposition liant les États signataires, ils ne peuvent, par conséquent, se soustraire à l'obligation de prévoir, pour les collectivités locales, des voies de recours internes.

Il convient de relever que le recours devant une juridiction du Conseil de l'Europe en cas de violation de la charte européenne de l'autonomie locale a été un temps envisagé. Le rapport explicatif de la charte européenne de l'autonomie local<sup>638</sup>

---

<sup>636</sup> Ainsi le juge administratif français considère que les dispositions de la charte européenne de l'autonomie locale n'ont pas d'effet direct en droit interne. V. CE, 01/12/2015, « *Recours contre le décret de convocation des électeurs en vue des élections régionales des 6 et 13 décembre 2015* », 394888, Inédit au recueil Lebon.

Trois associations et cinq particuliers demandent au Conseil d'État d'annuler le décret du 30 juillet 2015 par lequel le Gouvernement a convoqué les électeurs en vue des prochaines élections régionales. Ce recours devait permettre, par le système de la voie de l'exception, aux requérants de contester la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, qui sert de base au décret.

Les requérants souhaitent voir reconnaître par le juge l'inconventionnalité de la loi du fait de sa méconnaissance de la charte européenne de l'autonomie locale – traité conclu dans le cadre du Conseil de l'Europe qui impose aux États signataires d'appliquer des règles garantissant l'autonomie politique, administrative et financière des collectivités locales – et notamment son article 5, qui impose la consultation préalable des collectivités locales avant modification de leurs limites territoriales. L'occasion donc pour le Conseil d'État de reconnaître une opposabilité directe à cette disposition conventionnelle.

Mais le Conseil d'État rejette l'ensemble des requêtes dont il est saisi en refusant de reconnaître des effets directs à la charte européenne de l'autonomie locale.

Le raisonnement du juge est clair. Il estime que l'article 4 de la charte qui prévoit que l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber de préférence aux autorités les plus proches des citoyens, ne régit que les relations entre États signataires. Il ne produit donc pas d'effets à l'égard des particuliers, dont ils pourraient se prévaloir devant le juge.

Par suite, il considère que « *le principe [énoncé dans cet article 4] ne peut être utilement invoqué par les requérants dès lors que la loi du 16 janvier 2015 n'a pas pour objet ou pour effet un transfert de compétences entre collectivités territoriales de niveaux différents* ».

<sup>637</sup> Nous pouvons aisément comprendre la volonté du Comité des ministres de ne pas vouloir insérer, dès 1961, un article additionnel à la convention européenne des droits de l'homme pour ce qui concerne la protection des libertés locales. Car les collectivités territoriales auraient pu s'enquérir du droit de disposer d'un recours devant la CEDH pour défendre leurs droits en cas de violation par le droit interne.

<sup>638</sup> Le rapport explicatif de la charte européenne de l'autonomie locale est consultable à partir du lien suivant : <https://rm.coe.int/168071a600>

précise que « *la possibilité a été envisagée de créer un système international de contrôle analogue à celui de la Charte sociale européenne* ». Mais « *il a paru possible de se passer d'un système de surveillance complexe [car] la présence au Conseil de l'Europe de la CPLRE, qui a directement accès au Comité des Ministres, assurerait un contrôle politique suffisant du respect par les Parties des obligations qu'elles ont souscrites au titre de la Charte* »<sup>639</sup>.

Des mécanismes de contrôle de la bonne application de la charte européenne de l'autonomie sont progressivement mis en place à l'initiative de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Dans une résolution du 20 mars 1991<sup>640</sup>, celle-ci « *demande à la [prochaine] Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales [qui a lieu à Bergen du 14 au 16 mai 1991] de concevoir un véritable système de contrôle de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale, en consultation avec la CPLRE* »<sup>641</sup>. Cependant, la question du contrôle de l'application de la charte n'est pas abordée par la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales.

La Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe relance la question du contrôle de l'application de la charte lors de la conférence européenne de l'autonomie locale qui se déroule à Barcelone du 23 au 25 janvier 1992. Durant cette Conférence, le professeur Joachim TORNOS présente un rapport et fait des propositions « *pour un meilleur système de contrôle de la Charte de l'autonomie locale* ».

Le professeur Joachim TORNOS propose un système de contrôle basé sur deux comités. Le premier aurait été un comité permanent composé d'un

---

<sup>639</sup> *Ibid.*, p 41.

<sup>640</sup> Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe, 1991, 26<sup>ème</sup> session, Rôle des autorités locales et régionales dans la politique d'intégration entre l'Europe occidentale et orientale, Résolution 223 du 20 mars 1991.

<sup>641</sup> « *Ce système pourrait comporter, par le biais d'un protocole additionnel à la charte, la création d'un comité d'experts indépendants, avec la composition et les tâches suivantes :*

*Composition : les membres pourraient être élus par le Comité des Ministres, sur la base d'une liste de noms proposés par l'Assemblée parlementaire, après consultation de la CPLRE. Ils ne doivent pas être rééligibles ;*

*Tâches :*

*- élaborer des rapports périodiques sur la mise en œuvre de la charte, avec des recommandations adressées au Comité des Ministres, à partir des renseignements transmis par les Parties contractantes à la convention et par les associations de pouvoirs locaux et régionaux concernées ;*

*- examiner les plaintes déposées par des associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux ou par des délégations nationales à la CPLRE, en ce qui concerne la mise en œuvre de la charte ».*

*Ibid.*

représentant de chaque État ayant ratifié la charte. Le second aurait été un comité d'experts élu par l'Assemblée parlementaire, « véritable organe de protection des entités locales, lesquelles sont titulaires directs des droits reconnus dans la Charte ». Ces deux comités auraient eu pour mission de remettre des rapports circonstanciés sur des points de la législation et un rapport annuel. Pour ce faire, le vote d'un protocole additionnel à la charte européenne de l'autonomie locale est proposé ainsi que l'insertion des principes de la charte à l'article 3 du statut du Conseil de l'Europe. Par ailleurs, une déclaration finale est adoptée à la fin de la Conférence européenne<sup>642</sup>.

Dans une résolution du 18 mars 1992<sup>643</sup>, la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe constate « la méconnaissance de la charte par les tribunaux compétents des États concernés et l'absence de références à cette convention dans leur jurisprudence »<sup>644</sup> et souhaite « que soit institué un système d'information et de contrôle de l'application de la charte qui permette d'effectuer un

---

<sup>642</sup> « Considèrent que, quel que soit le système constitutionnel des États, pour exécuter les traités internationaux, les dispositions de la Charte librement acceptées par les États devraient avoir une valeur juridique supérieure, en particulier dans les États où les traités internationaux sont une source normative de droit interne, et être scrupuleusement respectées.

Rappellent que dans la plupart des États les tribunaux constituent, en cas de litige, l'instance ultime de décision et d'interprétation de la notion et des principes de l'autonomie locale mais que leur jurisprudence ne s'appuie que rarement sur la Charte et ses prescriptions.

Demandent par conséquent que des mesures appropriées soient prises pour informer les instances judiciaires compétentes dans les États membres du Conseil de l'Europe, et en particulier celles des États ayant ratifié la Charte, afin qu'elles prennent davantage en compte les dispositions de la Charte dans leur jurisprudence ; de même il serait bon que les collectivités locales, dans le contentieux relatif à l'affirmation de leur autonomie, invoquent plus souvent la Charte européenne de l'autonomie locale.

Estiment qu'il serait bon d'instituer un système permettant de suivre l'application de la Charte dans les différents pays qui l'ont ratifiée.

Considèrent que ce système, faute d'une juridiction internationale, pourrait consister dans la création d'un comité auquel les Parties Contractantes soumettraient des rapports périodiques sur l'application de la Charte ; un tel mécanisme permettrait en effet non seulement de voir comment la Charte est appliquée dans chaque État, mais également de mettre en relief les cas éventuels où la législation nationale ne serait pas conforme à la Charte ; cependant, l'opinion a été émise que la nature des engagements contenus dans la Charte, la grande diversité des formes de démocratie locale existant dans les différents pays ainsi que la complexité et les délais inhérents à la rédaction des rapports devrait conduire à une certaine prudence quant à l'acceptation d'une telle situation.

Suggèrent, à titre alternatif, avec le système mentionné ci-dessus et conformément aux idées contenues dans le Rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, que la CPLRE, dans le cadre de ses responsabilités politiques, pourrait mettre sur pied un système propre pour veiller à ce que les engagements pris en vertu de la Charte soient respectés. A cet égard, l'opinion a été exprimée que la CPLRE pourrait chaque année, choisir un certain nombre d'articles de la Charte et obtenir, par différents moyens – y compris le recours à des experts indépendants, des informations sur l'application de ces articles dans les États ; sur la base d'une évaluation des rapports reçus, la CPLRE pourrait alors formuler des propositions aux gouvernements afin de promouvoir l'autonomie locale ». Déclarations adoptées lors des conférences européennes organisées par la CPLRE (ou avec son concours) 1986-1994, Conseil de l'Europe, Etudes et travaux n°45, pp 267-271.

<sup>643</sup> Conseil de l'Europe, Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 1992, 27<sup>ème</sup> session, Mise en œuvre de la charte européenne de l'autonomie locale, Résolution 233 du 18 mars 1992.

<sup>644</sup> *Ibid.*, §9.

*suivi périodique de la mise en œuvre de ses principes dans les législations nationales »<sup>645</sup>. La Conférence « demande au Comité des Ministres, et en particulier au Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR), de se prononcer rapidement sur sa proposition faite au paragraphe 16 de la Résolution 223 (1991) concernant la conception d'un véritable système de contrôle de l'application de la charte »<sup>646</sup>.*

Parallèlement, la Conférence décide de créer, en interne, son propre système de contrôle de l'application de la charte au nom « *de ses responsabilités politiques* ». À cet effet, elle « *donne mandat à sa commission des structures, des finances et de la gestion d'effectuer elle-même un suivi de cette application dans les États ayant ratifié la Charte* ». Ce suivi « *pourrait consister dans le choix, chaque année, de certains articles de la charte et l'obtention par différents moyens, y compris le recours à des experts indépendants, d'informations sur leur application dont l'évaluation permettrait à la CPLRE de formuler des propositions aux gouvernements* »<sup>647</sup>. L'initiative prise par la Conférence est soutenue par l'Assemblée parlementaire dans un avis du 7 octobre 1992<sup>648</sup>.

Un groupe de travail ad hoc est alors constitué au sein de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Composé de onze membres issus de la nouvelle Chambre des Pouvoirs locaux, il est assisté d'un Comité d'experts indépendants. Ce groupe de travail choisit de réaliser, chaque année, un rapport détaillé concernant l'application d'un ou plusieurs article(s) de la charte par les États l'ayant ratifiée.

Deux thématiques sont retenues pour l'établissement du premier rapport. La première concerne la question de l'incorporation de la charte dans les ordonnancements juridiques dans les États l'ayant ratifiée. La seconde porte sur la

---

<sup>645</sup> *Ibid.*, §10.

<sup>646</sup> *Ibid.*, §16.

<sup>647</sup> *Ibid.*, §17.

<sup>648</sup> *L'Assemblée, fidèle à son engagement pris dès sa constitution en faveur de la démocratie locale et de l'autonomie locale, ne peut que donner son appui à l'appel lancé par la Conférence en faveur de l'application pleine et entière de la Charte européenne de l'autonomie locale par tous les États membres et par la Communauté européenne. L'instauration d'un mécanisme de contrôle, voire de médiation, serait également nécessaire.* Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1992, 44<sup>ème</sup> session, Troisième partie, Avis 164 du 7 octobre 1992.

possibilité pour les collectivités locales de ces États de saisir les tribunaux du contentieux administratifs et les juridictions internes en cas de non-conformité à la charte d'un texte législatif ou réglementaire national.

Ledit rapport met en lumière des dysfonctionnements. Il apparaît que certains États n'ont pas, en effet, incorporé en droit interne les dispositions de la charte. Dès lors, les collectivités territoriales des États adhérents concernés ne sont pas en mesure de défendre leurs propres intérêts devant les juridictions nationales. Ce *déni de justice* pour les collectivités concernées est soulevé par la Conférence, dans une recommandation du 2 juin 1994<sup>649</sup>. Cette dernière « *recommande alors au Comité des Ministres de charger le Comité directeur des autorités locales et régionales d'étudier ces questions* » et de réaliser un état des voies de droit interne au service des collectivités pour défendre leurs intérêts dans les pays ayant ratifié la charte<sup>650</sup>.

Le Comité des ministres accède, en octobre 1994, à la demande de Conférence<sup>651</sup>. Le rapport réalisé par le Comité directeur des autorités locales et régionales est transmis au Comité des ministres. Sur la base ce rapport, le Comité des ministres réalise un document faisant état de la situation pays par pays<sup>652</sup>. Ce document est ensuite transmis par le Comité des ministres au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe.

Dans le cadre de une résolution du 5 juillet 1996<sup>653</sup>, le Congrès « se réserve et [ finalement décide ] de [...] soumettre [ledit document] au groupe de travail

---

<sup>649</sup> Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 1994, 1<sup>ère</sup> session, Contrôle de la mise en œuvre de la charte Européenne de l'autonomie locale, Recommandation 2 du 2 juin 1994.

<sup>650</sup> *Ibid.*, §7.

<sup>651</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1994, 518<sup>ème</sup> réunion, Décisions adoptées et actes, CM/Dél/Déc(94)518 du 19 octobre 1994, point 10.b.

<sup>652</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1996, 561<sup>ème</sup> réunion, Réponse à la recommandation 2 (1994) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sur le contrôle de la mise en œuvre de la charte européenne de l'autonomie locale, CM/Del/Dec(96)558/9.2, CM(96)8 Addendum révisé du 14 mars 1996.

<sup>653</sup> Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 1996, 3<sup>ème</sup> session, suivi de la mise en œuvre de la charte européenne de l'autonomie locale, Résolution 34 du 5 juillet 1996. Cette résolution nous renseigne sur les méthodes de contrôle de l'application de la charte par le groupe de travail. « *Ce suivi résulte d'un contrôle permanent ex officio de l'application des articles de la Charte dans l'ensemble des parties contractantes en vue de formuler des observations et des propositions aux gouvernements et d'un contrôle sur demande provenant des autorités locales et régionales par l'intermédiaire de leurs associations représentatives ou de leurs délégations auprès du CPLRE* ». Point 10.

*compétent en vue de son examen approfondi* ». Le groupe de travail du Congrès procède à une analyse comparative du rapport du Comité directeur des autorités locales et régionales contenant les réponses des ministères responsables des collectivités locales avec la synthèse des informations fournies par les membres du Comité d'experts indépendants contenues dans le premier rapport sur le contrôle de l'application de la charte. Sur le fondement de cette analyse, le groupe de travail du Congrès prépare un rapport et un projet de recommandation à l'intention du Comité des ministres l'invitant à adopter une recommandation sur la mise en application de la charte et à la transmettre aux États l'ayant ratifiée.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe appuie l'invitation faite par le groupe de travail au Comité des ministres dans une recommandation du 6 mars 1998<sup>654</sup>. L'inexacte application de la charte européenne de l'autonomie locale aurait notamment trois origines<sup>655</sup>. Pour pallier les dysfonctionnements observés, le Congrès « *invite le Comité des Ministres à transmettre aux Parties contractantes de la Charte européenne de l'autonomie locale le rapport [susmentionné] et à adopter à l'adresse des Gouvernements des États membres ayant ratifié la Charte, une Recommandation sur différents points [répertoriés]* »<sup>656</sup> et, consécutivement, permettre aux collectivités territoriales de défendre leurs droits devant les juridictions nationales.

Cependant, une fin de non-recevoir est opposée, le 9 septembre 1999, par le Comité des ministres dans une réponse à la recommandation du 6 mars 1998

---

Ce groupe de travail établit également des rapports, pays par pays, conformément au souhait exprimé par les ministres européens lors de la Conférence de Copenhague d'avril 1996.

<sup>654</sup> Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, 1998, 4<sup>ème</sup> session, Incorporation de la charte européenne de l'autonomie locale dans les ordonnancements juridiques des États l'ayant ratifiée et sur la protection légale de l'autonomie locale, Recommandation 39 du 6 mars 1998.

<sup>655</sup> « - *une interprétation erronée de la Charte qui, malgré sa nature juridique, est parfois comprise comme un ensemble de recommandations non obligatoires et non comme un véritable instrument de droit international de nature contraignante.*

- *Des mécanismes parfois insatisfaisants de transposition des dispositions de la Charte dans l'ordonnement juridique interne des États.;*

- *Aux limites figurant dans certains ordonnancements nationaux quant à la possibilité pour les autorités locales d'invoquer les dispositions de la Charte devant les juridictions administratives et judiciaires* ». *Ibid.*, point 6.

<sup>656</sup> Ces points concernent principalement : l'incorporation de la charte dans les ordonnancements juridiques des États l'ayant ratifié ; l'applicabilité directe et l'interprétation uniforme de ses dispositions ; l'abrogation expresse des dispositions de droit interne incompatibles avec les dispositions de la charte ; l'interprétation et l'application de la législation adoptée après la ratification de la charte en accord avec cette convention. *Ibid.*,

du Congrès<sup>657</sup>. Si, le Comité des ministres transmet le rapport précédent aux parties contractantes de la charte européenne de l'autonomie locale, il n'adresse, en revanche, aucune recommandation aux gouvernements des États ayant ratifié la charte. Plusieurs arguments sont développés, à ce titre, par le Comité des ministres.

En premier lieu, « *le fait que la Charte ne soit pas été incorporée dans le droit interne de tous les États l'ayant ratifiée s'explique au motif que chaque ordre juridique régit de façon souveraine les rapports entre droit international et droit interne. [...] Vu les différences d'approches dans ce domaine, l'élaboration d'une recommandation qui demanderait l'incorporation de la Charte dans le droit de tous les États l'ayant ratifiée soulèverait donc des problèmes difficiles à résoudre et ne serait pas appropriée* »<sup>658</sup>.

En second lieu, « *le fait que la ratification de la Charte ne soit pas accompagnée de son incorporation n'est pas, en soi, de nature à réduire le caractère effectif des obligations assumées par un État, même si, dans ce cas, aucune des dispositions de la Charte n'est directement applicable. Quelle que soit la solution retenue, la ratification de la Charte engage l'État à vérifier s'il faut modifier les dispositions légales existantes ou en adopter de nouvelles pour rendre le droit – ainsi que la pratique – interne compatible avec les obligations internationales découlant de cette convention. Pour cette raison, la ratification implique, dans la quasi-totalité des cas, une procédure parlementaire. Il peut s'avérer, après analyse, que le droit interne est compatible avec les obligations découlant de la convention et qu'aucun acte législatif supplémentaire n'est nécessaire* »<sup>659</sup>.

En troisième lieu, « *il convient également de rappeler que l'incorporation dans l'ordre juridique interne d'un instrument conventionnel n'entraîne pas automatiquement l'applicabilité directe de ses dispositions. À cet égard, la portée générale des dispositions de la Charte rend peu probable que l'on puisse s'en*

---

<sup>657</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1999, 678<sup>ème</sup> réunion, Incorporation de la Charte européenne de l'autonomie locale dans les ordonnancements juridiques des États l'ayant ratifiée et sur la protection légale de l'autonomie locale - Recommandation 39 (1998) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, CM/Cong(99)Rec39-final / 09 septembre 1999.

<sup>658</sup> *Ibid.*

<sup>659</sup> *Ibid.*

*prévaloir utilement devant un tribunal. Le fait d'indiquer dans une recommandation les dispositions de la Charte susceptibles d'être appliquées directement n'aurait pas de valeur contraignante et ne lierait pas les juridictions internes. En conséquence, une telle recommandation ne permettrait pas d'améliorer, en pratique, la protection juridique de l'autonomie locale. Même lorsqu'il s'agit des dispositions de la Charte dont le contenu est plus précis, les tribunaux nationaux resteraient libres d'estimer qu'ils ne sont pas en mesure de statuer sur cette seule base. Par contre, les objectifs de la Charte sont atteints – et la protection de l'autonomie locale est effective – lorsque le droit national est pleinement compatible avec les dispositions de la Charte et comprend des normes claires qui pourront être invoquées devant les tribunaux par les collectivités locales »<sup>660</sup>.*

*En dernier lieu, « le Comité des Ministres rappelle qu'en l'absence d'un mécanisme judiciaire de contrôle, il appartient aux États qui ont ratifié la Charte d'interpréter et d'appliquer de bonne foi ses dispositions. L'attention que, non seulement le Comité des Ministres en tant qu'organe collégial, mais aussi les États membres individuellement accordent aux conclusions et remarques que le CPLRE formule dans le cadre de ses procédures de contrôle politique est un signe évident à la fois de l'efficacité de l'action du CPLRE et de la bonne foi de ces États »<sup>661</sup>.*

Il convient de relever que des rapports détaillés concernant l'application d'un ou plusieurs article(s) de la charte par les États l'ayant ratifiée sont régulièrement adoptés par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe depuis son *coup de force* de 1992. Dans certains cas, ces rapports sont suivis d'une recommandation du Comité des ministres. La recommandation du 3 juillet 1996 du Congrès sur le suivi de la mise en œuvre de la charte européenne de l'autonomie locale<sup>662</sup> est, en l'espèce suivie d'une recommandation du 18 septembre 1998 du Comité des ministres aux États membres sur le contrôle de l'action des collectivités locales<sup>663</sup>. Cette recommandation incite les États membres à prendre des mesures

---

<sup>660</sup> *Ibid.*

<sup>661</sup> *Ibid.*

<sup>662</sup> Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 1996, 3<sup>ème</sup> session, Suivi de la mise en œuvre de la charte européenne de l'autonomie locale, Recommandation 20 du 3 juillet 1996.

<sup>663</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1998, 641<sup>ème</sup> réunion, Contrôle de l'action des collectivités locales, Recommandation 12 du 18 septembre 1998.

visant à renforcer l'autonomie des collectivités en fixant des lignes directrices quant aux contrôles administratifs et aux recours contentieux dans leur ordonnancement interne.

L'initiative prise par le Congrès de créer un groupe de travail chargé d'évaluer l'application de la charte européenne de l'autonomie locale prend une nouvelle dimension au tournant de l'année 1996. Dans une résolution du 4 juillet 1996<sup>664</sup>, le Congrès « charge le Comité d'experts indépendants travaillant sous l'égide du Groupe de Travail responsable du suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale, de préparer périodiquement, sous le contrôle de ce dernier, un résumé technique décrivant de façon synthétique et sous la forme de fiches pays par pays, la situation institutionnelle, normative – y compris les réformes récentes et envisagées – et pratique de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les pays candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe lorsque l'Assemblée parlementaire a été saisie pour avis »<sup>665</sup>.

À partir de 1999, le Congrès établit annuellement plusieurs rapports sur l'état de la démocratie locale et régionale dans plusieurs États ayant adhéré à la charte. Ces rapports sont établis sur la base des dispositions contenues dans la charte européenne de l'autonomie locale et du cadre de référence pour la démocratie régionale<sup>666</sup>.

Parmi les rapports établis sur l'état de la démocratie locale et régionale, il convient de signaler, celui que le Congrès a rendu sur le France, dans sa recommandation du 22 mars 2016<sup>667</sup>. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe exprime sa préoccupation quant à la réforme territoriale. En redessinant les régions sans consulter les collectivités concernées et en supprimant la clause de

---

<sup>664</sup> Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe, 1996, 3<sup>ème</sup> session, principes à suivre pour l'action du Congrès lors de la préparation de rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les pays membres et dans les pays candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, Résolution 31 du 4 juillet 1996.

<sup>665</sup> *Ibid.*, §8.

<sup>666</sup> Cf. *infra*.

<sup>667</sup> Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 2016, 30<sup>ème</sup> session, La démocratie locale et régionale en France, Recommandation 384, du 22 mars 2016.

compétence générale des départements et des régions, la France aurait ainsi porté atteinte à la charte européenne de l'autonomie locale.

## Section 2 – L'inachèvement de la charte européenne de l'autonomie régionale

Le projet de créer un instrument juridique destiné à préserver l'autonomie des collectivités régionales est lancé les 3 et 5 juin 1993 par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe lors d'une conférence sur le bilan et les perspectives de la régionalisation en Europe.

Dans la déclaration finale de Genève<sup>668</sup>, les participants à cette conférence proposent un certain nombre de principes directeurs relatifs à l'organisation des régions en Europe. Ils proposent également que « *l'une des premières grandes tâches de la nouvelle Chambre générale des pouvoirs locaux et régionaux et de sa Chambre régionale devrait être la préparation – en coopération avec l'Assemblée parlementaire – d'une «Charte Européenne de l'autonomie régionale» qui – sans viser une uniformisation des institutions régionales – définisse les principes démocratiques de la régionalisation et trace des limites claires entre le régionalisme et le séparatisme, ainsi qu'entre le rôle des régions et l'autonomie locale* »<sup>669</sup>.

Le projet de créer un tel instrument fait écho auprès de la jeune Chambre des régions<sup>670</sup>. Car peu de temps après la tenue de la conférence sur le bilan et les perspectives de la régionalisation en Europe, la Chambre des régions saisit le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe du projet de créer un instrument juridique destiné à préserver l'autonomie des collectivités régionales.

Dans une résolution du 3 juin 1994<sup>671</sup>, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe soutient pleinement l'initiative prise par la Chambre des

---

<sup>668</sup> V. pour la déclaration de Genève : Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 1994, 1<sup>ère</sup> session, Conférence sur la régionalisation en Europe : bilan et perspectives, Recommandation 6 du 3 juin 1994.

<sup>669</sup> *Ibid.*, §23.

<sup>670</sup> Cf. *supra*.

<sup>671</sup> Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, 1994, 1<sup>ère</sup> session La régionalisation en Europe : bilan et perspectives, Résolution n° 8 du 3 juin 1994.

régions. Encouragés par le Conseil de l'Europe, il s'avère, en effet, que, dans le milieu des années 1990, les États membres renforcent les compétences de leurs collectivités régionales ou créent de telles structures pour transférer une partie de leurs compétences aux régions. Le *fait régional* est désormais une réalité tangible et de tels ensembles structurent peu à peu l'organisation de ces mêmes États.

Selon le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, « *la régionalisation [est devenue] une structure administrative courante de l'État, [car elle correspond] à un besoin réel des citoyens et de leurs représentants élus* ». Cependant, il n'en demeure pas moins que les nouvelles régions ne doivent pas empiéter sur les « *compétences des communes et des autres collectivités* ». Autrement dit, la subsidiarité doit guider l'action des promoteurs du projet de texte destiné à préserver l'autonomie régionale. Tel est le message que le Congrès veut faire passer avant d'inviter ses deux chambres à « *élaborer une Charte européenne de l'autonomie régionale, selon le modèle de la Charte européenne de l'autonomie locale, en coopération avec l'Assemblée parlementaire [...] et à engager des réflexions sur la définition d'un Code d'application du principe de subsidiarité, à mettre en œuvre tant à l'intérieur des États qu'au niveau européen* »<sup>672</sup>.

Le 3 juin 1994, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe adresse également une recommandation<sup>673</sup> aux autorités nationales, au Comité des ministres et à l'Assemblée parlementaire. Subsidiarité, unité et non uniformité des structures régionales, est, cette fois, le message que le Congrès veut faire passer auprès des instances qui en aval, aurait eu à valider, à quelque niveau que ce soit, le projet de charte européenne de l'autonomie régionale.

Sur cette base, un premier projet de charte est proposé par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe dans une résolution du 5 juillet 1996<sup>674</sup>. Le Congrès charge le groupe qui travaille sur la rédaction de la charte de lui

---

<sup>672</sup> *Ibid.*

<sup>673</sup> *Op. cit.*

<sup>674</sup> Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, 1996, 3<sup>ème</sup> session, Charte européenne de l'autonomie régionale, Résolution 37 du 5 juillet 1996.

présenter lors de sa session de 1997, après consultation des personnes associées, « *un texte finalisé dont l'adoption serait recommandée au Comité des Ministres* »<sup>675</sup>.

Le Congrès présente le texte finalisé par le groupe de travail dans une recommandation du 5 juin 1997<sup>676</sup>. Dans ce texte, le Congrès marque sa préférence quant à la nature de l'instrument juridique à adopter. Il souhaite que le texte soit adopté par voie de convention et non par voie de recommandation du Conseil des Ministres. L'enjeu est de taille. Dans le premier cas, le texte adopté devient contraignant dès son introduction dans l'ordre juridique interne des États membres. Dans le second cas, le texte n'a pas de valeur contraignante pour les États membres<sup>677</sup>. Ainsi le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe invite l'Assemblée parlementaire « *à soutenir le projet de Charte européenne de l'autonomie régionale* » et le Comité des ministres « *à examiner, en vue de son adoption comme Convention du Conseil de l'Europe, le projet de Charte européenne de l'autonomie régionale* »<sup>678</sup>.

L'Assemblée parlementaire appuie le texte finalisé par le Congrès dans une résolution du 19 mars 1997<sup>679</sup>. « *La reconnaissance de l'autonomie régionale s'inscrit dans la mise en œuvre des principes défendus par le Conseil de l'Europe et que ce projet de charte vient utilement compléter la Charte européenne de l'autonomie locale. Dans une Europe en construction, il est aussi important de garantir le principe de subsidiarité, d'une part en favorisant le développement de la démocratie territoriale, en particulier au niveau régional, et d'autre part par la promotion de la régionalisation en tant qu'alternative à des politiques centralisées qui se révèlent souvent inadéquates pour résoudre efficacement certains problèmes de proximité* »<sup>680</sup>. Cependant, un tel instrument juridique ne présente « *un intérêt et une utilité* » à la condition de respecter « *les différents traditions nationales* » en matière

---

<sup>675</sup> *Ibid.*

<sup>676</sup> Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 1997, 4<sup>ème</sup> session, Projet de charte européenne de l'autonomie régionale, Recommandation 34 du 5 juin 1997.

<sup>677</sup> C'est le même dilemme que pour l'adoption de la charte européenne de l'autonomie locale.

<sup>678</sup> *Ibid.*

<sup>679</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1997, Deuxième partie de la session, Avant-projet de charte européenne de l'autonomie régionale du CPLRE, Résolution 1118 du 19 mars 1997.

<sup>680</sup> *Ibid.*, §4.

d'organisation territoriale<sup>681</sup>. À ce titre, un État membre conserve la possibilité de ne pas choisir la région en tant que mode d'organisation administrative dès lors que ce modèle ne relève pas de sa tradition nationale.

Dans ce même texte, l'Assemblée parlementaire se montre globalement « *satisfaite de la rédaction [...] du projet qui lui a été soumis* ». L'Assemblée valide le fait que les promoteurs du texte n'aient pas « *défini la région* ». Ce choix permet ainsi « *de tenir compte de l'extrême diversité institutionnelle régionale existante en Europe* » et, en conséquence, de respecter les différentes traditions nationales en matière d'organisation territoriale<sup>682</sup>.

Dans une recommandation du 7 novembre 1997<sup>683</sup>, l'Assemblée parlementaire réitère son soutien au texte proposé par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Le texte est suffisamment souple pour que toutes les formes de régionalisme puissent être prises en compte dans le cadre du Conseil de l'Europe. Il offre « *un modèle de régionalisation fidèle aux valeurs du Conseil de l'Europe et suffisamment flexible pour qu'il puisse s'adapter aux divers besoins et structures politiques des États membres [du Conseil de l'Europe]* ». Par ailleurs, « *en basant les relations entre les différents niveaux d'administration - vers le haut comme vers le bas – sur le principe de subsidiarité, le projet de charte garantit le respect des intérêts des collectivités locales* ». Parallèlement, « *le projet stipule que la reconnaissance de l'autonomie régionale implique, de la part des régions, le respect de l'intégrité et de la souveraineté de l'État dont elles font partie* »<sup>684</sup>.

L'adoption d'un texte par voie de convention emporte la ferveur de l'Assemblée parlementaire. À son avis, « *l'élaboration d'une convention du Conseil de l'Europe* » a deux avantages. Elle permet non seulement « *de donner une garantie juridique internationale aux régions européennes existantes* » mais

---

<sup>681</sup> *Ibid.*, §6.

<sup>682</sup> *Ibid.*, §8.

<sup>683</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1998, Première partie de la session, Projet de charte européenne de l'autonomie régionale du CPLRE, Recommandation 1349 du 7 novembre 1997.

<sup>684</sup> *Ibid.*

également de « de servir de référence aux États qui ont entamé une réflexion sur la réforme de leurs structures politiques et territoriales »<sup>685</sup>.

Au vu de ces éléments, l'Assemblée parlementaire recommande « au Comité des Ministres de saisir l'opportunité politique qu'offre le projet de charte européenne de l'autonomie régionale et [...] de l'examiner dans les meilleurs délais ». Pour ce faire, elle demande « d'associer l'assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe aux travaux qui seraient confiés à un comité intergouvernemental d'experts afin de finaliser le texte avant son adoption et son ouverture à la signature »<sup>686</sup>.

Le Comité des ministres répond le 12 mai 1998 à la recommandation faite par l'Assemblée parlementaire. Cependant, il ne prend aucune position quant à la nature du texte à adopter. Il se limite à indiquer à l'Assemblée parlementaire « qu'un instrument juridique sur l'autonomie régionale pouvait être élaboré mais uniquement dans les domaines acceptables pour tous les États<sup>687</sup>. Or un texte acceptable par tous les États membres est un texte qui est réduit à son plus petit dénominateur commun.

Il semble que la prudence du Comité des ministres ait favorisé la prise de position des autres parties prenantes quant à la nature du texte à adopter pour préserver l'autonomie des collectivités territoriales. Dans un avis du 13 décembre 2000, le Comité des régions de l'Union européenne soutient le projet de charte européenne de l'autonomie régionale sous la forme d'une convention<sup>688</sup>. Pour la première fois, le Comité des régions, organe de l'Union européenne, prend part à la question de l'élaboration d'un projet de texte porté par le Conseil de l'Europe.

---

<sup>685</sup> *Ibid.*

<sup>686</sup> *Ibid.*, §1 et § 2.

<sup>687</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1998, Troisième partie de la session, Réponse à la Recommandation 1349 (1997) - Projet de charte européenne de l'autonomie régionale du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), Doc. 8119 du 18 mai 1998.

<sup>688</sup> Avis du Comité des régions du 13 décembre 2000 sur la recommandation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe sur la charte européenne de l'autonomie régionale, COM-Aff. Inst./010.

Dans une résolution du 6 juin 2002<sup>689</sup>, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe développe une série importante d'arguments en faveur de l'adoption de la charte sous forme de convention<sup>690</sup>. D'après le Congrès, « *une recommandation du Conseil de l'Europe adoptée à l'unanimité conduit à s'entendre sur le plus petit dénominateur commun, ce qui n'est guère conforme à la dynamique du processus de régionalisation en Europe* »<sup>691</sup>. Le Congrès charge son président de transmettre la résolution du 6 juin 2002 au président de la 13<sup>ème</sup> conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales prochainement réunis à Helsinki « [de distribuer cette résolution] *aux délégations invitées en tant que contribution du Congrès* »<sup>692</sup>. Ainsi la mobilisation du Congrès en faveur d'une convention européenne s'accroît à la veille de l'ouverture de la 13<sup>ème</sup> conférence des ministres européens.

La 13<sup>ème</sup> conférence a lieu les 27 et 28 juin 2002. Il en résulte une déclaration sur l'autonomie régionale<sup>693</sup>. Dans ce texte, les ministres européens

---

<sup>689</sup> Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe, 2002, 9<sup>ème</sup> session, Projet de la charte européenne de l'autonomie régionale, Résolution 146 du 6 juin 2002.

<sup>690</sup> Le Congrès « *est toutefois convaincu :*

*a. que l'adoption du projet de charte européenne de l'autonomie régionale sous la forme d'une convention serait conforme à la demande formulée par le Congrès en 1994, dans sa Résolution 8, d'élaborer une charte européenne de l'autonomie régionale selon le modèle de la Charte européenne de l'autonomie locale adoptée, quant à elle, sous la forme juridique d'une convention;*

*b. que cette forme juridique laisse les États membres entièrement libres de signer et de ratifier la convention ou, au regard de leurs propres structures régionales, de préférer les réglementations nationales en dehors du cadre juridique européen;*

*c. que la forme juridique d'une convention offre néanmoins la nécessaire souplesse juridique pour prendre en compte les particularités nationales respectives, également dans l'hypothèse de l'adoption d'un cadre juridique européen unique, comme l'atteste en particulier la possibilité de formuler des réserves sur certaines dispositions du projet de convention;*

*d. que, en revanche, une recommandation du Conseil de l'Europe, qui doit être adoptée à l'unanimité conduirait à s'entendre sur le plus petit dénominateur commun, ce qui ne serait guère conforme à la dynamique du processus de régionalisation en Europe ».*

Le Congrès « *considère, dans ces conditions, qu'il est nécessaire que les États membres du Conseil de l'Europe reconnaissent clairement l'importance et les éléments fondamentaux de l'autonomie régionale en se fondant sur le projet adopté par le Congrès en 1997 d'une charte européenne de l'autonomie régionale et, en conséquence :*

*a. maintient sa Recommandation 34 du 5 juin 1997 qui invitait le Comité des Ministres à « examiner, en vue de son adoption comme convention du Conseil de l'Europe, le projet de charte européenne de l'autonomie régionale » ;*

*b. estime que le Conseil de l'Europe aura le temps de prendre définitivement position, à la lumière des informations détaillées fournies dans l'intervalle, en tout état de cause avant la prochaine session plénière du Congrès en 2003 ».*

*Ibid.*, §10 et §11.

<sup>691</sup> *Ibid.*, §7a.

<sup>692</sup> *Ibid.*, §13a.

<sup>693</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 2002, 13e session de la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales (Helsinki, 27 et 28 juin 2002), CM (2002) 125.

adoptent un ensemble de concepts de base et de principes communs<sup>694</sup> à tous les modèles d'autonomie régionale. Cependant, la nature de l'instrument juridique à adopter reste en suspens en raison « *de points de vue différents* »<sup>695</sup>. Au vu de ces éléments, les ministres européens recommandent au Comité des ministres « *de donner mandat au Comité directeur sur la démocratie locale et régionale d'élaborer des projets d'instruments juridiques de différents types prenant en considération les propositions formulées pendant la Conférence et les expériences en cours des États membres, et répondant à la nécessité d'établir un lien approprié avec la [charte européenne de l'autonomie locale]* »<sup>696</sup>.

S'appuyant sur la proposition faite par la 13<sup>ème</sup> conférence, le Comité des ministres donne mandat au Comité directeur sur la démocratie locale et régionale de préparer deux textes ayant une base juridique distincte : un projet de convention sur l'autonomie régionale et un projet de recommandation du Comité des ministres sur l'autonomie régionale. Conformément au mandat qui est donné au Comité directeur, un projet de convention et un projet de recommandation sur l'autonomie locale sont transmis au Comité des ministres.

Après la transmission du projet de convention et du projet de recommandation sur l'autonomie régionale par le Comité directeur au Comité des ministres, le Congrès mobilise, une nouvelle fois, ses représentants en faveur de l'adoption d'un texte sur l'autonomie régionale par voie de convention. Ainsi dans une résolution du 22 mai 2003<sup>697</sup>, le Congrès invite, cette fois, « *ses membres et ses délégations nationales à intervenir auprès de leur gouvernement respectif afin qu'ils soutiennent l'adoption d'une charte européenne de l'autonomie régionale sous forme de convention* »<sup>698</sup>.

---

<sup>694</sup> Ces concepts de base et ces principes communs sont annexés à la déclaration finale des ministres européens responsables de collectivités locales et régionales.

<sup>695</sup> *Ibid.*

<sup>696</sup> *Ibid.*

<sup>697</sup> Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 2003, 10<sup>ème</sup> session, Projet de charte européenne de l'autonomie régionale : état d'avancement des travaux visant son adoption sous forme de convention internationale, Résolution 161 du 22 mai 2003.

<sup>698</sup> *Ibid.*, §13.

Peu après, dans une recommandation du 27 mai 2004<sup>699</sup>, le Congrès invite désormais « *l'Assemblée parlementaire à recommander au Comité des Ministres d'adopter rapidement une convention du Conseil de l'Europe sur l'autonomie régionale sur la base du projet élaboré par le [Comité directeur de la démocratie locale et régionale]* ». Selon les arguments du Congrès « *le projet de convention constitue d'ores et déjà un compromis juridique susceptible de faciliter l'acceptation d'une convention du Conseil de l'Europe sur l'autonomie régionale à côté de la Charte européenne de l'autonomie locale, déjà en vigueur* ». Le Congrès soutient qu'une « *convention internationale représente un instrument juridique de nature contraignante uniquement pour les États qui l'ont acceptée et que – conformément à sa nature juridique – les États restent absolument libres de signer et ratifier une convention ou non* ». En revanche, le Congrès considère que « *l'adoption d'une recommandation du Comité des Ministres sur l'autonomie régionale peut causer un déséquilibre institutionnel dans le cadre du droit européen, car un tel texte, compte tenu de l'existence de la Charte européenne de l'autonomie locale, établirait une hiérarchie normative internationale entre les pouvoirs locaux et les pouvoirs régionaux à l'échelle continentale* ».

La 14<sup>ème</sup> conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales<sup>700</sup> se tient à Budapest les 24 et 25 février 2005. Dans une prise de position<sup>701</sup>, les ministres européens admettent « *qu'aucun des deux projets d'instruments juridiques ne bénéficie du soutien nécessaire pour pouvoir être adopté* ». Des « *divergences de vues sur l'instrument juridique* »<sup>702</sup> à adopter par les États membres du Conseil de l'Europe justifient cet abandon par les ministres européens.

Les divergences de vue entre les États membres ne font, cependant, pas obstacle à la poursuite des pourparlers entre les ministres européens. Dans ce texte, les ministres européens réaffirment ainsi « *que l'autonomie régionale, comme tout*

---

<sup>699</sup> Conseil de l'Europe, Congrès de pouvoirs locaux et régionaux, 2004, 11<sup>ème</sup> session, Convention du Conseil de l'Europe sur l'autonomie régionale - état d'avancement du projet, Recommandation 156 du 27 mai 2004.

<sup>700</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 2004, 14<sup>e</sup> session de la Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales et régionales, CM (2005) 45.

<sup>701</sup> *Ibid.*, annexe 4.

<sup>702</sup> *Ibid.*

*autre niveau d'administration, doit respecter les principes démocratiques d'organisation et de fonctionnement »* et rappellent, à cet effet, les concepts de base et les principes communs de l'autonomie régionale approuvés par la précédente conférence. Compte tenu de ce qui précède, les ministres européens « *recommande au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de suivre l'évolution de l'autonomie régionale »* au regard de ces concepts de base et de ces principes communs. Les ministres européens invitent aussi le Comité des ministres « *à charger le [Comité directeur sur la démocratie locale et régionale] d'établir un rapport substantiel sur les évolutions, les mesures novatrices et problèmes identifiés et de le communiquer à [la 15<sup>ème</sup> conférence des ministres européens]*<sup>703</sup> ».

En parallèle, dans un avis du 1<sup>er</sup> juin 2005<sup>704</sup>, le Congrès continue à mobiliser ses interlocuteurs en vue de l'adoption d'une convention. Il « *souligne, une fois de plus, le besoin, pour le Conseil de l'Europe, de se doter rapidement d'un instrument juridique international sur l'autonomie régionale, en vue de parfaire le système de protection de l'autonomie locale par des mécanismes de protection de l'autonomie régionale ainsi que de garantir l'application du principe de subsidiarité dans les États membres du Conseil de l'Europe »*<sup>705</sup>. À cette fin, le Congrès invite les ministres européens réunis à Valence, en 2007, pour la 15<sup>ème</sup> conférence « *à prendre en compte sa Recommandation [du 27 mai 2004] sur la Convention du Conseil de l'Europe sur l'autonomie régionale »*<sup>706</sup>.

Peu après, la Commission institutionnelle de la Chambre des régions réalise un rapport sur l'état et les perspectives de la régionalisation dans les pays membres du Conseil de l'Europe<sup>707</sup>. L'objectif affiché de ce rapport est de « *stimuler la discussion sur les grands axes du régionalisme européen »* ainsi que de « *contenir des réflexions justifiant la nécessité d'un instrument juridique contraignant du Conseil*

---

<sup>703</sup> *Ibid.*

<sup>704</sup> Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, 2005, Résultats de la 14<sup>ème</sup> Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales et régionales, Avis 25 du 1<sup>er</sup> juin 2005.

<sup>705</sup> *Ibid.*, §23.

<sup>706</sup> *Ibid.*, §26.

<sup>707</sup> Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Chambre des régions, 2007, Rapport sur l'état actuel de la régionalisation et les perspectives de développement de l'autonomie régionale dans les États membres du Conseil de l'Europe.

de l'Europe en matière d'autonomie régionale »<sup>708</sup>. Ce rapport présenté au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, le 15 mai 2007<sup>709</sup>, doit « *fournir des éléments utiles pour préparer une contribution du Congrès [à] la 15<sup>e</sup> Conférence des ministres européens* »<sup>710</sup> et relancer la dynamique d'une charte européenne de l'autonomie régionale adoptée par voie de convention.

L'impasse juridique sur la création d'une charte européenne de l'autonomie régionale est propice à de nouvelles initiatives. C'est ainsi que, parallèlement au projet de création d'une charte, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe lance, dans une résolution du 1<sup>er</sup> juin 2007<sup>711</sup>, le projet d'adopter, cette fois, « *un instrument juridique international relatif à la démocratie régionale* »<sup>712</sup> lors de la Conférence des ministres européens à Utrecht les 16 et 17 novembre 2009.

À ce stade, il convient de relever que la référence faite à la démocratie régionale est moins polémique que celle faite à l'autonomie régionale. Ce remplacement est-il, néanmoins, suffisant pour inverser la tendance de fond ? La nouvelle version de texte proposée à brève échéance par le Congrès persuadera-t-elle et suscitera-t-elle l'adhésion du Comité des ministres ? Quelques obstacles restent à franchir pour le Congrès.

Le Congrès doit préalablement convaincre les ministres européens responsables de collectivités locales et régionales pour que le projet d'instrument juridique international relatif à la démocratie régionale soit porté devant le Comité des ministres. À cette fin, le Congrès décide « *de confier à sa délégation qui participera à la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales [à Valence, les 14 et 16 octobre 2007] la tâche de porter à*

---

<sup>708</sup> *Ibid.*

<sup>709</sup> Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, 2007, 14<sup>ème</sup> session plénière, Proposition de charte européenne de la démocratie régionale, CPR(14)6REP1 du 15 mai 2007.

<sup>710</sup> Chambre des régions, 2007, Rapport sur l'état actuel de la régionalisation et les perspectives de développement de l'autonomie régionale dans les États membres du Conseil de l'Europe. *Op. cit.*

<sup>711</sup> Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 2007, 14<sup>ème</sup> session, Principes régissant la démocratie régionale : propositions et stratégie, Résolution 244 du 1<sup>er</sup> juin 2007.

<sup>712</sup> *Ibid.*, point 14 c).

*l'attention des ministres l'intérêt de relancer la réflexion sur un texte qui fonde les principes de la démocratie régionale – de façon que, partant du projet préparé par le Congrès, il fasse l'objet d'un dialogue constructif entre le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe »*<sup>713</sup>.

Le Congrès doit également obtenir le soutien de l'Assemblée parlementaire quant à son projet de texte. En vue de la réunion de la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales à Valence les 16 et 17 octobre 2007, le Congrès « *invite l'Assemblée parlementaire à prendre connaissance du [projet de] texte [dès sa transmission], à faire part de son intérêt pour cette nouvelle proposition et à lui donner son appui »*<sup>714</sup>.

À la 15<sup>ème</sup> conférence organisée à Valence les 16 et 17 octobre 2007<sup>715</sup>, les ministres européens responsables des collectivités locales et régionales prennent connaissance du rapport établi par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale à la demande du Comité des ministres. Ce rapport met en lumière des points de convergences et de divergences en matière d'organisation régionale entre les États membres. Dans une déclaration sur l'autonomie régionale les ministres européens constatent qu'il existe à la fois « *une grande diversité de solutions et de pratiques institutionnelles qui coexistent en parallèle en raison de cadres, conditions et politiques nationaux différents* » et « *des thèmes communs* »<sup>716</sup>. Aucun instrument juridique n'est proposé, à l'issue de la conférence, par les ministres européens, lesquels renvoient au Comité des ministres le soin de prendre les décisions nécessaires à leur prochaine feuille de route.

---

<sup>713</sup> Principes régissant la démocratie régionale : propositions et stratégie, Résolution 244 du 1<sup>er</sup> juin 2007. *Op. cit.* §14 a.

<sup>714</sup> *Ibid.* § 14b.

<sup>715</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 2007, 15e session de la Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales et régionales, CM(2008)14-add.

<sup>716</sup> *Ibid.*

Ces thèmes communs sont les suivants : la fixation des territoires régionaux, la répartition des pouvoirs entre les différents échelons institutionnels et administratifs de l'État et l'étendue des compétences attribuées aux régions, le financement des régions, la coopération entre collectivités régionales, et la responsabilité des collectivités régionales à un niveau suprarégional (national ou européen).

Un an plus tard, dans une recommandation du 28 mai 2008<sup>717</sup>, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe propose un projet de charte européenne de la démocratie régionale. Le Congrès « *recommande au Comité des Ministres d'examiner le projet de charte européenne de la démocratie régionale* » et « *de prendre les mesures nécessaires en vue de l'adoption du projet de charte européenne de la démocratie régionale en tant que nouvelle convention du Conseil de l'Europe* »<sup>718</sup>.

Le projet de charte européenne de la démocratie régionale finalisé par le Congrès est finalement écarté par le Comité européen sur la démocratie locale et régionale<sup>719</sup>. Lors de sa réunion des 8 au 10 décembre 2008, le Comité européen conclut au fait « *qu'il n'existe pas assez de volonté partagée pour qu'une telle activité normative puisse être menée à bien* »<sup>720</sup>. Le Comité européen fait, en revanche, une contre-proposition. Il suggère « *d'établir un cadre de référence sur la démocratie régionale destiné à guider les réformes institutionnelles au niveau régional, à condition que ce cadre puisse être mis en place rapidement, c'est-à-dire en poursuivant le but de le compléter avant la prochaine conférence ministérielle - et sans frais excessifs ni charge administrative disproportionnée* »<sup>721</sup>. Parallèlement, le Comité européen se dit satisfait « *d'apprendre que le Congrès soutient les travaux engagés par le [Comité européen] en vue d'établir un cadre de référence sur la démocratie régionale* »<sup>722</sup>.

Une proposition de *cadre de référence pour la démocratie régionale* au Comité des ministres est présentée par le Comité européen le 11 août 2009<sup>723</sup>. Ce cadre de référence est porté à l'ordre du jour de la Conférence des ministres

---

<sup>717</sup> Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 2008, 15<sup>ème</sup> session, Projet de charte européenne de la démocratie régionale, Recommandation 240 du 7 novembre 2008.

<sup>718</sup> *Ibid.*, §12 a et b.

<sup>719</sup> Le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale est remplacé par le Comité européen sur la démocratie local et régionale.

<sup>720</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 2009, Projet de charte européenne de la démocratie régionale – Réponse adoptée à la recommandation 240 (2008) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, CM/Cong(2009)Rec240-final du 14 septembre 2009. Annexe à la réponse, §16.

<sup>721</sup> *Ibid.*, annexe à la réponse §20.

<sup>722</sup> *Ibid.*, Réponse §4.

<sup>723</sup> . Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 16e session de la Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables des collectivités locales et régionales (Utrecht, 16-17 novembre 2009), CM(2010)3 du 8 janvier 2010, annexes.

responsables des collectivités locales et régionales réunis à Utrecht les 16 et 17 novembre 2009. Les ministres européens prennent « *note du cadre de référence pour la démocratie régionale, élaboré conjointement par le [Comité européen] et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, en tant que document que peuvent utiliser ceux qui réfléchissent à réformer les institutions et la gouvernance au niveau régional, y compris l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux dans leurs travaux* »<sup>724</sup>.

Le cadre de référence pour la démocratie régionale ne sera finalement pas inscrit à l'ordre du jour du Comité des ministres et donc validé par le dernier échelon du Conseil de l'Europe.

Or, ce qui est paradoxal de constater, c'est que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe continue d'invoquer ce cadre de référence pour la démocratie régionale en dépit de la position prise par le Comité des ministres, voire d'inviter les États membres à se référer à ce cadre.

Dans une recommandation du 18 mars 2010<sup>725</sup>, le Congrès encourage ainsi « *les gouvernements des États membres à s'inspirer du Cadre de référence pour la démocratie régionale lorsqu'ils élaborent des politiques s'appliquant au niveau régional ou dans le cadre de leurs réformes institutionnelles à ce niveau* »<sup>726</sup>.

Sur le site Internet<sup>727</sup> du Congrès de pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, nous pouvons aujourd'hui lire que ce cadre constitue « *un Code des droits et obligations des entités régionales. [Ce] cadre a deux grandes fonctions : d'une part, servir d'inspiration lorsqu'un pays décide d'établir ou de réformer ses autorités au niveau régional, et, d'autre part, servir de recueil de principes sur lequel le Congrès peut s'appuyer pour suivre la situation de la démocratie régionale dans les États membres du Conseil de l'Europe. Le texte met l'accent sur le principe de subsidiarité, sur celui de la cohésion sociale et territoriale et sur la nécessité d'établir*

---

<sup>724</sup> *Ibid.*

<sup>725</sup> Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 2010, 17<sup>ème</sup> session, Suivi par le Congrès de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales, Recommandation 282 du 18 mars 2010.

<sup>726</sup> *Ibid.*, §8a.

<sup>727</sup> Pour plus de détails, v. <https://www.coe.int/fr/web/congress/achievements>

*une solidarité entre les diverses composantes d'un État souverain. Pour les autorités de région, le Cadre propose des principes applicables à leur structure démocratique, à leur organisation, à leurs compétences et à leurs ressources propres, à leur place au sein de l'État, à leurs relations avec d'autres autorités, et à leurs relations avec les citoyens »*<sup>728</sup>.

Il convient de noter que le cadre de référence pour la démocratie régionale adopté par la 16<sup>ème</sup> conférence n'est dépourvu pas de tout lien avec les principes, les valeurs et les compétences de l'Union européenne. Comme cela est d'ailleurs écrit dans la déclaration finale de la 16<sup>ème</sup> conférence, le cadre de référence se devait d'insister sur « *le principe de subsidiarité* » et « *le principe de la cohésion sociale et territoriale* ». Ce cadre de référence « *intègre également l'émergence – variable d'ailleurs selon les pays - du concept d' « intérêts régionaux* », recouvrant les secteurs de l'activité régionale, tels que par exemple : *culture et formation, protection sociale et soins de santé, développement équilibré et durable, protection de la nature et de la biodiversité, politiques économiques...* ».

Ainsi quinze ans auront été nécessaire entre le projet de créer une charte européenne de l'autonomie régionale et l'adoption finalement d'un cadre de référence pour la démocratie régionale.

---

<sup>728</sup> Pour plus de détails, v. <https://www.coe.int/fr/web/congress/achievements> [Consulté le 10 juin 2021].

## CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Le Conseil de l'Europe est constitué d'une mosaïque de 47 États membres. Il y a des États-nations qui se sont constitués après des décennies de lutte contre des velléités régionales et/ou locales. Certains de ces États unitaires ont traversé les siècles<sup>729</sup>, d'autres ont, en revanche, succombé du fait des guerres et/ou des conflits européens<sup>730</sup>. Parallèlement, certains de ces États et/ou des entités régionales et/ou locales (elles-mêmes absorbées par un État) apparaissent ou réapparaissent après la première et/ou la Seconde Guerre mondiale et/ou l'ouverture du mur de Berlin en 1989 et l'éclatement de l'Union soviétique en 1991<sup>731</sup>. Enfin, il y a quelques États qui ont pris à contre-pied les principes de l'État unitaire et choisi de mettre en place une organisation politique fédérale pour accorder des droits aux autonomies locales et/ou régionales<sup>732</sup>.

Au regard de ce qui précède et des particularismes régionaux et/ou locaux susmentionnés, il est aisé de comprendre le temps qui s'est écoulé entre le lancement de l'idée d'un texte préservant l'autonomie locale et celui de l'autonomie régionale et leur adoption dans une version définitive par les instances du Conseil de l'Europe.

Par ailleurs, il convient de noter que, si l'autonomie locale cristallise le débat quant aux modalités de rattachement juridique du texte à adopter, l'autonomie régionale suscite, pour sa part, un véritable débat de fond. Car adopter un texte qui aurait abouti à accorder des droits à l'autonomie régionale n'était pas sans conséquence dans des États où l'identité régionale est forte. Nombreux sont les foyers, en Europe, où l'identité régionale provoque des passions et des tensions. Il y a la question de l'autonomie basque<sup>733</sup> et catalane<sup>734</sup> en Espagne. Il y a celle de

---

<sup>729</sup> À l'instar du Danemark, de l'Espagne, de la France, de la Norvège, des Pays-Bas, du Portugal, du Royaume-Uni et de la Suède.

<sup>730</sup> Tel est le cas de la Roumanie.

<sup>731</sup> Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Estonie, Géorgie, Lettonie, Lituanie, Macédoine du nord, Moldavie, Monténégro, Serbie, Slovaquie et Ukraine.

<sup>732</sup> C'est le cas de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Belgique.

<sup>733</sup> Pour plus de détails v. : IZQUIERDO J-M., « La lutte des deux nationalismes basques », *La Question basque*. Éditions Complexe (programme ReLIRE), 2000, pp. 143-166. PETITHOMME M., « L'évolution des attitudes et du vote nationaliste au pays basque espagnol depuis la transition démocratique. (1978-2008) », *Pôle Sud*, vol. 31,

l'autonomie lombarde, sarde<sup>735</sup> et vénitienne en Italie. Il y a celle de l'autonomie corse<sup>736</sup> en France. Il y a la question de la Flandre et de la Wallonie en Belgique. Il y a aussi celle de l'Écosse<sup>737</sup> et de l'Irlande du nord au Royaume-Uni. Etc. Nombreuses sont les identités régionales, en Europe, si bien qu'il n'a pas été possible de trouver un terrain d'entente pour adopter un texte accordant des droits à l'autonomie régionale.

Au-delà des discordances entre les États membres du Conseil de l'Europe, il n'en demeure pas moins que la charte européenne de l'autonomie locale et le cadre de référence pour la démocratie régionale jettent les bases de droits minimaux ou d'un minimum de droits reconnus aux entités infra-étatiques. Certains auteurs parlent même de l'émergence d'un droit commun de l'autonomie locale en Europe<sup>738</sup>. Cependant, ce terme ne nous semble pas applicable au cas particulier. Le *droit commun* renvoie, de notre point de vue, à des notions spécifiques et bien établies dans notre environnement juridique. Le droit commun se définit comme le droit applicable à toutes les situations qui ne justifient pas l'application de règles y

---

n°2, 2009, pp. 103-128. TOURBEAUX J. et VALDES B., « Langue et constructions identitaires au Pays basque », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 205, n°5, 2014, pp. 72-89. LOYER B., « Conflit et représentations du conflit au Pays basque : la fin de l'ETA », *Hérodote*, vol. 158, n°3, 2015, pp. 16-38.

<sup>734</sup> Pour plus de détails v. : ALBERTI E., « Le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne », *Revue française d'administration publique*, vol. 121-122, n°1, 2007, pp. 145-159. « La marche de la Catalogne vers l'autodétermination », *Politique étrangère*, vol. hiver, n°4, 2013, pp. 37-49. ALLIES P. et MARCET J., « La Catalogne sur le chemin de l'indépendance ? », *Pôle Sud*, vol. 40, n°1, 2014, pp. 5-12. PETITHOMME M., « La Catalogne, du nationalisme à l'indépendantisme ? Les enjeux d'une radicalisation », *Critique internationale*, vol. 75, n°2, 2017, pp. 133-155. MONGIN O., « La Catalogne et l'Espagne : drame historique et malentendu politique », *Esprit*, vol. décembre, n°12, 2017, pp. 105-113. PELLISTRANDI B., « La Catalogne : une révolution antilibérale ? », *Le Débat*, vol. 198, n°1, 2018, pp. 137-144.

<sup>735</sup> Pour plus de détails, v. : LAFFAILLE F., Identité (s) et autonomie (s) des entités infra-étatiques. À propos de la Région de Sardaigne (en passant par l'Écosse), in *Revue internationale de droit comparé*, vol. 67 n°3, 2015. pp. 769-778.

<sup>736</sup> Pour plus de détails, v. : BISTOLFI R., « De la Corse et de la République », *Confluences Méditerranée*, vol. 36, n°1, 2001, pp. 9-30. LEFEVRE M., « Langue, terre et territoire en Corse », *Hérodote*, vol. 105, n°2, 2002, pp. 38-59. FAZI A., « La Corse et les régions insulaires de Méditerranée occidentale : l'impossible autonomie ? », *Ethnologie française*, vol. 38, n°3, 2008, pp. 437-447.

<sup>737</sup> Pour plus de détails, v. : LERUEZ J., « L'Écosse vers l'autonomie politique », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 65, n°1, 2000, pp. 109-124. DIXON K., « Le pari risqué des nationalistes écossais : l'indépendance ou rien ? », *Politique étrangère*, vol. hiver, n°4, 2013, pp. 51-61. LAFFAILLE F., Identité (s) et autonomie (s) des entités infra-étatiques. À propos de la Région de Sardaigne (en passant par l'Écosse), in *Revue internationale de droit comparé*, vol. 67 n°3, 2015. pp. 769-778. PAQUIN S., « La question écossaise et l'avenir du Royaume-Uni », *Un monde d'inégalités*. La Découverte, 2017, pp. 236-244. JEANNIER F., « 2. Les incertitudes écossaises, entre autonomie et indépendance », François Dubet éd., *Politiques des frontières*. La Découverte, 2018, pp. 50-70.

<sup>738</sup> Pour plus de détails sur cet aspect, v. : SCHÖNDORF-HAUBOLD, B., « L'émergence d'un droit commun de l'autonomie territoriale en Europe », *Revue française d'administration publique*, vol. 121-122, n°1, 2007, pp. 203-218. DELCAMP A., Premier regard sur le développement de l'autonomie locale dans les pays d'Europe centrale et orientale, in *Annuaire des collectivités locales*. Tome 16, 1996. pp. 145-156.

dérogeant<sup>739</sup>. De surcroît, à l'échelle de l'Union européenne, le droit commun se présente comme le droit applicable aux États membres ou bien comme celui des États membres. Par conséquent, au regard de ce qui précède, nous considérons plutôt que les deux textes en cause forment *un socle commun* de principes et de valeurs applicables à la mise en œuvre de l'autonomie locale et à l'exercice de la démocratie régionale en Europe.

---

<sup>739</sup> C'est-à-dire de règles dérogatoires au droit commun.

## Chapitre 2

### Le développement d'un mode de gouvernance

#### par l'Union européenne

« *Le gouvernement actuel de l'Union européenne est une configuration d'instances, visant à assurer que tout choix important réunisse l'aval des deux légitimités, celle des États membres, celle de l'Europe en construction* »<sup>740</sup> souligne Philippe MOREAU DEFARGES.

Si l'Union n'a pas un pouvoir central susceptible d'orienter et de diriger les affaires européennes<sup>741</sup>, la création d'un gouvernement européen a, pourtant, effleuré les esprits. Des projets de constituer un *gouvernement européen* de type fédéral ont été initiés par les États membres. Ils sont, cependant, restés lettre-mortes. Parmi ceux-ci, le traité établissant une Constitution pour l'Europe est le plus abouti. Adopté par consensus par la convention européenne les 13 juin et 10 juillet 2003, ce projet est finalement rejeté suite aux référendums des 25 mai 2005, en France<sup>742</sup>, et 1<sup>er</sup> juin 2005, aux Pays-Bas<sup>743</sup>.

La transformation de la gouvernance en Europe a, en partie, été impulsée par les États membres de l'Union européenne. Des dispositions ont été introduites, en ce sens, par les États membres, dans les traités successifs, pour faciliter l'adoption des décisions à prendre au sein de l'Union européenne. Parmi les dispositions prises, plusieurs mesures phares ont été adoptées par les États membres. Ainsi au fur et à mesure de l'élargissement et/ou de l'approfondissement de l'Union européenne, le vote à la majorité qualifiée a peu à peu remplacé celui à l'unanimité. En 1979, l'élection au suffrage universel direct des députés au Parlement

---

<sup>740</sup> MOREAU DEFARGES P. « La question du gouvernement européen », *Le Débat*, vol. 118, n°1, 2002, pp. 78-89.

<sup>741</sup> Le terme de « gouvernement » vient du latin « gubernare » signifiant diriger un navire, terme lui-même issu du grec « kubernan ».

<sup>742</sup> Le « non » recueille 54,68 % des suffrages exprimés en France.

<sup>743</sup> Le « non » recueille 61,54 % des suffrages exprimés aux Pays-Bas.

européen renforce le lien ténu entre les citoyens et/ou les sujets<sup>744</sup> des États membres de l'Union européenne. De son côté, le traité de Maastricht institutionnalise, en 1992, la citoyenneté européenne<sup>745</sup>.

L'adoption de mesures visant à réformer les institutions européennes *de l'intérieur* et/ou à rapprocher les citoyens de l'Union européenne n'a pas pour autant réduit le déficit démocratique tant critiqué par les analystes et les commentateurs politiques. Les mêmes récriminations reviennent au fil de l'actualité : manque de légitimité des institutions européennes, complexité de leurs processus décisionnels, inertie des États membres.

De plus, dans un contexte mondialisé, les entités infra-étatiques sont entrées sur la scène européenne. Dès lors comment associer les entités infra-étatiques au fonctionnement de l'Union européenne ? Si, dans un premier temps, l'idée est d'associer les entités infra-étatiques à la mise en œuvre de la politique régionale (section 1), l'idée est, dans un second temps, d'instaurer une gouvernance associant les entités infra-étatiques (section 2).

### Section 1 – L'association des entités infra-étatiques à la mise en œuvre de la politique régionale

La réduction des inégalités socio-économiques entre les régions constitue l'une des préoccupations majeures pour les membres fondateurs de l'Union européenne. Cette préoccupation est d'ailleurs l'un des motifs sur lequel s'appuient les États membres fondateurs pour justifier la création de l'Union européenne en 1957<sup>746</sup>.

Peu après, dans un rapport du 9 mai 1960<sup>747</sup>, le Parlement européen suggère la création d'un comité consultatif des économies régionales auprès de la

---

<sup>744</sup> Il n'y a pas de *citoyens* en Grande-Bretagne, mais seulement des *sujets* de sa Majesté.

<sup>745</sup> Ce n'est pas pour autant que cette citoyenneté figure comme telle, par exemple sur le passeport d'un citoyen français, intitulé « Union européenne / République française ».

<sup>746</sup> Dans l'exposé des motifs du dispositif d'origine du texte, il apparaît ainsi que les représentants des États membres sont « *soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisés* ».

<sup>747</sup> Assemblée parlementaire européenne - Documents de séance 1960-1961. 09.05.1960, n° 24. [s.l.].

Commission européenne pour mettre en œuvre la politique économique régionale européenne initiée dans le traité de Rome<sup>748</sup>. Pour cela, l'assemblée propose que « *ce comité [soit] composé d'experts désignés par les gouvernements des États membres, et d'experts désignés par des organisations publiques, semi-publiques ou privées représentatives des initiatives régionales de base* ». Le rôle de ce comité est de réaliser « *essentiellement [des] études et [des] analyses, devant faciliter à la Commission [...] la recherche de la coordination des politiques économiques régionales et l'élaboration de recommandations aux États membres à ce sujet* »<sup>749</sup>.

Quelques mois après, une conférence sur les économies régionales se tient à Bruxelles, du 6 au 8 décembre 1961, à l'initiative de la Commission européenne, en accord avec les gouvernements des États membres. Dans les actes de la conférence<sup>750</sup>, tous les intervenants s'accordent sur la nécessité de renforcer la politique économique régionale européenne. Ces recommandations restent, pourtant, lettre morte jusqu'au milieu des années 1970<sup>751</sup>.

Le retournement de situation a lieu quand les adhésions du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni, fixées au 1<sup>er</sup> janvier 1973 sont acceptées par les États membres fondateurs<sup>752</sup>. C'est ainsi que, dans une déclaration commune publiée après le sommet européen de Paris les 19 et 21 octobre 1972<sup>753</sup>, « *les chefs d'État*

---

<sup>748</sup> *Ibid.* Au point 3 de la seconde partie du rapport consacré aux propositions pour une politique économique régionale européenne, le rapporteur souligne que « *si le traité prévoit, indépendamment de l'Assemblée, des institutions à vocation consultative au niveau communautaire, comme le Comité économique et social, si la Commission de la CEE affirme, dans ses rapports, sa volonté de travailler en collaboration étroite non seulement avec les gouvernements mais aussi avec les organisations d'employeurs et de salariés, il n'en est pas moins vrai qu'un point fondamental reste absent des textes et qui revêt une importance essentielle dans le domaine d'une politique régionale : celui de la participation des collectivités ou institutions compétentes dans la dimension régionale à la mise en œuvre de cette politique. Il semble que c'est notamment dans cette voie que votre commission peut effectuer l'apport le plus positif et le plus nécessaire à la définition des voies et moyens d'une politique économique régionale communautaire* ».

<sup>749</sup> *Ibid.*

<sup>750</sup> Les actes de la conférence sont consultables à partir du lien suivant : <http://aei.pitt.edu/33674/> [Consulté le 10 juin 2021].

<sup>751</sup> Nous pouvons avancer ici une hypothèse. Il se pourrait que l'expansion économique continue durant les *Trente Glorieuses* justifie ce manque d'intérêt. Pour cette raison, le besoin de corriger les disparités entre les régions des États membres n'aurait plus figuré parmi les objectifs prioritaires affichés par l'Union européenne. En outre, il convient d'observer que les situations des six États membres de l'Union européenne sont économiquement comparables ce qui ne justifie pas, non plus, la mise en œuvre de mesures destinées à compenser de fortes disparités régionales.

<sup>752</sup> Il se trouve que les situations entre les pays membres et les nouveaux entrants ne sont plus économiquement comparables, ce qui justifie, en l'espèce, la mise en œuvre de mesures destinées à compenser les inégalités socio-économiques entre les régions concernées.

<sup>753</sup> Il s'agit de la première déclaration commune des chefs d'État ou de gouvernement.

*ou de gouvernement reconnaissent une haute priorité à l'objectif de remédier, [dans l'Union européenne], aux déséquilibres structurels et régionaux qui peuvent affecter la réalisation de l'union économique et monétaire et invitent la Commission à élaborer sans délai un rapport analysant les problèmes qui se posent dans le domaine régional à [l'Union] élargie [à neuf]<sup>754</sup> et à présenter des propositions appropriées »<sup>755</sup>.*

Parallèlement, ces mêmes chefs d'États ou de gouvernement invitent les institutions de l'Union européenne à créer un fonds de développement régional<sup>756</sup>, avant le 31 décembre 1973, pour coordonner leurs politiques régionales. Financé par des ressources propres, l'intervention de ce fonds « *coordonnée avec les aides nationales [des États membres] doit permettre, au fur et à mesure de la réalisation de l'union économique et monétaire, de corriger les déséquilibres régionaux principaux [dans l'Europe à neuf], et notamment ceux résultant d'une prédominance agricole, des mutations industrielles et d'un sous-emploi structurel* ».

L'invitation faite par les chefs d'État et de gouvernement aux instances européennes n'est pas suivie d'effet. La création du fonds de développement régional tel que préconisée par les chefs d'État et de gouvernement aux instances de l'Union européenne n'intervient pas à l'échéance fixée au 1<sup>er</sup> janvier 1973. Ainsi le projet visant à réduire les disparités entre les régions des États membres de l'Union européenne par la création d'un fond de développement régional est remis en cause, pour la seconde fois, par les instances de l'Union européenne. Cependant, il semblerait que le *choc pétrolier*, intervenu à la suite de la réunion de l'OPEP<sup>757</sup> du 16 octobre 1973<sup>758</sup>, et consécutivement, la crise économique mondiale déclenchée par le renchérissement des sources d'énergie, aient fortuitement eu raison de la création du fonds. Au plus fort de la crise économique, le Conseil adopte, dans ces

---

<sup>754</sup> Le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni adhèrent à l'Union européenne au 1<sup>er</sup> janvier 1973.

<sup>755</sup> Ce retournement de situation tient principalement à la situation de l'Irlande, qui souffre d'un retard de développement important.

<sup>756</sup> Dont l'acronyme est le FEDER.

<sup>757</sup> Organisation des Producteurs et Exportateurs de Pétrole.

<sup>758</sup> Il s'ensuit une crise économique mondiale.

circonstances, le 18 mars 1975, un règlement<sup>759</sup> portant création d'un « *fonds européen de développement régional [pour] corriger les principaux déséquilibres régionaux résultant notamment d'une prédominance agricole, des mutations industrielles et d'un sous-emploi structurel*<sup>760</sup> ». Aussi l'idée d'associer les collectivités régionales au fonctionnement du Fonds européen de développement régional peut désormais prendre corps.

D'un point de vue juridique, l'Union européenne jette les bases de sa politique régionale en créant, en 1975, le fonds européen de développement régional. Dans ce cadre, le renforcement de la cohésion économique et sociale dans les régions aurait dû amorcer une collaboration entre l'Union européenne et les collectivités régionales. Tel n'est, cependant, pas le cas. Aucune relation ne se met en place entre la base et le sommet de la pyramide institutionnelle. Paradoxalement, l'écran étatique reste opaque.

Pour quelles raisons l'écran étatique est-il demeuré opaque ? Des manœuvres se sont-elles déroulées en coulisse ? Qui est à l'origine de ces manœuvres ? Quelles sont les raisons de ces manœuvres ? Telles sont les questions qui se posent au lendemain de la mise en place du fonds structurel en cause.

En fait, il ressort que la gestion centralisée du fonds européen de développement régional obère toute relation entre la base et le sommet de la pyramide institutionnelle.

D'une part, le fonds est abondé tous les ans par une dotation de l'Union européenne prise sur ses ressources propres<sup>761</sup>. Cette dotation est ensuite répartie entre les États membres sur la base d'une clé de répartition<sup>762</sup> fixée par un règlement

---

<sup>759</sup> Règlement (CEE) n°724/75 du Conseil, du 18 mars 1975, portant création d'un Fonds européen de développement régional, JO L 73/1 du 21.3.1975. La politique régionale mise en œuvre par ce dispositif est modifiée par plusieurs règlements depuis la création de ce fonds.

<sup>760</sup> *Ibid.*, article 1<sup>er</sup>.

<sup>761</sup> *Ibid.*, article 2. Les dotations étaient de 300 000 000 d'unités de compte en 1975, 500 000 000 d'unités de compte en 1976, 500 000 000 d'unités de compte en 1977.

<sup>762</sup> *Ibid.* article 2. La clé de répartition est la suivante : Belgique 1,5 %, Danemark 1,3 %, France 15,0 %, Irlande 6,0 %, Italie 40,0 %, Luxembourg 0,1 %, Pays-Bas 1,7 %, république fédérale d'Allemagne 6,4 %, Royaume-Uni 28,0 %.

du Conseil. Chaque État membre, dénommé *autorité de gestion*, verse ensuite les crédits alloués aux porteurs de projets locaux sélectionnés.

D'autre part, s'agissant des actions communautaires destinées à corriger les déséquilibres régionaux, chaque État membre propose à la Commission européenne<sup>763</sup> des actions communautaires de soutien aux mesures nationales de politique régionale.

Or, dans les deux cas précités, la consultation des entités régionales n'est pas prévue par la réglementation européenne. L'écran étatique écarte, par conséquent, les relations, même informelles, qui auraient pu naître entre l'Union européenne et les régions.

Pourquoi les États ont-ils légitimé un tel écran ? Qu'est-ce qui a motivé les États à valider cette procédure centralisée ?

Cette approche est une réponse à une demande exprimée par le Royaume-Uni. Peu de temps après son adhésion, en 1973, ses représentants considèrent que leur contribution au budget européen est trop élevée, l'essentiel des ressources propres étant orientées vers le financement de la politique agricole commune. Compte tenu du bilan coûts/avantages, le Royaume-Uni négocie, en contrepartie de ce *préjudice*, une certaine marge de manœuvre en matière d'allocation des crédits alloués au fonds européen de développement régional.

Cet épisode n'est que le début d'une longue série. La demande exprimée par le Royaume-Uni dans la droite ligne de ce qu'exprime, quelques années plus tard, Margaret THATCHER au sommet de Dublin en 1979. Dès la création du fonds, en 1975, le Royaume-Uni veut déjà qu'on *lui rende son argent*.

Cependant, à partir de 1979, l'approche nationale du fonds subit quelques aménagements à l'initiative des institutions européennes.

---

<sup>763</sup> Il convient de relever que précautions sont, néanmoins, mises en place par l'Union européenne. Car seules les actions communautaires validées par la Commission peuvent être engagées par les autorités nationales.

La première entorse à la prévalence des États, dans l'organisation du fonds, a lieu en 1979<sup>764</sup>. Dans le nouveau règlement du Conseil adopté le 6 février 1979, 5 % des crédits alloués à ce fonds par l'Union européenne sont, désormais, affectés par la Commission européenne à des actions communautaires spécifiques de développement régional. Il est vrai que 95 % des crédits restent affectés à des actions communautaires de soutien aux mesures nationales de politique régionale. L'europanisation du fonds est en marche et aucun évènement ne fait désormais obstacle à la montée en puissance de l'intérêt européen dans l'organisation du fonds.

La seconde entorse porte sur la répartition de la dotation versée par l'Union européenne aux États membres. Cette entorse est, de loin, la plus importante. Dans le nouveau règlement adopté par le Conseil le 19 juin 1984<sup>765</sup>, les *quotas forfaitaires nationaux* sont abandonnés au bénéfice d'un système de fourchette comportant des limites inférieure et supérieure pour chaque État membre. D'une part, la limite inférieure constitue le minimum de ressources garanties aux États membres pour mener des actions communautaires de développement régional, déclinées à l'intérieur de programmes nationaux d'intérêt européen. D'autre part, la partie comprise entre les limites inférieure et supérieure constitue le maximum de ressources revenant à la Commission européenne pour financer des actions communautaires de développement régional déclinées à l'intérieur de programmes européens. Dans le cadre de la réforme<sup>766</sup>, 20 % des crédits alloués à ce fonds sont progressivement transférés à la Commission européenne. Ce transfert permet à la Commission européenne d'accroître, en nombre, le financement des programmes européens et ainsi d'élever son contrôle sur la destination des crédits alloués au fonds européen de développement régional.

Avec cette nouvelle réforme, deux types de programmes coexistent à l'intérieur du fonds : le programme national d'intérêt européen et le programme européen. Représentant 80 % des actions, le programme national d'intérêt européen

---

<sup>764</sup> Règlement (CEE) n°214/79 du Conseil du 6 février 1979 modifiant le règlement (CEE) n°724/75 portant création d'un fonds européen de développement régional, JO L 35/1 du 9.2.1979.

<sup>765</sup> Règlement (CE) n°1787/84 du 19 juin 1984 relatif au fonds européen de développement régional, JO L 169/1 du 28.6.1984.

<sup>766</sup> *Ibid.*, article 6.

est « défini au niveau national et consiste en un ensemble d'actions cohérentes pluriannuelles, conformes à des objectifs nationaux et contribuant à la réalisation d'objectifs et de politiques [européennes] ». Ce programme permet « notamment de favoriser la convergence des économies des États membres par la réduction des disparités régionales. Il traduit en engagements opérationnels des indications contenues dans les programmes de développement régional. Il peut concerner une partie de région, ou une ou plusieurs régions, dans un ou plusieurs États membres ». Représentant 20 % des actions, le programme européen se définit « comme un ensemble d'actions cohérentes, pluriannuelles, liées directement à la réalisation d'objectifs [européens] et à la mise en œuvre de politiques de [l'Union]. Il vise à contribuer à la solution de problèmes sérieux affectant la situation socio-économique d'une ou de plusieurs régions. Il doit assurer une meilleure articulation entre les objectifs [européens] de développement structurel ou de reconversion des régions et les objectifs des autres politiques [européennes] ». Ce programme concerne « en principe le territoire de plusieurs États membres, avec l'accord de ceux-ci ».

D'autres programmes européens se développent à partir de 1984. Les deux premiers programmes européens mis en place par la Commission européenne sont STAR<sup>767</sup> et VARLOREN<sup>768</sup>. Les programmes intégrés méditerranéens (PIM)<sup>769</sup> succèdent aux deux précédents. Un palier supplémentaire est, une nouvelle fois, franchi dans les rapports entre l'Union européenne et les collectivités régionales. Pour la première fois un lien contractuel est créé entre la base et le sommet de la pyramide institutionnelle. Ainsi « chaque PIM [mis en place] est lié [par] une

---

<sup>767</sup> Ce programme communautaire est relatif au développement de certaines régions défavorisées de l'Union européenne pour un meilleur accès aux services avancés de télécommunications.

<sup>768</sup> Ce programme communautaire est relatif au développement de certaines régions défavorisées de l'Union européenne par la valorisation du potentiel énergétique endogène.

<sup>769</sup> BERENQUER J., Les programmes intégrés méditerranéens : objectifs des PIM et perspectives pour l'agriculture en Ardèche, Drôme et Provence-Alpes-Côte d'Azur., in *Revue de géographie de Lyon*, vol. 61, n°4, 1986. pp. 441-459; « En raison de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal au marché commun le 1er janvier 1986, les programmes intégrés méditerranéens (PIM) ont été conçus à l'initiative de la communauté économique européenne, pour préparer la Grèce et les régions méridionales d'Italie et de France à affronter la nouvelle concurrence ibérique. Chaque PIM constitue un ensemble cohérent de mesures complémentaires entre elles, concernant les principaux secteurs de l'économie régionale et engageant toutes les parties intéressées : CEE, État, Région, responsables locaux ».

*convention tripartite entre la Commission, l'État membre et les pouvoirs régionaux* »<sup>770</sup> .

Le renforcement des liens entre l'Union européenne et les collectivités régionales progresse à partir des années 1990. Le traité de Maastricht contribue à renforcer ces liens, avec l'adoption des principes de subsidiarité<sup>771</sup> et de proportionnalité<sup>772</sup>. Se faisant l'écho à ces deux principes, le règlement du 21 juin 1999<sup>773</sup> autorise les États à confier à titre expérimental la gestion du fonds aux pouvoirs locaux et régionaux. Dès lors, le lien entre l'Union européenne et les collectivités territoriales s'accroît au fil du temps.

L'idée de confier la gestion de ce fonds aux régions fait son chemin. Avec le règlement du 31 juillet 2006<sup>774</sup>, les États membres sont désormais autorisés à confier la gestion de l'ensemble de ce fonds aux régions. Les régions deviennent les autorités de gestion du fonds. Une nouvelle étape est franchie par le règlement du 17 décembre 2013<sup>775</sup>. Les régions sont, à leur tour, autorisées à déléguer la gestion du fonds concerné à des collectivités d'un niveau inférieur.

## Section 2 – L'instauration d'une gouvernance associant les entités infra-étatiques

À la fin des années 1970, un certain nombre d'États membres décident de transférer des blocs de leurs compétences aux entités infra-étatiques. Ce transfert de

---

<sup>770</sup> VANDENDORPE L., « La réforme des fonds structurels européens », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1998/20 (N° 1605-1606), p 8.

<sup>771</sup> Cf. *supra*.

<sup>772</sup> Cf. *supra*.

<sup>773</sup> Règlement n°1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels, JO L 161/1 du 26.6.1999.

<sup>774</sup> Règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n°1260/1999, JO L 210/25 du 31.7.2006. Articles 11 et 12.

<sup>775</sup> Règlement (UE) n°1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil, JO L 347/320 du 20.12.2013.

compétences accroît l'autonomie des collectivités concernées. Cependant, ce transfert de compétences aux collectivités complexifie, en parallèle, la gouvernance européenne pour deux raisons.

D'une part, une même compétence peut être partagée entre l'Union européenne et/ou l'État et/ou un, deux, voire trois niveaux de collectivités territoriales. Or, ce partage de compétences à plusieurs niveaux opacifie les relations entre tous les acteurs. En outre, des questions apparaissent quant à l'exercice d'une compétence partagée par un ensemble de collectivités territoriales. Comment l'Union européenne doit-elle appréhender une compétence partagée entre plusieurs niveaux d'administration publique ? L'Union européenne doit-elle privilégier un niveau d'administration publique particulier ?

D'autre part, une même compétence peut être exercée par une entité infra-étatique exclusivement. Tel est le cas des États fédérés. Comment l'Union européenne doit-elle gérer l'exercice de cette compétence infranationale ? A-t-elle la faculté de traiter avec la collectivité titulaire de la compétence ? Doit-elle passer par le canal de l'État titulaire de la souveraineté externe ?

Ainsi l'autonomie croissante des échelons infra-étatiques oblige l'Union européenne à réinventer la gouvernance européenne.

Le partage de compétences entre les strates locale, régionale, nationale et européenne engendre une autre problématique. Qui est responsable de quoi ? Car plus une compétence est partagée, plus la responsabilité se dilue entre tous les acteurs.

Tels sont les enjeux et aussi les défis à relever par l'Union au début des années 1990. Pour cela, les États membres de l'Union européenne décident d'introduire le concept de gouvernance européenne à partir de 1992 (§1). Cependant, la réponse ne s'avère pas suffisante. Les États membres décident d'introduire un autre concept. Il s'agit du concept de gouvernance à multi-niveaux à partir de 2007 (§2).

## **§1 – L'introduction du concept de gouvernance européenne à partir de 1992**

La réforme du concept de gouvernance européenne est initiée par le traité de Maastricht (A). Cette réforme est ensuite approfondie par la Commission européenne (B).

### ***A – Une réforme initiée par le traité de Maastricht***

Il revient au traité de Maastricht d'avoir initié la réforme de la gouvernance européenne à partir de 1992.

Deux principes sont alors posés : la subsidiarité et la proportionnalité, l'objectif étant de définir *qui fait quoi* dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union européenne.

En vertu de l'article 5 §1 du TUE, l'Union « *agit dans les limites de compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés* » par le traité en vigueur. Il en découle que l'Union ne peut agir dans les domaines relevant de la compétence interne aux États membres.

Selon l'article 5 §2 du TUE, s'agissant des compétences partagées avec les États et les entités infra-étatiques, l'Union européenne n'agit « *conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire* ». Il en découle ici qu'en dehors des compétences qui lui sont propres, l'Union n'agit que lorsque son action est plus efficace que celle des États membres et/ou des entités infra-étatiques.

Aux termes de l'article 5 §2 précité, l'action de l'Union européenne ne doit pas excéder « *ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs [...] du traité* ». Il découle ici que l'action de l'Union européenne dans les domaines de compétences partagées avec les États membres et/ou les entités infra-étatiques doit être

proportionnée au but recherché. Ni plus, ni moins, tel est le principe qui doit guider l'action de l'Union.

La réforme des fonds structurels, en 1999<sup>776</sup>, est l'exemple même du mode de gouvernance impulsé par les États membres de l'Union européenne dans le nouveau traité. C'est ainsi que, dans le règlement du 21 juin 1999, les principes de subsidiarité et de proportionnalité servent de fondement au nouveau dispositif de gestion des fonds structurels<sup>777</sup>. De plus, se faisant l'écho de la mise en œuvre de ces principes, le règlement du 21 juin 1999 autorise les États à confier la gestion du fonds aux pouvoirs locaux et régionaux via des autorités spécifiques<sup>778</sup>.

### ***B – Une réforme approfondie par la Commission européenne***

Il revient ensuite à la Commission européenne d'avoir approfondi la question de la réforme de la gouvernance européenne voulue par le traité de Maastricht. Dans le livre blanc du 25 juillet 2001<sup>779</sup>, la Commission européenne rappelle l'hostilité croissante des citoyens envers l'Europe. Cette défiance justifie un changement de cap et un nouveau souffle démocratique. Davantage de personnes et

---

<sup>776</sup> Règlement n°1260/1999. *Op. cit.*

<sup>777</sup> *Ibid.*, cons. 26. Nous pouvons ainsi lire que « l'efficacité et la transparence des activités des fonds structurels exigent une définition précise des responsabilités des États membres et de [l'Union] et que ces responsabilités doivent être spécifique à chaque stade de la programmation, du suivi, de l'évaluation et du contrôle ; que en application du principe de subsidiarité, et sans préjudice des compétences de la Commission, la mise en œuvre des interventions et leur contrôle relèvent en premier lieu de la responsabilité des États membres ». A l'article 8 §3, « en application du principe de subsidiarité, la mise en œuvre des interventions relève de la responsabilité des États membres au niveau territorial approprié en fonction de la situation spécifique de chaque État membre, sans préjudice des compétences de la Commission, en particulier en matière d'exécution du budget général [de l'Union européenne] ».

<sup>778</sup> Des autorités de gestion et de paiement.

Par « *autorité de gestion* », il faut entendre « toute autorité ou tout organisme public ou privé national, régional ou local désigné par l'État membre, ou l'État membre lorsqu'il exerce lui-même cette fonction, pour gérer une intervention aux fins du présent règlement. Au cas où l'État membre désigne une autorité de gestion différente de lui-même, il fixe toutes les modalités de ses relations avec cette autorité et des relations de celle-ci avec la Commission. Si l'État membre le décide, l'autorité de gestion peut être le même organisme que celui qui fait office d'autorité de paiement pour l'intervention concernée ».

Par « *autorité de paiement* », il faut entendre « un ou plusieurs organismes ou autorités locaux, régionaux ou nationaux désignés par les États membres pour établir et soumettre les demandes de paiement et recevoir les paiements de la Commission. L'État membre fixe toutes les modalités de ses relations avec l'autorité de paiement et des relations de celle-ci avec la Commission ».

*Ibid.*, article 9.

<sup>779</sup> Commission européenne, Livre blanc sur la gouvernance européenne, COM(2001) 428 final, 25 juillet 2001, Bruxelles.

d'organisations doivent être associées au processus de décision politique européen selon la Commission. En tant qu'échelon de proximité, les entités infra-étatiques sont celles sur lesquelles il convient de s'appuyer pour relever la défiance qui n'a de cesse de s'amplifier vis-à-vis de l'Union européenne.

La méthode préconisée par la Commission européenne pour réformer la gouvernance européenne est d'activer cinq principes interdépendants : l'ouverture<sup>780</sup>, la participation<sup>781</sup>, la responsabilité<sup>782</sup>, l'efficacité<sup>783</sup> et la cohérence<sup>784</sup>. Ces principes s'appliquent « à tous les niveaux de gouvernement, qu'il soit mondial, européen, national, régional ou local ». Leur application au processus d'élaboration des politiques de l'Union européenne doit, en même temps, renforcer les principes de subsidiarité et de proportionnalité tels qu'énoncés dans le traité de Maastricht en 1992.

Le livre blanc sur la gouvernance européenne débouche sur la mise en œuvre de pratiques destinées à renforcer la dimension locale et régionale de la gouvernance européenne.

C'est ainsi que, dans une communication du 11 décembre 2002<sup>785</sup>, la Commission fixe un cadre pour l'expérimentation des contrats et des conventions

---

<sup>780</sup> Par *ouverture*, il faut entendre que les institutions européennes fonctionnent de façon plus transparente envers les États membres et le grand public. S'agissant des États membres, la priorité était de réaliser « une communication active au sujet de ce que fait l'Union et des décisions qu'elle prend ». En ce qui concerne le grand public, il convenait d'utiliser « un langage accessible et compréhensible ». *Ibid.*

<sup>781</sup> Par *participation*, il convient d'associer plus largement les « citoyens à tous les stades de la réalisation des politiques [de l'Union européenne pour améliorer] leur qualité, leur pertinence et leur efficacité ». *Ibid.*

<sup>782</sup> Par *responsabilité*, il s'agit « de clarifier le rôle de chacun dans les processus législatif et exécutif ». Car si « chaque institution de l'UE doit expliquer son action au sein de l'Europe et en assumer la responsabilité [...], il faut aussi plus de clarté et une prise de responsabilité accrue de la part des États membres et de tous ceux qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'UE, à quelque niveau que ce soit ». *Ibid.*

<sup>783</sup> Par *efficacité*, il faut se référer aux mesures prises par les institutions européennes. Non seulement les mesures devaient intervenir « au bon moment » sur la base d'objectifs clairement définis, mais il importe aussi que « les politiques de l'Union européenne soient appliquées de manière proportionnée et, que les décisions soient prises au niveau le plus approprié ». *Ibid.*

<sup>784</sup> Par *cohérence*, il convient de se référer aux politiques menées et aux actions entreprises par les institutions européennes. Leur cohérence est d'autant plus nécessaire que les politiques de l'Union européenne se complexifient sous les effets conjugués de nouveaux enjeux sociétaux et de l'association croissante des collectivités régionales et locales. « La cohérence passe [donc] par la capacité d'imprimer une direction politique et par une prise de responsabilité affirmée de la part des institutions, afin de garantir une approche intégrée dans un système complexe ». *Ibid.*

<sup>785</sup> Communication de la Commission - Un cadre pour des contrats et des conventions tripartites d'objectifs entre la Communauté, les États et les autorités régionales et locales, COM(2002) 709 final, 11 décembre 2002, Bruxelles.

tripartites d'objectifs entre la Communauté, les États et les autorités régionales et locales. Les secteurs cibles sont la politique régionale et l'environnement. L'objectif est de renforcer le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques communautaires. Ces contrats et conventions tripartites d'objectifs sont remplacés par les pactes territoriaux européens au début des années 2010<sup>786</sup>.

C'est également ainsi que, dans une communication du 19 décembre 2003<sup>787</sup>, la Commission fixe le cadre du « *dialogue avec les associations de collectivités territoriales sur l'élaboration des politiques de l'Union européenne* ». Une réunion inaugurale de dialogue avec des associations d'autorités locales et régionales se tient au Parlement européen à Bruxelles le 10 mai 2004. Romano Prodi, président de la Commission, y tient un discours<sup>788</sup>. Le projet de traité établissant une constitution pour l'Europe est, de son point de vue, à la croisée du nouveau mode de gouvernance européenne<sup>789</sup>. Est-ce le rejet du traité établissant une constitution pour l'Europe qui fait, qu'une étape supplémentaire, est franchie, avec l'introduction du concept de la gouvernance multi-niveaux à partir de 2007 ?

## **§2 – L'introduction du concept de la gouvernance à multi-niveaux à partir de 2007**

À titre liminaire, il convient de souligner que les mécanismes qui assoient le principe de gouvernance à multi-niveaux sont les mêmes que ceux évoqués dans le paragraphe précédent, à savoir la subsidiarité, la proportionnalité, l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence.

---

<sup>786</sup> Cf. *infra*.

<sup>787</sup> Communication de la Commission - Dialogue avec les associations de collectivités territoriales sur l'élaboration des politiques de l'Union européenne, COM/2003/811 final, 19 décembre 2003, Bruxelles.

<sup>788</sup> Le discours de R. PRODI est consultable à partir du lien suivant : [http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=1qr7R4tpt72oP2IIVZeQ12bIRfF7XnZ82EuPE\\_b02ALUGqE4v mHJl-898031139?docId=257223&cardId=257223](http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=1qr7R4tpt72oP2IIVZeQ12bIRfF7XnZ82EuPE_b02ALUGqE4v mHJl-898031139?docId=257223&cardId=257223) [Consulté le 10 juin 2021].

<sup>789</sup> « *La Constitution répond au besoin de tous les acteurs démocratiques nommés d'administrer les villes et les régions, et à celui des États membres et de l'Union de jouer leur rôle dans le processus d'intégration européenne. Cela suppose à tous nouvelles exigences. Au niveau de l'Union, il convient d'accorder une plus grande attention à la qualité de notre législation, au respect et au développement de principe de subsidiarité et de démocratie, tant que représentative que participative. Nous faisons face à de nouvelles responsabilités, en tout cas à des responsabilités plus grandes, plus exigeantes* ». *Ibid.*

Mais au-delà de ce qui précède, le principe de gouvernance à multi-niveaux introduit de la rationalité entre les différents niveaux de gouvernement constitués des collectivités territoriales, des États et de l'Union européenne : les modalités d'exercice et de partage du pouvoir entre les différents échelons (Europe, États et entités infra-étatiques) sont mieux identifiés, le partenariat entre les différents niveaux de pouvoirs est valorisé, l'idée étant d'optimiser la coordination et la mise en œuvre des politiques européennes pour maîtriser les finances publiques.

Il revient au Comité des régions d'avoir introduit, pour la première fois, en Europe, le concept de gouvernance à multi-niveaux. Cette introduction résulte d'une déclaration prononcée à Rome le 23 mars 2007<sup>790</sup>. À ce stade, la gouvernance à multi-niveaux n'est pas définie très précisément. Elle est alors perçue, par le Comité des régions, comme un dispositif permettant de mieux associer les collectivités au processus décisionnel de l'Union européenne<sup>791</sup>. Et cette idée, encore imprécise, de ce que peut constituer la gouvernance à multi-niveaux, est relayée par les chefs d'État et de gouvernement dans une déclaration prononcée à Berlin le 27 mars 2007<sup>792</sup>. Dans cette déclaration, les chefs d'État et de gouvernement considèrent que les collectivités territoriales, les États membres et l'Union européenne doivent unir leurs forces pour atteindre les objectifs que les pays ne peuvent pas réaliser individuellement.

Le Comité des régions adopte un livre blanc sur la gouvernance à multi-niveaux le 19 juin 2009<sup>793</sup>. Le concept de gouvernance à multi-niveaux a, en l'espèce, évolué par rapport aux deux déclarations de 2007. Il est maintenant perçu comme un processus de rationalisation à deux étages.

---

<sup>790</sup> Comité des régions, Déclaration pour l'Europe, DI/CdR 55/2007 Fin. Cette déclaration est également appelée déclaration de Rome.

<sup>791</sup> « *En tant que représentants des premiers niveaux de pratique de la démocratie, lieux d'exercice de la solidarité de proximité, espaces de projets et bases pour la formation d'une identité culturelle* », ceux-ci considèrent alors que « *la décentralisation et la gouvernance multi-niveaux constituent l'une des meilleurs façons de progresser dans l'intégration européenne* ». *Ibid.*

<sup>792</sup> « *Nombreux sont les objectifs que nous ne pouvons atteindre qu'ensemble, et non pas seuls. Les tâches à accomplir sont réparties entre l'Union Européenne, les États membres et les autorités locales et régionales* ». [https://www.cvce.eu/obj/declaration\\_de\\_berlin\\_25\\_mars\\_2007-fr-e50a51f2-bb73-4d7c-873f-adc6d93adc71.html](https://www.cvce.eu/obj/declaration_de_berlin_25_mars_2007-fr-e50a51f2-bb73-4d7c-873f-adc6d93adc71.html) [Consulté le 10 juin 2021].

Cette déclaration est prononcée à l'occasion du 50<sup>ème</sup> anniversaire des traités de Rome.

<sup>793</sup> Comités de régions, Livre blanc sur la gouvernance à multi-niveaux, JO C 211/1 du 4 septembre 2009.

La gouvernance à multi-niveaux d'abord s'entend « *comme l'action coordonnée de l'Union, des États membres et des autorités locales et régionales, fondée sur le partenariat et visant à élaborer et mettre en œuvre les politiques de l'Union européenne* ». Elle « *induit la responsabilité partagée des différents niveaux de pouvoirs concernés et s'appuie sur toutes les sources de la légitimité démocratique et sur la représentativité des différents acteurs impliqués. Elle suscite par une approche intégrée la coparticipation des différents niveaux de gouvernance dans la formulation des politiques et de la législation communautaire par le truchement de différents mécanismes (consultation, analyses d'impact territorial, [...])* »<sup>794</sup>.

La gouvernance à multi-niveaux est aussi considérée comme un moyen d'associer tous les acteurs, donc les collectivités territoriales, à l'optimisation des politiques publiques eu égard à la raréfaction des finances publiques<sup>795</sup>.

Différentes propositions concrètes visant à rapprocher les méthodes et les pratiques entre les différents niveaux de gouvernement ainsi qu'à faciliter le dialogue et la compréhension de la législation européenne par les pouvoirs locaux et régionaux sont suggérées dans le livre blanc sur la gouvernance à multi-niveaux. Sur la base de ces propositions, différentes mesures sont adoptées pour accélérer l'intégration européenne des collectivités territoriales<sup>796</sup>. Une partie de ces mesures,

---

<sup>794</sup> *Ibid.*

<sup>795</sup> « *La crise mondiale actuelle souligne la pertinence d'une bonne gouvernance, notamment au niveau européen et la nécessité d'impliquer étroitement les autorités régionales et locales dans la conception et la mise en œuvre des stratégies communautaires eu égard au fait qu'elles mettent en œuvre près de 70% de la législation communautaire et jouent de ce fait un rôle essentiel dans la mise en œuvre du plan de relance économique. De surcroît, dans un contexte de raréfaction des finances publiques, des tentatives de renationalisation des politiques communes et de centralisation des moyens pourraient se manifester, alors qu'au contraire la globalisation renforce la pertinence de la gouvernance à multi-niveaux* ». *Ibid.*

<sup>796</sup> C'est ainsi que le Comité des régions adopte une résolution sur la charte pour la gouvernance à multi-niveaux en Europe, les 2 et 3 avril 2014. V. Résolution du Comité des régions sur la charte pour la gouvernance à multi-niveaux en Europe, JO, C 174/1 du 7 juin 2014.

Selon le Comité des régions, la gouvernance à multi-niveaux se définit comme « *l'action coordonnée de l'Union, des États membres et des autorités régionales et locales fondée sur les principes de subsidiarité, de proportionnalité et de partenariat qui se concrétise par une coopération fonctionnelle et institutionnalisée visant à élaborer et à mettre en œuvre les politiques de l'Union européenne* ». Les principes fondateurs de la gouvernance européenne (subsidiarité, proportionnalité, ouverture, participation, responsabilité, efficacité, cohérence) sont développés pour chacun qui les concerne. L'idée de fédérer les synergies – y compris budgétaires - de tous les acteurs et de partager les meilleures pratiques transcende le dispositif de la charte.

La charte pour la gouvernance à multi-niveaux est un instrument juridique non contraignant. Toutes les collectivités locales et régionales de l'Union européenne sont invitées à la signer formellement après l'adoption de la résolution du Comité des régions. Au 18 novembre 2017, seuls 195 représentants de collectivités territoriales de l'union européenne avaient signé cette charte.

déjà expérimentées, pour favoriser l'intégration des collectivités territoriales est renforcée après la diffusion du livre blanc sur la gouvernance à multi-niveaux<sup>797</sup>.

La création de pactes territoriaux européens intégrée à la stratégie Europe 2020<sup>798</sup> constitue un autre pan des nouvelles mesures adoptées en faveur de la gouvernance à multi-niveaux. Équivalent au Groupement européen de coopération territoriale<sup>799</sup>, ces pactes visent à adapter la mise en œuvre des objectifs et des politiques européennes sur une base partenariale entre les différents niveaux de gouvernement (local, régional, national) d'un pays et à contrecarrer ainsi les effets négatifs de la concentration de la décision, de la dispersion de l'action et de la dilution des résultats tels que décrits dans le livre blanc.

---

<sup>797</sup> Ainsi le réseau de monitoring de la subsidiarité créé, en 2005, par le Comité des régions voit son dispositif étendu. Destiné à servir de point d'accès qui permette aux collectivités territoriales d'obtenir des informations, d'avoir la possibilité de s'exprimer et de faire connaître leurs points de vue sur les politiques et les propositions législatives européennes, ce réseau est renforcé par la création d'une plateforme technique, en avril 2007, permettant les échanges entre 87 partenaires parmi lesquels un parlement national, des gouvernements et parlements régionaux, des collectivités locales et régionales, des conseils municipaux de grandes agglomérations et de villes de taille moyenne, ainsi que des associations de collectivités territoriales.

<sup>798</sup> La stratégie Europe 2020 vise à mettre en place une croissance « *intelligente, durable et inclusive* » entre 2010 et 2020. Elle succède à la stratégie de Lisbonne visant à faire de l'Union européenne « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* ».

Pour plus de détails, v. Communication de la Commission - Europe 2020 : une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM(2010) 2020 final, le 3 mars 2011, Bruxelles.

<sup>799</sup> Le groupement européen de coopération territoriale est créé par un règlement du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006. Pris sur le fondement de l'article 159 §3 du traité instituant la Communauté européenne, la création dudit groupement est destinée à créer et à accompagner la réalisation d'actions de coopération territoriale entre ses membres dans le but exclusif de renforcer la cohésion économique et sociale. En vertu de l'article 3 du règlement, ce groupement est composé de membres, dans les limites de leurs compétences en vertu du droit national, appartenant à une ou plusieurs des catégories suivantes : États membres, collectivités régionales, collectivités locales et organismes de droit public. Ce groupement se distingue du pacte territorial européen au sens il pallie les difficultés rencontrées en matière de coopération transfrontalière et a pour but de faciliter la coopération entre des entités appartenant à deux ou plusieurs États membres. Pour plus de détails, v. Règlement (CE) n°1082/2006. *Op. cit.*

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

L'idée que les collectivités régionales et/ou locales participent au fonctionnement de l'Union européenne n'est pas nouvelle en soi. Ainsi dès le début des années 1960, ce projet émerge avec la création d'un comité consultatif des économies régionales auprès de la Commission européenne. Cependant, il convient de nuancer notre propos. Au début des années 1960, le projet de l'Union européenne consiste à faire participer les collectivités régionales à la gestion d'une politique sectorielle. Or, plus tard, il s'agira de faire participer les collectivités régionales et/ou locales au pilotage de l'Union européenne plus communément qualifiée de gouvernance européenne.

L'idée de faire participer les collectivités régionales et/ou locales contrecarre le principe selon lequel il existerait un écran organique total entre l'Union européenne et ces collectivités au nom de la souveraineté interne et externe de l'État. Les autorités européennes et les autorités régionales et/ou locales ont des relations entre elles. De surcroît, il est des circonstances où ces relations ont lieu sans l'intermédiation des États membres. La gestion décentralisée des fonds structurels est, de ce point de vue, un cas particulièrement intéressant. Ainsi les fonds concernés sont directement versés aux autorités régionales par l'Union européenne sans l'intermédiation des administrations des États membres.

## CONCLUSION DU TITRE 2

Les stratégies mises en place par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne pour promouvoir la participation des entités infra-étatiques sont distinctes. Celle du Conseil de l'Europe vise à agir sur les institutions des entités infra-étatiques et de préserver les autonomies locales et/ou régionales. Celle de l'Union européenne consiste à agir sur l'art et la manière de gouverner avec les entités infra-étatiques.

La prolifération des asymétries institutionnelles au sein des États unitaires et les revendications du droit à la différenciation ne sont pas dépourvues de tout lien avec les mesures prises par les organisations européennes. Il existe un risque en accordant des droits et des libertés fondamentales à des entités infra-étatiques qui s'appuient sur des identités fortes, au regard d'une langue, d'une tradition, d'une culture et d'une histoire. Il en est également, de même, si les institutions européennes lèvent l'écran étatique préexistant et décident de traiter directement des affaires les concernant avec les entités infra-étatiques.

Le rapprochement et la proximité mises en place entre les institutions européennes et les entités infra-étatiques créent un *lien de fait* et des rapports interinstitutionnels entre la base et le sommet de la pyramide institutionnelle. Des relations informelles se tissent avec les entités infra-étatiques, excluant tout lien avec les États centraux. Tout récemment, le Conseil de l'Europe et/ou l'Union européenne ont même été utilisées par des autorités régionales pour plaider le détachement juridique de leur État d'appartenance<sup>800</sup>.

---

<sup>800</sup> Le 23 juin 2016, un référendum est organisé au Royaume-Uni à propos de son maintien dans l'Union européenne. Le « non » l'emporte à 52 %, mais les écossais se prononcent à 62 % pour le maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne. Le 29 juin 2016, soit six jours après le « oui » des écossais, la première ministre écossaise est reçue par Jean-Claude JUNCKER, président de la Commission européenne.

Un référendum d'autodétermination est organisé, en Catalogne, le 1<sup>er</sup> octobre 2017. Le « oui » l'emporte à 90 %. Cependant, le référendum est déclaré illégal, le 17 octobre 2017, par le Tribunal constitutionnel espagnol. À la veille d'un nouveau jugement rendu par le Tribunal constitutionnel espagnol, Carles PUIGDEMONT, président de la généralité de Catalogne, interpelle l'Union européenne lors d'une manifestation à Bruxelles, le 7 novembre 2017. Il réclame une « réaction face aux abus de la démocratie en Espagne et les instances européennes » et menace de saisir la CEDH.

À noter que, dès le 11 octobre 2017, une requête est introduite devant la CEDH par 76 ressortissants espagnols, tous anciens députés indépendantistes du parlement catalan. En tant que groupe de particuliers, la CEDH considère que les requérants peuvent se prétendre victime d'une violation des droits reconnus dans la Convention, au sens de l'article 34 de la Convention. La requête est, cependant, déclarée irrecevable par la CEDH, le 7 mai 2019. Pour plus de détails ; v. CEDH, 7 mai 2019, *María Carmen FORCADELL I LLUIS et autres c/ l'Espagne*, req. 75147/17.

## CONCLUSION DE LA PARTIE 2

La pression juridique exercée par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sur les États membres pour incorporer les entités infra-étatiques dans l'ordre juridique européen est comparable. Dans les deux cas, il s'est d'abord agi de créer un lien organique avec les entités infra-étatiques. Ainsi des structures de représentation ou de consultation des entités infra-étatiques ont été créées par les deux organisations européennes pour amorcer un dialogue avec elles. Dans les deux cas aussi, il s'est ensuite agi de créer un lien matériel avec ces mêmes entités sur des sujets d'intérêt commun pour renforcer le dialogue entre la base et le sommet de la pyramide institutionnelle européenne.

Le traité originel de l'Union européenne « *a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des États membres lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leurs juridictions* »<sup>801</sup>. De ce fait, il est normal que des relations puissent se soient établies entre la base et le sommet de la pyramide institutionnelle de l'Union européenne. En revanche, le Conseil de l'Europe institué par le traité de Londres est une organisation internationale. En droit international, l'écran étatique fait normalement obstacle à ce que des relations soient établies entre les entités infra-étatiques et l'organisation internationale concernée. Cependant, des droits ont été reconnus, par le Conseil de l'Europe, aux entités infra-étatiques et attestent de leur émergence dans les rapports internationaux. L'écran étatique total tel que conçu dans les rapports internationaux a, par conséquent, cédé à l'écran étatique partiel<sup>802</sup>.

L'introduction, à partir de 1992, d'une gouvernance européenne constitue une étape supplémentaire de l'émergence des entités infra-étatiques dans la sphère de l'Union européenne. Dans ce contexte, le principe de transversalité supplante le principe de hiérarchie. Des liaisons horizontales se mettent en place entre la base et le sommet de la pyramide institutionnelle pour fonctionner en mode projet. Ce mode de collaboration se forme et se défait dès que le projet commun au groupe de partenaires est atteint. Un projet finalisé par un groupe constitué, à cet effet, appelle

---

<sup>801</sup> CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ Enel*. *Op. cit.*

<sup>802</sup> Ceci est également le cas s'agissant des droits reconnus aux individus.

la constitution d'un nouveau groupe pour aboutir à un autre projet et ainsi de suite. Ce mode de travail collaboratif entre des unités administratives de différents niveaux bouleverse la conception classique de l'État souverain et des relations internationales.

La création d'une charte européenne de l'autonomie locale, en 1985, et d'un cadre de référence de la démocratie régionale, en 2009, a conforté le lien matériel entre les entités infra-étatiques et le Conseil de l'Europe. Des droits, des principes et des valeurs communs aux États membres sont, en effet, reconnus aux entités infra-étatiques. Il n'en demeure pas moins que la charte européenne de l'autonomie régionale a achoppé en raison de la sensibilité de la question dans certaines régions en Europe.

## TROISIÈME PARTIE

### LA PRESSION JURIDIQUE EXERCÉE PAR L'UNION EUROPÉENNE SUR LES

#### ACTIVITÉS ORGANISÉES PAR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Au XX<sup>e</sup> siècle, les activités organisées par les administrations publiques pour rendre service au public ont évolué avec la montée de l'interventionnisme étatique et l'émergence de nouveaux besoins.

Le traitement et la distribution de l'eau potable, l'assainissement des eaux usées, la gestion des eaux pluviales, la collecte et le traitement des ordures ménagères et assimilés, la restauration scolaire, la garde périscolaire, etc. sont autant de services qui entrent, peu à peu, dans le champ de compétences des entités-infra-étatiques, avec l'apparition de nouveaux modes de vie.

La diversité des métiers exercés, les prescriptions techniques applicables ainsi que le coût élevé des investissements et/ou de la maintenance des installations, obligent, par ailleurs, les entités infra-étatiques et nationales à réaliser un bilan coût-avantages, pour choisir le mode de gestion le plus adapté à l'exploitation du service à rendre au public.

Gestion publique ou gestion privée du service à rendre au public ? Telle est la question qui se pose lors de la création d'un service ou du renouvellement d'un contrat de délégation de service par une collectivité.

La gestion publique est la situation dans laquelle la collectivité exploite directement le service à rendre au public. Ce mode de gestion suppose que la collectivité recrute et/ou dispose d'un personnel compétent pour gérer le service et réalise des investissements mobiliers et/ou immobiliers nécessaires à l'exploitation de l'activité. De plus, il appartient à la collectivité de préfinancer la mise en service de l'activité concernée<sup>803</sup>.

---

<sup>803</sup> Soit par l'autofinancement, soit par l'emprunt.

La gestion privée suppose, pour sa part, la passation d'un appel à candidatures et/ou d'offres pour désigner un prestataire qui va gérer le service à rendre au public. Le délégataire est alors rémunéré dans les conditions fixées par le contrat le liant avec le délégant. La gestion indirecte est particulièrement adaptée aux petites et moyennes collectivités qui ne disposent pas de personnels compétents et de moyens financiers importants pour gérer et/ou préfinancer l'exploitation du service à rendre au public. En confiant la gestion d'un service rendu au public à un opérateur économique, le risque financier est transféré par la délégant au délégataire lequel assume l'éventuel déficit d'exploitation.

La gestion publique et la gestion privée ont, par ailleurs, deux sources de financement distinctes.

Dans le premier cas, le service est financé par l'impôt payé par le contribuable. Le service fourni par la collectivité infra-étatique ou nationale est généralement gratuit. Parfois, une participation, inférieure au coût de revient du service, est demandée à l'utilisateur du service. Le quotient familial ou les revenus de l'utilisateur sont fréquemment utilisés pour calculer le montant de la participation au fonctionnement du service.

Dans le second cas, le service est financé par le prix payé par l'utilisateur du service. Le prix payé par l'utilisateur doit normalement couvrir le coût de revient du service. Toutefois, en cas de déficit dans l'exploitation du service, la collectivité peut être amenée à participer au financement du service pour équilibrer le budget concerné.

L'idée que le contribuable finance le service à rendre au public prévaut jusqu'au dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle. De ce fait, la gestion publique *des activités organisées par les administrations publiques* y est prépondérante. À l'échelle de l'Union européenne, ce mode de gestion est privilégié par les États membres durant la période d'expansion économique qui s'achève en 1974.

La crise économique survenue, en 1974, modifie la manière de penser et de gérer une collectivité publique<sup>804</sup>. La limitation des déficits publics devient une

---

<sup>804</sup> Une collectivité publique est un ensemble de la population organisé démocratiquement, ayant le pouvoir de s'administrer par des élus et coïncidant avec un territoire politique, soit un État souverain, soit une collectivité territoriale liée à cet État souverain.

priorité et une préoccupation permanente des États. La rigueur budgétaire est de mise. Nombreux sont les États, en Europe, qui, dès le début des années 1980, mettent en pratique des politiques économiques d'inspiration néolibérale. Selon ses tenants, la *main invisible du marché*<sup>805</sup> et la *concurrence libre et non faussée* justifient une intervention publique limitée aux *fonctions régaliennes*<sup>806</sup> de l'État souverain et de ses collectivités de rattachement.

Le premier État membre à mettre en œuvre, à cette époque, une politique économique d'inspiration néolibérale est le Royaume-Uni dont la Première Ministre (1979-1990) est Margareth THATCHER. La Dame de fer utilise une formule-choc, le 25 juin 1980, au 10 Downing Street devant la presse américaine. *There is no alternative*<sup>807</sup>. Il n'y aurait pas d'autre choix selon la Première Ministre que de laisser faire le marché, que de déréglementer et de privatiser les entreprises publiques pour redresser les comptes nationaux<sup>808</sup>. Le cas le plus emblématique de la politique monétariste de Margareth THATCHER demeure celui du démantèlement suivi de la privatisation des groupes charbonniers et miniers en Angleterre. Et cela en dépit de très importants mouvements de grèves de 1984 à 1985<sup>809</sup>.

Les politiques économiques d'inspiration néolibérale n'ont, toutefois, pas le même retentissement dans les États membres eu égard aux traditions politiques nationales et/ou locales. Des résistances au *moins d'État* se manifestent, notamment dans les pays du sud de l'Europe, face aux pays de tradition anglo-saxonne prônant la disparition complète de l'État-providence apparu, en Europe, au sortir de la Seconde Guerre mondiale.

---

<sup>805</sup> Expression utilisée par l'économiste écossais Adam SMITH (1723-1790) pour désigner le processus naturel selon lequel la somme des intérêts particuliers concourt à la réalisation de l'intérêt général. Ce processus a été explicité dans son ouvrage : *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, publié en 1776.

<sup>806</sup> Ces fonctions régaliennes sont au nombre de trois : la sécurité intérieure (police et justice), la sécurité extérieure (armée), et la monnaie.

<sup>807</sup> TINA est l'acronyme de *There is no alternative*. Cette célèbre formule thatchérienne a été systématiquement invoquée durant la crise de la dette dans la zone euro (2007-2010).

<sup>808</sup> Pour plus de détails sur cette période, v. : BEDARIDA F., L'expérience Thatcher : les ambitions et les faits, *in Politique étrangère*, n°3 - 1981 - 46<sup>e</sup> année. pp. 579-591.

<sup>809</sup> Sur la grève des mineurs en Angleterre de 1984 à 1985, v. pour plus de détails : BURGI, N., « La grève défaite », *Vacarme*, vol. 29, n°4, 2004, pp. 6-9.

Sur les privatisations en Angleterre, v. pour plus de détails : CHOURAQUI G., Les privatisations en Grande-Bretagne : les leçons d'une expérience, *in Revue française d'économie*, vol. 4, n°2, 1989. pp. 43-57. MOUGEL F.-C., Nationalisations et dénationalisations en Grande-Bretagne de 1945 à 1990 : un enjeu de pouvoir ?, *in Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome 39, n°2, Avril-juin 1992. pp. 238-262.

Il n'en demeure pas moins que la vague néolibérale transcende les divergences de vue entre les États membres de l'Union européenne au milieu des années 1980. La volonté d'instaurer durablement, en Europe, une économie libérale de marché gagne du terrain et progresse rapidement auprès des représentants des États membres.

La libéralisation des services que l'Union européenne impulse, au milieu des années 1980, s'articule autour de deux axes principaux. Il concerne, en premier lieu, celui de la rationalisation du service à rendre au public (titre 1). Il concerne, en second lieu, celui de la recherche de l'équilibre des comptes publics (titre 2).

## **TITRE 1 - LA RATIONALISATION DU SERVICE À RENDRE AU PUBLIC**

## **TITRE 2 - LA RECHERCHE DE L'ÉQUILIBRE DES COMPTES PUBLICS**

## TITRE 1

### La rationalisation du service à rendre au public

La volonté d'instaurer durablement, en Europe, une économie libérale de marché se concrétise, dans un premier temps, par un nouveau projet politique dénommé « *acte unique européen* ». Adopté, à l'unanimité, par les États membres de l'Union européenne, ce nouveau traité entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1987. Son objectif vise à achever le marché intérieur par le démantèlement complet des barrières tarifaires et non tarifaires faisant obstacle à la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux sur le fondement d'une concurrence libre et non faussée<sup>810</sup>.

Dans un second temps, le libre établissement et la libre prestation de services sont renforcés par le traité de Maastricht entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993. En application de l'article 52, « *les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont progressivement supprimées au cours de la période de transition. Cette suppression progressive s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre* ». En application de l'article 59, « *les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté sont progressivement supprimées au cours de la période de transition à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation* ».

Le libre établissement et la libre prestation de services<sup>811</sup> en Europe, bouleversent, peu à peu, le concept de service à rendre au public par la collectivité

---

<sup>810</sup> L'article 13 alinéa 2 de l'AUE dispose que « *le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité* ».

<sup>811</sup> V. Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, JO L 376/36 du 27/12/2006.

En application de son article 2, les services d'intérêt général non économiques et les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État

de rattachement. L'emprise du droit de l'Union européenne s'intensifie sur cette thématique.

Tous les services rendus, par une collectivité envers sa population, sont affectés par de nouvelles règles posées au milieu des années 1980. Il en ressort deux évolutions majeures : en premier lieu, un recentrage de la notion relative au service à rendre au public (chapitre 1) et, en second lieu, un resserrement de la possibilité de financer le déficit pour le service rendu au public (chapitre 2).

## **CHAPITRE 1 – LE RECENTRAGE DE LA NOTION RELATIVE**

### **AU SERVICE À RENDRE AU PUBLIC**

## **CHAPITRE 2 – LE RESSERREMENT DE LA POSSIBILITÉ DE FINANCER**

### **LE DÉFICIT POUR LE SERVICE RENDU AU PUBLIC**

---

ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État sont exclus du champ d'application de la directive.

Nous reviendrons postérieurement sur ces deux catégories de services.

À noter que c'est la directive « services » du 12 décembre 2006 qui introduit, dans le droit dur de l'Union européenne, les services non économiques d'intérêt général en tant que catégorie juridique.

## Chapitre 1

### Le recentrage de la notion relative

#### au service à rendre au public

Nous entendons ici par recentrage, l'initiative prise par les États membres pour diminuer le périmètre du service qui est rendu au public par une collectivité. À ce stade, il convient de souligner que la notion de service à rendre au public s'apprécie distinctement entre les États membres de l'Union européenne.

D'une manière générale, deux conceptions nationales s'opposent en matière d'organisation et de régulation du service à rendre au public.

La première conception consiste à assimiler le service rendu au public à l'entité publique. C'est la conception même du service public français<sup>812</sup>. Il est même des hypothèses où le service au public est rendu en situation de monopole national<sup>813</sup>.

La seconde conception définit le service à rendre au public en fonction de ses missions, de ses objectifs et de ses finalités, Cette conception est majoritaire parmi les États membres de l'Union européenne.

Le milieu des années 1980 se caractérise par la critique de l'État-Providence. La pensée libérale condamne les interventions de l'État pour ses effets

---

<sup>812</sup> Pour plus de détails sur le service public français et de son évolution au regard du droit de l'Union européenne, v. : HUGOUNENQ R ; et VENTELOU B., « Les services publics français à l'heure de l'intégration européenne », *Revue de l'OFCE*, vol. n°80, n°1, 2002, pp. 7-61. BRILLET E., « Le service public "à la française" : un mythe national au prisme de l'Europe », *L'Économie politique*, vol. 24, n°4, 2004, pp. 20-42. PILCZER J-S., « La notion de service public », *Informations sociales*, vol. 158, n° 2, 2010, pp. 6-9.

Sur l'évolution historique de la conception du service public en France, v. : LEMERCIER C., « La construction d'un modèle français de service public avant 1914 », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 2, n°2, 2007, pp. 47-54. Sur un bilan de la conception à la française, v. : ABDELKADER BENMANSOUR N., « Qualité et services publics "à la française" : où en est-on de la qualité publique en France ? », *Recherches en Sciences de Gestion*, vol. 85, n°4, 2011, pp. 109-146.

<sup>813</sup> C'était le cas de plusieurs entreprises publiques en France. La SNCF a le monopole du transport ferroviaire. EDF-GDF a le monopole de la distribution de l'électricité et du gaz. France Télécom a le monopole de la téléphonie. La Poste a le monopole du courrier. Air France a le monopole du transport aérien.

contreproductifs. *Trop d'impôt tue l'impôt*<sup>814</sup>. De fait, la réduction des dépenses publiques s'impose pour stimuler la croissance économique, mais oblige les États membres à reconsidérer, en contrepartie, le service que la collectivité nationale et/ou locale doit rendre au public<sup>815</sup>.

Quel(s) service(s) une collectivité doit rendre au public dans un cadre budgétaire contraint ? Quel(s) niveau(x) et qualité de service doit fournir une collectivité au public ? Un service minimum ? Un service de base ? Un service gratuit ? Dès lors, la notion relative au service qui est à rendre au public se recompose à l'aune du droit primaire (section 1) et du droit dérivé (section 2).

### Section 1 – La recomposition du service à rendre au public à l'aune du droit primaire

La libéralisation<sup>816</sup> du service à rendre au public par une collectivité est prévue dès la fondation de l'Union européenne. Dans le traité de Rome, l'article 90 §2 dispose, en effet, que « *les entreprises chargées [par un acte de la puissance publique] de la gestion de services d'intérêt général [...] sont soumises aux règles du [...] traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie* »<sup>817</sup>.

---

<sup>814</sup> Ce principe est illustré par la courbe de LAFFER qui démontre qu'il n'est pas fiscalement rentable de dépasser un certain taux de prélèvements obligatoires.

Dans son Traité d'économie politique publié en 1803, Jean-Baptiste SAY (1767-1832) considère aussi que « *lorsque [l'impôt] est poussé trop loin, il produit ce déplorable effet de priver le contribuable de sa richesse sans en enrichir le gouvernement ; c'est ce qu'on pourra comprendre, si l'on considère que le revenu de chaque contribuable offre toujours la mesure et la borne de sa consommation, productive ou non. On ne peut donc lui prendre une part de son revenu sans le forcer à réduire proportionnellement ses consommations. De là, diminution de demande des objets qu'il ne consomme plus, et nommément de ceux sur lesquels est assis l'impôt ; de cette diminution de demande résulte une diminution de production, et par conséquent moins de matière imposable. Il y a donc perte pour le contribuable d'une partie de ses jouissances, perte pour le producteur d'une partie de ses profits, et perte pour le fisc d'une partie de ses recettes* ».

<sup>815</sup> CHEVALLIER J., « Les nouvelles frontières du service public », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 2, n°2, 2007, pp. 14-24. WORMS J-P., « Le management sauvera-t-il le service public ? », *Empan*, vol. n°61, n°1, 2006, pp. 12-19.

<sup>816</sup> La libéralisation est synonyme de dérégularisation. Elle caractérise l'introduction de la concurrence dans le secteur public. À ne pas confondre avec la privatisation, qui caractérise le transfert en tout ou partie du capital d'une entreprise du secteur public au secteur privé.

<sup>817</sup> V. CJCE, 23 octobre 1997, *Commission c/ France*, aff. C-159-94, *Rec.* 1997, page I-5815, point 68. Dans cette affaire, la Cour précise que, « *pour que des obligations imposées à une entreprise chargée de la gestion de services d'intérêt économique général puissent être considérées comme relevant de la mission particulière qui lui a été impartie, il faut qu'elles présentent un lien avec l'objet du service d'intérêt économique général en cause et qu'elles visent directement à contribuer à la satisfaction de cet intérêt* ».

L'interventionnisme économique des États caractérise la période des Trente Glorieuses (1946-1975)<sup>818</sup>. Les économies des pays de l'Europe occidentale connaissent une croissance exceptionnelle et régulière. Les économies tournent à plein régime. L'application de règles pour interdire les distorsions de concurrence entre les États gérant des services économiques ne figurent pas parmi les priorités de l'Union européenne. L'ère est à la société de consommation et non à la relance par la mise en place d'une économie de l'offre d'inspiration néolibérale. La création d'un marché intérieur qui se rapproche le plus possible de la concurrence pure et parfaite demeure un concept théorique à l'échelle de l'Union européenne.

La crise économique qui démarre en 1974, produit un effet inversement proportionnel. À l'échelle de l'Union européenne, l'idée est de permettre aux entreprises de bénéficier d'une concurrence libre et non faussée pour gagner des parts de marché sur le marché intérieur de l'Union européenne. Les dispositions de l'article 90 §2 du traité de Rome selon lesquelles les services d'intérêt général sont soumis aux règles de la concurrence refont surface au milieu des années 1980.

La proximité et la perspective de réaliser le marché unique, le 1<sup>er</sup> janvier 1993, active le concept de service d'intérêt économique général. Cette activation se fait à l'initiative de la CJUE. Saisie d'un recours en annulation, en 1991<sup>819</sup>, la Cour précise que, s'agissant des dérogations aux règles de concurrence accordées au titre de l'article 90 §2 par un État membre à une entreprise gérant un service d'intérêt économique général, il convient « *de concilier l'intérêt des États membres à utiliser certaines entreprises, notamment du secteur public, en tant qu'instrument de politique économique (...) avec l'intérêt de la Communauté au respect des règles de concurrence et à la préservation de l'unité du marché commun* »<sup>820</sup>.

L'application du principe de proportionnalité dégagé par la Cour s'élève, en 1997, dans la hiérarchie des normes de l'Union européenne. Une disposition relative aux services d'intérêt économique général est introduite à l'article 16 du traité instituant la Communauté européenne par le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997.

---

<sup>818</sup> Il s'agit d'une expression tirée de l'étude publiée en 1979 par l'économiste Jean FOURASTIÉ (1907-1990). Elle est choisie en référence aux *Trois Glorieuses* de la révolution de 1830.

<sup>819</sup> CJCE, 19 mars 1991, *France c/ Commission*, aff. C-202-88, *Rec. I-1223*.

<sup>820</sup> *Ibid.*, point 12.

Au vu de « *la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union* » il convient que « *la Communauté et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions* ».

L'intérêt de l'Union européenne pour les services d'intérêt économique général se précise avec l'adoption d'une déclaration des droits fondamentaux par le Conseil européen de Nice, les 7, 8 et 9 décembre 2000<sup>821</sup>. Puis, de la combinaison de l'article 6 du traité de Lisbonne<sup>822</sup> et de l'article 36 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>823</sup>, les principes contenus dans la déclaration précitée sont introduits dans le droit primaire. « *L'Union reconnaît et respecte [ainsi] l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union* »<sup>824</sup>.

---

<sup>821</sup> Conclusions du Conseil européen de Nice des 7, 8 et 9 décembre 2000, annexe 2. <https://www.consilium.europa.eu/media/21001/conseil-europ%C3%A9en-de-nice-conclusions-de-la-pr%C3%A9sidence.pdf> [Consulté le 10 juin 2021].

Ainsi il ressort « *de la nouvelle communication révisée de la Commission sur les services d'intérêt général a reçu un accueil très positif. En particulier, du fait des points suivants :*

- *le champ des services d'intérêt économique général ne doit pas être figé, mais tenir compte des évolutions rapides de notre environnement économique, scientifique et technologique ;*
- *l'ouverture au marché de certains services d'intérêt économique général, entreprise dans le cadre du programme sur le marché unique, a eu impact positif sur la disponibilité, la qualité et le prix de ces services ;*
- *la contribution des services d'intérêt économique général à la compétitivité européenne répond à des objectifs propres: protection des intérêts du consommateur, sécurité des usagers, cohésion sociale et aménagement du territoire, développement durable ;*
- *l'importance des principes de neutralité, de liberté et de proportionnalité est réaffirmée. Ils garantissent que les États membres sont libres de définir les missions ainsi que les modalités de gestion et de financement des services d'intérêt économique général, la Commission assumant la responsabilité de veiller au respect des règles du marché intérieur et de la concurrence ;*
- *l'accomplissement des missions des services d'intérêt économique général doit s'effectuer dans le respect des attentes légitimes des consommateurs et des citoyens, qui souhaitent obtenir les prix abordables, dans un système de prix transparent, et qui sont attachés à un égal accès à des services de qualité indispensables à leur insertion économique, territoriale et sociale ».*

<sup>822</sup> L'article 6 §1 du traité de Maastricht dispose que « *l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités* ».

<sup>823</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO C 326/391 du 26.10.2012.

<sup>824</sup> *Ibid.*, article 36.

Parallèlement, le concept de service à rendre au public par les autorités publiques s'étoffe avec l'adoption, dans le traité de Lisbonne, d'un protocole sur les services d'intérêt général. Le protocole annexé au traité<sup>825</sup> officialise, pour la première fois, la distinction entre les services économiques et non économiques d'intérêt général. Il apporte aussi des précisions quant aux marges de manœuvre laissées aux États membres et aux collectivités territoriales relevant de leur ressort, pour organiser les services d'intérêt général relevant de leurs compétences.

En application de l'article 2 du protocole précité, les services non économiques d'intérêt général relèvent de la compétence exclusive des États membres. Ces derniers disposent de la marge de manœuvre la plus absolue « *pour fournir, faire exécuter et organiser* »<sup>826</sup> ces services. Il appartient donc aux États membres d'organiser, entre les différents niveaux de collectivités, les services non économiques d'intérêt général.

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> du même protocole, les services économiques d'intérêt économique général reposent sur des principes communs à l'Union européenne. Ces principes communs comprennent notamment les trois caractères suivants : « *le rôle essentiel et la grande marge de manœuvre des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs ; la diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes ; un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs* »<sup>827</sup>. Il appartient donc, cette fois, aux États membres d'organiser, entre les différents niveaux de collectivités, les services d'intérêt économique général conformément aux principes communs de l'article précité.

---

<sup>825</sup> *Op. cit.*, p 158.

<sup>826</sup> *Ibid.*

<sup>827</sup> *Ibid.*

## Section 2 – La recomposition du service à rendre au public à l'aune du droit dérivé

Le processus de libération des services à rendre au public se caractérise par la création d'un service universel pour l'économie des réseaux (§1) et la création de deux catégories de services d'intérêt général (§2).

### **§1 – La création d'un service universel pour l'économie des réseaux**

Le processus de libéralisation des services à rendre au public par le droit dérivé s'enclenche avec l'ouverture à la concurrence des monopoles publics dits *en réseaux*, constitués essentiellement par les services de la poste, de transport collectif, de téléphonie, de gaz et d'électricité<sup>828</sup>.

Instauration d'une concurrence libre et non faussée. Ouverture des services économiques à la concurrence. Diminution du coût lié à l'activité des monopoles publics. Telles sont les principaux *crédos* des instances de l'Union européenne pour justifier la libéralisation des services publics en réseaux. Cependant, la libéralisation complète des services en réseaux a des effets collatéraux. Elle a, en effet, pour conséquence de remettre en cause l'existence de services non rentables économiquement en zones rurales principalement. De surcroît, cette dérégulation marginalise les territoires européens ainsi que les usagers les plus excentrés et/ou défavorisés en Europe.

Pour pallier la suppression des services non rentables économiquement, le concept de service universel à la population européenne est introduit, en 1987, par la Commission européenne, dans le livre vert sur le développement du marché commun des services et équipements des télécommunications<sup>829</sup>. Le service universel est présenté par la Commission comme un ensemble de services minimums, considérés comme essentiels, que la collectivité publique s'oblige à mettre en place envers sa population. Ce service de base comprend deux volets. Le

---

<sup>828</sup> Il s'agit, en l'espèce, du démantèlement de la conception française du service à rendre au public.

<sup>829</sup> Commission européenne, Livre vert sur le développement du marché commun des services et blanc sur la préparation des États associés de équipements de télécommunications, COM(87) 290 final, 30 juin 197, Bruxelles.

premier volet est géographique. Le service universel doit être accessible à tous les usagers en tout point du territoire national. Le second volet est social. Le prix du service doit être abordable pour tous les usagers.

Le concept de service universel continue à se développer et à poursuivre sa percée dans le droit de l'Union européenne entre 1990 et 2000. C'est ainsi que des directives sectorielles viennent organiser, en même temps, le service universel dans d'autres secteurs d'activité. Le service universel est instauré pour les services postaux<sup>830</sup>, les télécommunications et les services de la communication audiovisuelle<sup>831</sup>, les transports<sup>832</sup>, le gaz<sup>833</sup> et l'électricité<sup>834</sup>.

---

<sup>830</sup> V. Directive 97/67/CE du Parlement Européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, JO L 15/14 du 21.1.1998. Directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté, JO L 52/3 du 27.2.2008.

<sup>831</sup> V. Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive "service universel"), JO L 108/51 du 24.4.2002. Directive 2009/136/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 modifiant la directive (CE) n°2002/22 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, la directive 2002/58/CE concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques et le règlement (CE) n°2006/2004 du Conseil du 27 octobre 2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs, JO L 337/11 du 18.12.2009.

<sup>832</sup> V. Règlement (CE) n°1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté, JO L 293/3 du 31.10.2008. Règlement (CE) n°1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens, JO L 204/1 du 26.7.2006. Règlement (CE) n°1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n°1191/69 et (CEE) n°1107/70 du Conseil, JO L 315/1 du 3.12.2007. Règlement (CEE) n°3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime), JO L 364/7 du 12.12.1992. Ces différents règlements font uniquement référence aux obligations de service public.

<sup>833</sup> V. Directive 98/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, JO L 204/1 du 21.7.1998. Directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 98/30/CE, JO L 176/57 du 15.7.2003. Directive 2009/73/CE du Parlement Européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE, JO L 211/94 du 14.8.2009.

Il convient de noter que les directives susmentionnées ne font pas référence au service universel, mais aux obligations de service public.

<sup>834</sup> V. Directive 96/92/CE du parlement européen et du conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, JO L 27/20 du 30.1.1997. Directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE - Déclarations concernant les opérations de déclassement et de gestion des déchets, JO L 176/211 du 15.7.2003. Directive 2009/72/CE du Parlement Européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE, JO L 211/55 du 14.8.2009.

Il convient de noter que la directive 96/92/CE fait référence aux obligations de service public alors que les directives 2003/54/CE et 2009/72/CE se réfèrent au service public universel.

Suite à l'obligation européenne d'instaurer un service universel pour les activités précitées, les États membres doivent engager un nombre plus ou moins élevé de réformes. L'importance et le niveau de réformes nationales à engager varient en fonction de la conception, par chacun d'entre eux, du service à rendre au public.

À ce stade, il convient de rappeler que le service universel est un concept typiquement anglo-saxon. De ce fait, une partie des États du nord de l'Europe organise, très tôt, un service universel sur leur territoire national. Toutefois, ce service universel n'est pas en place dans les pays de tradition latine. Dans ces pays, le service à rendre au public par la collectivité de rattachement est proche de la conception du service public français. La mise en place d'un service universel, dans les pays du sud, nécessite dès lors, une réforme en profondeur du concept de service à rendre au public.

## **§2 – La création de deux catégories de services d'intérêt général**

Le processus de libéralisation des services à rendre au public par le droit dérivé se poursuit avec l'ouverture à la concurrence de certaines catégories de services d'intérêt général.

L'initiative de cette libéralisation appartient au Conseil européen de Barcelone des 15 et 16 mars 2002. Celui-ci demande à la Commission européenne de « *poursuivre son examen en vue de consolider et de préciser, dans une proposition de directive-cadre, les principes relatifs aux services d'intérêt économique général, qui sous-tendent l'article 16 du traité, dans le respect des spécificités des différents secteurs concernés et compte tenu des dispositions de l'article 86 du traité* »<sup>835</sup>.

Après moult hésitations, aucune directive-cadre n'est proposée par la Commission au Conseil européen pour encadrer les services d'intérêt général. Deux arguments sont avancés par la Commission et/ou le Parlement européen. Le premier tient à la difficulté de définir les services d'intérêt général. Le second tient à la

---

<sup>835</sup> Conclusions du Conseil européen de Barcelone des 15 et 16 mars 2002. <https://www.consilium.europa.eu/media/20935/71026.pdf> [Consulté le 10 juin 2021], point 42.

difficulté de préciser les marges de manœuvre des États membres concernant l'organisation de ces services en droit interne.

Au-delà de ce qui précède, la Commission européenne ne reste, cependant, pas inactive eu égard aux services d'intérêt général. Elle publie successivement trois textes sur les services d'intérêt général : un livre vert en 2003<sup>836</sup>, un livret blanc en 2004<sup>837</sup> et une communication en 2007<sup>838</sup>. Parmi ces textes, la communication de la Commission marque un tournant important. Pour la première fois, il se trouve que les services d'intérêt général sont définis avec précision. De surcroît, des règles communes sont fixées au niveau des États pour que le droit interne organise ces services.

D'après cette communication, les services d'intérêt général « *sont [ceux] indispensables pour la vie quotidienne des citoyens et des entreprises et reflètent le modèle européen de société. Ils jouent un rôle majeur dans la garantie de la cohésion sociale, économique et territoriale de l'ensemble de l'Union et sont d'une importance vitale pour le développement durable de [l'Union européenne] en termes d'augmentation des niveaux d'emploi, d'inclusion sociale, de croissance économique et de qualité environnementale* »<sup>839</sup>.

De cette communication, il ressort également que la fourniture et l'organisation des services d'intérêt économique général par les États membres « *sont soumises aux règles du marché intérieur et de la concurrence du traité CE, puisque les activités correspondantes sont de nature économique [...]. Des règles communautaires spécifiques, telles que les législations sur les marchés publics, la protection de l'environnement et la protection des consommateurs, s'appliquent toutefois à certains aspects du service. En outre, un certain nombre de services*

---

<sup>836</sup> Commission européenne, Livre vert sur les services d'intérêt général, COM(2003) 270 final, JO C 76 du 25.03.2004.

<sup>837</sup> Commission européenne, Livre blanc sur les services d'intérêt général, COM(2004) 374 final, non publié au JO.

<sup>838</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen, COM(2007) 725 final, 20 novembre 2007, Bruxelles.

<sup>839</sup> *Ibid.*, pp 3-4.

*d'intérêt économique général sont également soumis au cadre réglementaire établi par la directive sur les services »<sup>840</sup>.*

Par ailleurs, il résulte également de cette communication que les services non économiques d'intérêt général *« comprennent par exemple les prérogatives étatiques traditionnelles, telles que la police, la justice et les régimes légaux de sécurité sociale, ne sont soumis ni à une législation communautaire spécifique, ni aux règles du traité relatives au marché intérieur et à la concurrence. Certains aspects de l'organisation de ces services peuvent être régis par d'autres règles du traité, comme le principe de non-discrimination »<sup>841</sup>.*

Dans cette même communication, la Commission précise aussi que la distinction entre les deux catégories de services s'opère au cas par cas par chaque État membre. *« La réalité de ces services est souvent spécifique et diffère grandement d'un État membre à l'autre, voire d'une autorité locale à l'autre ; les modalités de fourniture des services évoluent constamment, en réponse aux nouveaux développements économiques, sociaux et institutionnels, tels que la modification des exigences des consommateurs, les mutations technologiques, la modernisation des administrations publiques et le transfert de responsabilités au niveau local »<sup>842</sup>.* De plus, l'étendue et l'organisation des services d'intérêt général *« varient [selon la Commission] considérablement en fonction des histoires et des cultures de l'intervention publique »<sup>843</sup>.*

Compte tenu des caractéristiques précitées, la Commission renvoie à chaque État membre la décision de classer et de soumettre les services d'intérêt général *« à des obligations spécifiques de service public »*, de décider, au niveau approprié, *« de la nature et de l'étendue d'un service d'intérêt général »* et de *« décider soit de fournir elles-mêmes ces services, soit d'en confier la fourniture à*

---

<sup>840</sup> *Ibid.*, pp 4-5.

<sup>841</sup> *Ibid.*, p 5.

<sup>842</sup> *Ibid.*

<sup>843</sup> *Ibid.*, p 4.

*d'autres entités, publiques ou privées, exerçant leurs activités dans un but lucratif ou non »<sup>844</sup>.*

---

<sup>844</sup> *Ibid.*

## CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Deux catégories juridiques de services d'intérêt général coexistent, dans les États membres de l'Union européenne, depuis le milieu des années 2000 : d'une part, le service d'intérêt économique général et, d'autre part, le service non économique d'intérêt général.

Par ailleurs, il ressort que les activités de l'économie des réseaux relevant du service universel sont organisées dans le cadre d'un service d'intérêt économique général.

Le service économique d'intérêt général est institué dès la création de l'Union européenne. La crise économique, à partir de 1974, et la proximité du marché intérieur, au 1<sup>er</sup> janvier 1993, réactive le concept de service d'intérêt économique général sur la base d'un arrêt rendu par le CJUE.

La communication de la Commission européenne, adoptée en 2007, formalise la coexistence des services d'intérêt économique général et des services non économique d'intérêt général. Ce texte laisse, en outre, une marge d'appréciation importante aux collectivités pour, d'une part, définir les deux catégories de services d'intérêt général et, d'autre part, adapter les dispositions prises aux traditions et situations propres à chaque État membre.

Enfin, l'introduction, parmi les services d'intérêt économique général, d'un service universel pour l'économie des réseaux, met un terme à la conception du service public français au sein de l'Union européenne.

## Chapitre 2

### Le resserrement de la possibilité de financer le déficit

#### pour le service rendu au public

Au sens du droit de l'Union européenne, il apparaît qu'une collectivité nationale et/ou locale peut créer deux catégories de services pour satisfaire un besoin d'intérêt général.

Dans le premier cas, la collectivité publique peut créer un service non économique d'intérêt général. Ce service correspond à l'exercice de missions régaliennes de l'État (défense, justice et police). Le droit de l'Union n'étant pas applicable, en l'espèce, ce service est donc exclu du champ de notre étude.

Dans le second cas, la collectivité publique peut créer un service d'intérêt économique général. Ce service présente deux caractéristiques. Son activité est financée par l'usager. Les recettes perçues doivent normalement couvrir les dépenses engagées pour assurer le fonctionnement du service.

S'agissant de la gestion des services d'intérêt économique général, le droit primaire apporte, dès la création de l'Union européenne, quelques précisions importantes.

D'une part, « *les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicte ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues aux articles 7 et 85 à 94 inclus* »<sup>845</sup>.

D'autre part, « *les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites*

---

<sup>845</sup> Article 90 §1 du traité de Rome.

*où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de [l'Union]*  
»<sup>846</sup>.

De manière générale, les obligations spécifiques pesant sur un service d'intérêt économique général sont de deux ordres. Ce service doit être proposé au public, de façon similaire, sur l'ensemble du territoire de la collectivité donnée. Il doit également être proposé à un prix abordable pour satisfaire le besoin du public concerné.

Cependant, le territoire de la collectivité considérée peut se situer dans une zone déficitaire économiquement pour le prestataire parce que géographiquement isolée et disposant d'une faible densité de population au mètre carré. Non rentables économiquement, ces zones ont, pourtant, besoin d'être desservies par un réseau d'eau potable, d'énergie, de communication et également bénéficiaires de services postaux et de transport de voyageurs.

Dans le cadre de la régie directe, tout déficit d'activité est pris en charge par le budget de la collectivité nationale et/ou locale. Dans le cadre de la régie indirecte, le déficit reste, en revanche, à la charge de l'entreprise gérant le service d'intérêt économique général. S'agissant d'obligations spécifiques pouvant peser sur cette entreprise, elle peut, toutefois, bénéficier d'une compensation et/ou d'une aide financière pour résorber son déficit.

Le droit primaire n'a posé aucune règle en matière de compensation et/ou d'aide financière destinée à résorber le déficit d'une entreprise sur laquelle pèsent des obligations spécifiques. S'il appartient à la CJUE d'avoir défini le droit applicable à la notion de résorption de déficit (section 1), il revient au droit dérivé d'avoir complété cette notion (section 2).

---

<sup>846</sup> Article 90 §2 du traité de Rome.

## Section 1 – La résorption de déficit, une notion définie par la CJUE

La CJUE a d’abord défini la notion de compensation financière versée aux services organisées en réseaux (§1). Ensuite, la CJUE a élargi sa jurisprudence aux services d’intérêt économique général (§2).

### **§1 – Les services organisés en réseaux**

Dans un arrêt de principe rendu le 19 mai 1993<sup>847</sup>, la Cour considère qu’un service organisé en réseau sur lequel pèse une *obligation de service à rendre au public* peut instaurer une compensation financière pour couvrir le déficit induit par la sujétion particulière<sup>848</sup>.

La nature de l’activité susceptible de compenser le déficit lié à l’organisation du service universel est, toutefois, limitée. « *L’exclusion de la concurrence ne se justifie [...] pas dès lors que sont en cause des services spécifiques, dissociables du service d’intérêt général, qui répondent à des besoins particuliers d’opérateurs économiques et qui exigent certaines prestations supplémentaires que le service postal traditionnel n’offre pas, telles que la collecte à domicile, une plus grande rapidité ou fiabilité dans la distribution ou encore la possibilité de modifier la destination en cours d’acheminement, et dans la mesure où ces services, de par leur nature et les conditions dans lesquelles ils sont offerts, telles que le secteur géographique dans lequel ils interviennent, ne mettent pas en*

---

<sup>847</sup> CJCE, 19 mai 1993, *Corbeau*, aff. C-320/91, Rec. I-2533.

<sup>848</sup> Cette affaire concerne la Poste belge qui a le statut de régie d’État. Elle dispose du droit exclusif de collecter, de transporter et de distribuer toute correspondance dans tout le Royaume. M. Corbeau fournit le même service que la Régie des Postes dans le secteur géographique de la ville de Liège et des zones limitrophes. Ce service consiste à collecter du courrier au domicile de l’expéditeur et le distribuer avant le lendemain à midi, pour autant que les destinataires se situent à l’intérieur du secteur concerné. Pour le courrier adressé à des destinataires résidant à l’extérieur de ce secteur, M. Corbeau procède à une collecte de la correspondance au domicile de l’expéditeur et à l’envoi de celle-ci par la Poste belge. En l’espèce, le titulaire du service postal se trouve « *dans l’obligation d’assurer la collecte, le transport et la distribution du courrier, au profit de tous les usagers, sur l’ensemble du territoire de l’État membre concerné, à des tarifs uniformes et à des conditions de qualité similaires, sans égard aux situations particulières et au degré de rentabilité économique de chaque opération individuelle. En contrepartie, « la prémisses que l’obligation, pour le titulaire de cette mission, d’assurer ses services dans des conditions d’équilibre économique présuppose la possibilité d’une compensation entre les secteurs d’activités rentables et des secteurs moins rentables et justifie, dès lors, une limitation de la concurrence, de la part d’entrepreneurs particuliers, au niveau des secteurs économiquement rentables* ». Ibid., points 15 et 16.

*cause l'équilibre économique du service d'intérêt économique général assumé par le titulaire du droit exclusif* »<sup>849</sup>.

Postérieurement, la Cour affine sa jurisprudence, eu égard à la dissociabilité ou non de l'activité permettant de compenser le déficit lié à l'organisation du service universel. Elle considère qu'une entreprise peut gérer, à titre exclusif, un service universel - formé par le transport médical urgent - et un service complémentaire – formé par le transport médical non urgent - dès lors que les deux services de transport « [sont] *étroitement liés [...] et difficilement dissociables de la mission d'intérêt économique général* »<sup>850</sup>.

La Cour juge aussi qu'une taxe spécifique peut être instituée sur une activité particulière entrant dans le champ du service universel pour équilibrer le financement de l'entreprise concernée par cette mission<sup>851</sup>. En revanche, cette entreprise ne doit pas percevoir de taxes indues<sup>852</sup> ou abuser de sa position à des fins commerciales<sup>853</sup>. De même, la Cour considère qu'une entreprise, gérant à différents points du territoire national, un service universel peut appliquer un tarif supérieur au prix du marché pour compenser les pertes liées à l'exploitation déficitaire de ce service sur certains de ces points<sup>854</sup>.

---

<sup>849</sup> *Ibid.*, point 19.

<sup>850</sup> CJCE, 25 octobre 2000, *Ambulanz Glöckner et autres*, aff. C-475/99, *Rec.* I-8089, points 60 et 61. Pour un exemple en matière de service postal, v. CJCE, 17 mai 2001, *TNT Traco SpA c/ Poste Italiane SpA et autres*, aff. C-340-99, *Rec.* I-04109.

<sup>851</sup> CJCE, 10 février 2000, *Deutsche Post AG c/ Gesellschaft für Zahlungssysteme mbH GZS*, aff. C-147-97 et 148-97, *Rec.* I-825.

« Les services postaux d'un État membre ne sauraient supporter en même temps les frais que comporte l'accomplissement du service d'intérêt économique général d'acheminement et de distribution des envois internationaux qui leur incombe en vertu des stipulations de la CPU et les pertes de revenu générées par le fait que les envois en grande quantité ne sont plus déposés auprès des services postaux de l'État membre sur le territoire duquel sont domiciliés les destinataires, mais auprès de ceux d'autres États membres. Dans un tel cas, le traitement du courrier transfrontière comme du courrier intérieur et, par conséquent, l'imposition des taxes intérieures doivent être considérés comme des mesures justifiées aux fins de l'accomplissement, dans des conditions économiquement équilibrées, de la mission d'intérêt général confiée à la Deutsche Post par la CPU ». Points 51 et 52.

<sup>852</sup> *Ibid.*, point 53.

<sup>853</sup> TPICE, 10 juillet 1991, *Radio Telefís Éireann c/ Commission*, aff. T-69/89, *Rec.* II-489, point 73.

<sup>854</sup> CJCE, 18 juin 1998, *Corsica Ferries France SA c/ Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova Coop. arl, Gruppo Ormeggiatori del Golfo di La Spezia Coop. arl et Ministero dei Trasporti e della Navigazione*, aff. C-266-96, *Rec.* I-03949.

« Il n'est pas incompatible [...] d'inclure dans le prix du service [universel de laminage,] une composante destinée à couvrir le coût du maintien [dudit] service [...], pour autant qu'elle corresponde au supplément de coût qu'impliquent les caractéristiques spécifiques de ce service, et de prévoir, pour ce service, des tarifs différents en fonction des caractéristiques propres à chaque port ». Point 46.

La Cour estime, par ailleurs, que l'entreprise, à qui est confiée la gestion d'un service universel, doit proposer aux usagers placés dans des situations comparables, un niveau de service comparable et un prix similaire calculé sur la base de critères objectifs. Une discrimination tarifaire fondée sur des différences de situation subjectives et irrationnelles est ainsi censurée par le juge de la Cour<sup>855</sup>. Des différences de situation objectives et rationnelles justifient à contrario, un prix distinct entre les usagers<sup>856</sup>.

## **§2 – Les services d'intérêt économique général**

Dans un arrêt de principe rendu le 24 juillet 2003<sup>857</sup>, la Cour précise la raison qui justifie qu'un service d'intérêt économique général puisse être financé par une collectivité publique. Selon la Cour, la compensation financière versée à l'entreprise gérant un service d'intérêt général doit être proportionnelle à la sujétion publique. Quatre conditions cumulatives sont posées par la juridiction pour justifier le versement d'une compensation financière à une entreprise chargée de la gestion d'un service d'intérêt économique général. En premier lieu, il faut que l'entreprise bénéficiaire de la compensation financière soit « *effectivement chargée de l'exécution d'obligations de service public* » et « *ces obligations doivent être clairement définies* »<sup>858</sup> par la collectivité de rattachement. En second lieu, il importe

---

<sup>855</sup> CJCE, 16 janvier 2003, *Commission c/ République italienne*, aff. C-388/01, Rec. I-721.

« *En réservant des avantages tarifaires discriminatoires pour l'accès aux musées, monuments, galeries, fouilles archéologiques, parcs et jardins classés monuments publics, accordés par les collectivités locales ou nationales décentralisées aux seuls ressortissants italiens ou aux seuls résidents sur le territoire desdites collectivités gérant l'installation culturelle en question qui sont âgés de plus de 60 ou 65 ans, et en excluant de tels avantages les touristes ressortissants des autres États membres ou les non-résidents qui satisfont aux mêmes conditions objectives d'âge, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 12 CE et 49 CE* ». Point 1.

<sup>856</sup> CJCE, 27 avril 1994, *Commune d'Almelo et autres c/ NV Energiebedrijf Ijsselmij*, aff. C-393-92, Rec. I-1477.  
« *Il convient de relever qu'une telle entreprise doit assurer la fourniture ininterrompue d'énergie électrique, sur l'intégralité du territoire concédé, à tous les consommateurs, distributeurs locaux ou utilisateurs finals, dans les quantités demandées à tout moment, à des tarifs uniformes et à des conditions qui ne peuvent varier que selon des critères objectifs applicables à tous les clients* ». Point 48.  
« *Des restrictions à la concurrence de la part d'autres opérateurs économiques doivent être admises, dans la mesure où elles s'avèrent nécessaires pour permettre à l'entreprise investie d'une telle mission d'intérêt général d'accomplir celle-ci. À cet égard, il faut tenir compte des conditions économiques dans lesquelles est placée l'entreprise, notamment des coûts qu'elle doit supporter et des réglementations, particulièrement en matière d'environnement, auxquelles elle est soumise* ». Point 49.

<sup>857</sup> CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg c/ Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, aff. C-280/00, Rec. I-0774.

<sup>858</sup> *Ibid.*, point 89.

que « les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes »<sup>859</sup>. Il convient, en troisième lieu, que « la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service publics, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations »<sup>860</sup>. En dernier lieu, si « le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public [...] n'est pas dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée [...], aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations »<sup>861</sup>.

En conséquence, la compensation financière versée à l'entreprise chargée de la gestion du service d'intérêt économique général doit être inversement proportionnelle au déséquilibre économique engendré par les obligations de service public. Cette jurisprudence constitue la base juridique sur laquelle la Commission européenne va s'appuyer pour organiser le financement des services d'intérêt général par la collectivité publique.

## Section 2 – La résorption de déficit, une notion complétée par le droit dérivé

L'article 107 §1 du TFUE interdit les aides accordées par les États qui faussent ou menacent de fausser la concurrence entre les entreprises ainsi que celles qui affectent les échanges intracommunautaires. En même temps, les §2 et 3 de cet article aménagent la possibilité de déroger au principe d'interdiction faite aux

---

<sup>859</sup> *Ibid.*, point 90.

<sup>860</sup> *Ibid.*, point 92.

<sup>861</sup> *Ibid.*, point 93.

États d'accorder des aides aux entreprises, notamment celles gérant un service d'intérêt économique général.

Eu égard aux entreprises gérant un service d'intérêt économique général, deux mesures dérogatoires sont posées par le droit dérivé à propos du versement d'une aide financière par la collectivité publique. Il en ressort que la collectivité publique a la possibilité de verser une aide financière à une entreprise si son cumul n'excède pas le *seuil de minimis*. Par ailleurs, la collectivité publique a la possibilité d'octroyer une compensation financière à une entreprise en deçà d'un seuil et en cas d'exemption.

### **§1 – La possibilité de verser une aide financière en deçà d'un seuil de minimis**

Nous envisagerons, dans un premier temps, l'étendue de la dispense (A) et, dans un second temps, la portée de la dispense (B).

#### ***A – L'étendue de la dispense***

La règle de *minimis* est introduite par un règlement de la Commission européenne du 12 janvier 2001<sup>862</sup>. Cette règle part de l'idée que les aides d'un faible montant ne faussent pas ou ne menacent pas de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises. Compte tenu de ce qui précède, les États et leurs collectivités de rattachement ont la possibilité de verser une aide financière inférieure au seuil de *minimis* à une entreprise qui peut être amenée à gérer un service d'intérêt économique général pour le compte de la collectivité publique.

---

<sup>862</sup> Règlement (CE) n°69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de *minimis*, JO L 10/30 du 13.1.2001.

La règle de *minimis* est une dérogation à l'article 107 §1 du TFUE. Ce dernier prévoit, en effet, que « *sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

C'est un règlement de la Commission qui a dérogé à l'article 107 §1 et non le traité en lui-même. En effet, le règlement (CE) n°994/98 a habilité la Commission à fixer, par voie de règlement, un plafond au-dessous duquel les aides sont considérées comme ne satisfaisant pas à tous les critères de l'article 107 §1 du traité et comme n'étant pas soumises, de ce fait, à la procédure de notification prévue à l'article 108 §3.

Les seuils de minimis ont été progressivement relevés par la Commission européenne depuis l'introduction de la règle dans le droit de l'Union européenne. L'article 2 §2 du règlement du 12 janvier 2001 prévoit que « *le montant total des aides de minimis octroyées à une même entreprise [par l'État ou une collectivité infra-étatique] ne peut excéder 100 000 euros sur une période de trois ans* ». L'article 2 §2 du règlement du 15 décembre 2006<sup>863</sup> porte la limite de l'aide à un montant brut total n'excédant pas 200 000 € sur une période de trois exercices fiscaux. Enfin le montant brut total est porté à 500 000 € sur la même durée par l'article 2 §2 du règlement du 25 avril 2012<sup>864</sup>.

### ***B – La portée de la dispense***

Le quintuplement du seuil de minimis sur près de dix ans accroît la marge de manœuvre laissée par la Commission européenne aux États membres et à leurs collectivités de rattachement.

La réglementation applicable aux aides inférieures au seuil de minimis est définie par les États membres. Cette appréciation a pour inconvénient de créer une distorsion de concurrence entre les entreprises soumises à des réglementations distinctes. Chaque État membre dispose ainsi de ses propres critères pour verser une aide financière à une entreprise gérant un service d'intérêt économique général. Par ailleurs, ce type d'aide financière ne saurait échapper, en interne, au contrôle d'un organisme financier chargé de vérifier le bon emploi des fonds publics et de sanctionner sur cette base les manquements à leur bon usage par la collectivité publique concernée. Dans ce cas également, le degré du contrôle est susceptible de varier entre les États membres.

---

<sup>863</sup> Règlement (CE) n°1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis, JO L 379/5 du 28.12.2006.

<sup>864</sup> Règlement (UE) n° 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du TFUE aux aides de minimis accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général - Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, JO L 114/8 du 26.4.2012.

## **§2 – La possibilité de verser une compensation financière en deçà d'un seuil d'exemption**

Nous envisagerons, dans un premier temps, l'étendue de la dispense (A) et, dans un second temps, la portée de la dispense (B).

### ***A – L'étendue de la dispense***

La règle du seuil d'exemption est introduite par une décision de la Commission européenne du 28 novembre 2005<sup>865</sup>.

En application de l'article 2, quatre types de compensations de service public versées à des entreprises gérant un service d'intérêt économique général sont compatibles avec les règles de concurrence et, par voie de conséquence, exclus du champ d'application de l'article 107 §1 du TFUE

En premier lieu, « *les compensations de service public octroyées aux entreprises dont le chiffre d'affaires annuel moyen hors taxes, toutes activités confondues, n'a pas atteint 100 millions EUR au cours des deux exercices précédant celui de l'octroi du service d'intérêt économique général et dont le montant annuel de compensation pour le service en cause est inférieur à 30 millions EUR* » sont compatibles avec les règles de concurrence. Ce montant est revu à la baisse par la décision de la Commission du 20 décembre 2011<sup>866</sup>. Seules « *les compensations ne dépassant pas un montant annuel de 15 millions d'EUR pour la prestation de services d'intérêt économique général dans des domaines autres que le transport et les infrastructures de transport* » sont compatibles avec les règles de la concurrence. Si « *le montant de la compensation varie pendant la durée du mandat, le montant annuel est calculé en tant que moyenne des montants annuels de compensation qu'il est prévu de réaliser au cours du mandat* ».

---

<sup>865</sup> Décision 2005/842/CE de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, JO L 312/67 du 29.11.2005.

<sup>866</sup> Décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, JO L 7/3 du 11.1.2012.

En second lieu, « *les compensations de service public octroyées aux hôpitaux et aux entreprises de logement social qui exercent des activités qualifiées de services d'intérêt économique général par l'État membre concerné* » sont compatibles avec les règles de la concurrence. Cette disposition est détaillée par la décision de la Commission du 20 décembre 2011. Ainsi « *les compensations octroyées à des hôpitaux fournissant des soins médicaux, notamment, s'il y a lieu, des services d'urgence [et] l'exercice d'activités connexes directement liées aux activités principales, notamment dans le domaine de la recherche* » sont compatibles avec les règles de la concurrence. De même, « *les compensations octroyées pour des services répondant à des besoins sociaux concernant les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social et les soins et l'inclusion sociale des groupes vulnérables* » sont compatibles avec les règles de la concurrence.

En troisième lieu, « *les compensations de service public accordées aux liaisons aériennes ou maritimes avec les îles dont le trafic annuel moyen n'a pas atteint 300 000 passagers au cours des deux exercices précédant celui de l'octroi du service d'intérêt économique général* » sont compatibles avec les règles de la concurrence. Cette disposition est maintenue par la décision de la Commission du 20 décembre 2011.

En quatrième lieu, « *les compensations de service public accordées aux aéroports et aux ports dont le trafic annuel moyen n'a pas atteint 1 000 000 passagers pour les aéroports et 300 000 passagers pour les ports au cours des deux exercices précédant celui de l'octroi du service d'intérêt économique général* » sont compatibles avec les règles la concurrence. Cette disposition est modifiée par la décision de la Commission du 20 décembre 2011. Le nombre de passagers passe à 200 000 pour les aéroports.

## ***B – La portée de la dispense***

Il appartient à chaque État membre de déterminer la forme juridique de l'acte ou des actes officiel(s) confiant la gestion d'un service d'intérêt économique général à une entreprise selon l'article 4 de la décision du 28 novembre 2005<sup>867</sup>.

L'acte ou les actes concernés « *doivent notamment indiquer la nature et la durée des obligations de service public, les entreprises et le territoire concernés, la nature des droits exclusifs ou spéciaux éventuels octroyés à l'entreprise, les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation et les modalités de remboursement des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces surcompensations* ».

Les indications, à préciser dans l'acte ou les actes concerné(s) par la délégation d'un service d'intérêt économique général, sont complétées par la décision du 20 décembre 2011<sup>868</sup>.

En vertu de l'article 4, les mentions contenues dans le ou les actes concernés comprennent notamment « *la nature et la durée des obligations de service public, l'entreprise et, s'il y a lieu, le territoire concerné, la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise par l'autorité octroyant l'aide, la description du mécanisme de compensation et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation, les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières, et une référence à la présente décision* ».

La nature des services susceptibles d'être qualifiés d'intérêt économique général incombe à chaque État membre qui dispose, à cet effet, d'un large pouvoir d'appréciation selon la décision du 28 novembre 2005. Cette qualification se fait sous le contrôle de la Commission qui veille à ce que cette appréciation se fasse sans erreur manifeste par l'État membre concerné<sup>869</sup>. La marge de manœuvre laissée à

---

<sup>867</sup> Décision 2005/842/CE. *Op. cit.*

<sup>868</sup> Décision 2012/21/UE. *Op. cit.*

<sup>869</sup> « *De telles aides ne peuvent être déclarées compatibles que si elles sont octroyées pour assurer la prestation de services constituant effectivement des services d'intérêt économique général au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité. Il résulte de la jurisprudence que, à l'exception des secteurs dans lesquels cette question*

chaque État membre ainsi que le rôle dévolu à la Commission sont confirmés en des termes quasiment similaires par la décision de la Commission du 20 novembre 2011<sup>870</sup>.

Les États membres ne disposent pas de marge d'appréciation sur les modalités de calcul de la compensation et/ou de la surcompensation versée par une collectivité publique à une entreprise chargée d'un service d'intérêt économique général. L'article 5 de la décision du 28 novembre 2005 et l'article 5 de celle du 20 décembre 2011 sont verrouillés, à ce niveau, par la Commission européenne. En revanche, il appartient aux services des États membres de procéder ou de faire procéder à des contrôles réguliers pour s'assurer que les entreprises ne bénéficient pas d'une surcompensation selon l'article 6 de la décision du 28 novembre 2005.

Le contrôle pesant sur les services des États membres est renforcé par la décision du 20 décembre 2011. À la demande de la Commission, les États membres sont dans l'obligation de fournir les éléments de preuve justifiant l'absence d'une surcompensation versée à une entreprise entrant dans le champ de l'application de la décision précitée. De surcroît, ces mêmes services sont tenus de procéder ou de faire procéder « à des contrôles réguliers, au minimum tous les trois ans » pendant la durée et au terme du contrat passé avec l'entreprise chargée de la gestion du service d'intérêt économique général<sup>871</sup>.

---

*fait déjà l'objet d'une réglementation communautaire, les États membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant à la définition des services susceptibles d'être qualifiés d'intérêt économique général. Par conséquent, à l'exception des secteurs dans lesquels cette question fait déjà l'objet d'une réglementation communautaire, la tâche de la Commission consiste à veiller à ce qu'il n'y ait pas d'erreur manifeste en ce qui concerne la définition des services d'intérêt économique général ».* Décision 2005/842/CE. Op. cit., cons. 7.

<sup>870</sup> « Une telle aide ne peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur que si elle est octroyée pour assurer la prestation de services d'intérêt économique général au sens de l'article 106, paragraphe 2, du traité. Il résulte de la jurisprudence qu'en l'absence de réglementation sectorielle régissant cette question à l'échelle de l'Union, les États membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant à la définition des services susceptibles d'être qualifiés de services d'intérêt économique général. Dès lors, la tâche de la Commission consiste à veiller à ce qu'il n'y ait pas d'erreur manifeste dans la définition des services d'intérêt économique général ». Décision 2012/21/UE. Op. cit., cons.8.

<sup>871</sup> *Ibid.*, article 6.1.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Selon le droit de l'Union européenne, le service universel mis en place, dans le cadre de l'économie des réseaux, doit être accessible à toute la population et couvrir l'ensemble du territoire national, avec un minimum de prestations.

Pour desservir l'ensemble de la population, l'entreprise gestionnaire du service peut être assujettie à des obligations de service public. Cet assujettissement peut, cependant, peser sur rentabilité économique de l'activité de l'entreprise. En contrepartie, l'entreprise gestionnaire du service a la possibilité d'instaurer une compensation qui finance la perte d'exploitation et permette d'assurer la continuité de service sur tout le territoire. Cette compensation peut prendre différentes formes selon la jurisprudence de la CJCE : taxe, prix plus élevé de la prestation, etc.

En dehors du service universel, la collectivité de rattachement peut également faire peser sur l'entreprise gestionnaire du service d'intérêt économique général des obligations particulières. La collectivité de rattachement peut, en l'espèce, indemniser l'entreprise gestionnaire du service à condition que la compensation financière soit inversement proportionnelle au déséquilibre économique engendré par les obligations de service public.

Les États ont aussi la possibilité de compenser financièrement la perte d'exploitation d'une entreprise gestionnaire d'un service d'intérêt économique général en deçà d'un seuil de minimis ou d'un seuil d'exemption.

Dans le cadre du seuil de minimis, l'État est autorisé à verser une aide d'un faible montant en se basant juridiquement sur sa propre réglementation. L'aide apportée à l'entreprise ne doit pas impacter la concurrence et le commerce dans le marché intérieur de l'Union européenne et est exclue de tout contrôle de la Commission européenne.

Dans le cadre du seuil d'exemption, l'État est autorisé à verser quatre types de compensations de service public qui impactent la concurrence et le commerce dans l'Union européenne. L'État dispose d'une marge d'appréciation pour désigner l'entreprise bénéficiaire d'une compensation de service public. La Commission européenne conserve, cependant, un pouvoir d'appréciation sur le

calcul du montant de l'aide versée et peut organiser des contrôles réguliers sur les aides octroyées par les États.

## **CONCLUSION DU TITRE 1**

À l'échelle de l'Union européenne, la notion de service à rendre au public s'est réduite. Elle est strictement limitée aux activités relevant d'un service non économique d'intérêt général et à celles relevant d'un service universel organisé dans le cadre d'un service d'intérêt économique général.

Compte tenu de ce qui précède, la conception néolibérale du service à rendre au public l'a nettement emporté sur la conception française qui inclut les activités économiques notamment celles organisées par les monopoles publics.

La notion de service à rendre au public s'est, certes, réduite sous l'influence du droit de l'Union européenne. Cependant, il n'en demeure pas moins que les États membres conservent une certaine autonomie en matière de définition et de délimitation des activités relevant d'un service non économique d'intérêt général ou d'un service d'intérêt économique général.

En matière de compensation et d'aide aux entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt général, les États disposent également d'une marge d'appréciation importante.

Les États ont une libre appréciation pour le versement de compensations ou d'aides n'impactant pas la concurrence et le commerce dans le marché intérieur de l'Union européenne. Dans les autres cas, l'intervention de la Commission, dans le cadre de son contrôle, est susceptible de requalifier le montant et la nature des compensations ou des aides versées par l'État en cause.

## TITRE 2

### La recherche de l'équilibre des comptes publics

Il faut rappeler que l'objectif, à la création de l'Union européenne en 1957, est la constitution, d'une part, d'un marché commun basé sur la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux et d'autre part, d'une union douanière entre les six États membres fondateurs.

La réalisation de ce marché commun et de cette union douanière suppose, cependant, que l'organisation européenne dispose à *minima* de statistiques précises, en premier lieu, pour mesurer les effets induits sur les économies nationales des États membres et en second lieu, pour comparer la performance de ces économies entre elles et les pays tiers<sup>872</sup>.

Si le système statistique mis en place à la création de la Communauté est hésitant, celui-ci se modernise avec le développement des échanges économiques intra et extracommunautaires. Le besoin de disposer de chiffres précis s'accroît avec les élargissements successifs. La Communauté passe, peu à peu, de 6 à 9, de 9 à 10, de 10 à 12 et de 12 à 15 membres<sup>873</sup>. De plus, la mise en œuvre de politiques européennes accroît le besoin d'avoir des données fiables, couvrant tous les secteurs d'activité.

La volonté de réaliser une union économique et monétaire à partir de 1987 et de créer, à cet effet, une monnaie unique et commune aux États membres nécessite, corrélativement, une discipline économique et budgétaire visant à empêcher les déficits publics excessifs. Pour cela, des mécanismes économiques et budgétaires destinés à contrôler ces déficits, dans les États membres, sont introduits par le traité de Maastricht qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993<sup>874</sup>.

---

<sup>872</sup> Par pays tiers, il faut entendre les États non membres de la Communauté économique européenne.

<sup>873</sup> Cf. *supra*.

<sup>874</sup> La procédure des déficits excessifs s'applique à la période ante et post de l'Union économique et monétaire. En application de l'article 109 E du traité de Maastricht, « *les États membres s'efforcent d'éviter des déficits publics excessifs* » au cours de la seconde phase, soit entre le 1<sup>er</sup> janvier 1994 et le 31 décembre 1996.

La nécessité de disposer de statistiques précises et similaires, permettant de calculer et de comparer les PIB, les déficits publics, les dettes publiques ainsi que les déficits structurels annuels des administrations publiques transforme la statistique européenne, jusque-là orientée sur les échanges commerciaux.

Parallèlement, la création d'une monnaie unique et commune aux États membres suppose que la politique monétaire soit désormais définie à l'échelon de l'Union européenne. Une banque centrale européenne est dès lors instituée, le 1er juin 1998, pour gérer et émettre la monnaie unique en lien avec les banques centrales nationales des États membres de la zone euro<sup>875</sup>.

Des missions spécifiques sont, en outre, confiées à la BCE et aux banques centrales nationales des États membres de la zone euro ou non pour assurer la stabilité des prix dans l'Union européenne<sup>876</sup>. Ainsi il était loisible à la BCE de diminuer ou d'augmenter certains taux d'intérêts<sup>877</sup> et de renchérir, en conséquence, le coût de l'argent sur le marché pour assurer le financement des investissements publics et privés.

La mise en place de l'Union économique et monétaire nécessite un renforcement et une coordination accrue des politiques budgétaires dans les États membres. Dans cette perspective, les mécanismes mis en place par le traité de Maastricht pour résorber les déficits excessifs des administrations publiques sont intensifiés par le pacte de stabilité et de croissance que le Conseil européen d'Amsterdam adopte les 6 et 17 juin 1997<sup>878</sup> et par les règlements que le Conseil adopte dans le cadre du six pack<sup>879</sup>, en 2011, et du two pack<sup>880</sup>, en 2013.

---

L'article 104 C du même traité prévoit, pour sa part, que « *les États membres évitent les déficits publics excessifs* » au cours de la troisième phase.

Il convient de noter que le passage de la seconde à la troisième étape de l'Union économique et monétaire est conditionné par la satisfaction de quatre critères de convergence. « *Le caractère soutenable de la situation des finances publiques* », c'est-à-dire l'absence de déficit excessif constitue l'un de ces quatre critères.

<sup>875</sup> Cet ensemble forme l'Eurosystème.

<sup>876</sup> La BCE et les Banques centrales nationales des États membres de la zone Euro ou non forment le Système européen des banques centrales (SEBC).

À noter que les banques centrales des États membres de l'Union européenne ayant conservé leur monnaie nationale se sont engagées à appliquer la politique monétaire définie par la BCE.

<sup>877</sup> Les instruments au service de la BCE pour influencer, à la hausse ou à la baisse, les taux d'intérêts sont les opérations d'open market, les facilités permanentes et les réserves obligatoires.

<sup>878</sup> Résolution du Conseil européen relative au pacte de stabilité et de croissance - Amsterdam, 17 juin 1997, JO C 236/1 du 02.08.1997.

Les années 2010 marquent un tournant important en ce qui concerne la volonté de maîtriser et de contrôler les finances publiques nationales et locales. La règle de l'équilibre budgétaire s'impose dans le traité de stabilisation, de coordination et de gouvernance qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. De plus, un cycle de coordination des politiques économiques, budgétaires, de l'emploi et de la formation professionnelle des pays membres est créé dans le cadre du semestre européen. Ce semestre européen, en place depuis 2012, instaure un cycle de surveillance mutuelle sur les six premiers mois de chaque année. Ce semestre réduit *in fine* les marges de manœuvre des administrations publiques.

Il ressort de ce qui précède que la stratégie de l'Union européenne s'est traduite par la création d'un cadre juridique qui lui permet d'apprécier l'état de la situation des économies nationales et infra-étatiques (chapitre 1). Dans un souci de limiter les déficits excessifs, l'Union européenne a également instauré un cadre juridique pour que les budgets des administrations publiques soient élaborés dans les mêmes conditions (chapitre 2).

## **CHAPITRE 1 – LA CRÉATION D'UN CADRE D'APPRÉCIATION DES ÉCONOMIES NATIONALES ET INFRA-ÉTATIQUES**

### **CHAPITRE 2 – LA CRÉATION D'UN CADRE D'ÉLABORATION DES BUDGETS DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

---

<sup>879</sup> Le « six pack », entré en vigueur en novembre 2011, a substantiellement renforcé la gouvernance économique et budgétaire dans les 28 États membres de l'Union européenne.

Trois règlements portent plus précisément sur la réforme des 2 volets, préventif et correctif, du pacte de stabilité et de croissance. Cf. *infra*.

Les nouvelles dispositions relatives au volet préventif renforcent la surveillance des budgets des États membres et introduisent un mécanisme de sanction en cas de non respect de l'objectif budgétaire imposé par l'Union. Elles donnent par ailleurs une assise juridique au semestre européen, qui ne reposait jusqu'alors sur aucune base juridique contraignante.

Les dispositions relatives au volet correctif renforcent les sanctions en cas de déficits excessifs. Deux règlements élargissent par ailleurs la surveillance à l'ensemble des déséquilibres macroéconomiques, en instaurant, à l'instar du pacte de stabilité, des dispositions préventives et correctrices. Cf. *infra*.

Enfin, une directive fixe des règles relatives aux caractéristiques que les cadres budgétaires des États membres doivent présenter pour garantir le respect de leur obligation en matière de déficits publics excessifs. Cf. *infra*.

<sup>880</sup> Le « two pack » entre en vigueur en mai 2013.

Deux règlements sont adoptés pour renforcer l'intégration économique et la convergence entre les États membres de la zone euro. Cf. *infra*.

Le « two pack » institue un encadrement plus solide des politiques budgétaires au sein de la zone euro (encadrement plus poussé du processus d'élaboration des budgets nationaux et renforcement de la procédure de déficit excessif principalement).

## Chapitre 1

### La création d'un cadre d'appréciation des économies nationales et infra-étatiques

Comment mesurer, évaluer et comparer les résultats consolidés des comptes nationaux et infra-étatiques ?

Rappelons ici que les États membres disposent, à la création de l'Union européenne, de leur propre système statistique. Cependant, ce système d'évaluation est très limité. Les agrégats macro-économiques issus de la consolidation des comptes nationaux ne permettent pas de les comparer entre eux.

À l'échelle de l'Union européenne, l'idée de créer un cadre homogène qui permette de comparer les indicateurs nationaux, émerge à la fin des années 1960.

Historiquement, la création d'un cadre qui permette d'apprécier les performances des économies nationales et infra-étatiques n'est pas l'apanage de l'Union européenne.

Cette idée, progresse, en fait, pendant la Seconde Guerre mondiale. C'est ainsi que les premiers schémas de comptes nationaux sont élaborés, en 1941, en Grande-Bretagne, par James MEADE (1907-1995) et par Richard STONE (1913-1991) et, la même année, aux Pays-Bas par Jan TINBERGEN (1903-1995).

Parallèlement, en France, les premiers travaux sont lancés par André VINCENT (1900-1990), en 1938, et aboutissent à la réalisation de la première comptabilité nationale établie par René FROMENT, en 1945, à l'Institut de conjoncture, pour l'année 1938.

Le *Système simplifié* de 1950 et le *Système normalisé de comptabilité nationale* de 1952 matérialisent les travaux de normalisation effectués dans le cadre de l'OCDE<sup>881</sup>. Ces travaux sont repris par l'ONU. Cette dernière publie, en 1953, le

---

<sup>881</sup> L'OECE (Organisation européenne de coopération économique), devenue ensuite l'OCDE.

premier *Système de comptabilité nationale*. Cependant, le Système de comptabilité nationale de l'ONU ne satisfait pas pleinement les États.

La conception anglo-saxonne privilégie la comptabilité des revenus générés par les flux physiques. La conception française privilégie, en revanche, la comptabilité des flux financiers qui favorise une meilleure appréhension et compréhension des mécanismes de l'interventionnisme économique. Par conséquent, les travaux d'harmonisation se poursuivent sous l'égide de l'ONU. Cette dernière publie, en 1968, un nouveau système de comptabilité qui synthétise, à la fois, les conceptions anglo-saxonne et française de la comptabilité nationale.

Parallèlement, à partir des années 1970, l'Union européenne manifeste le besoin de disposer d'un système de comptabilité nationale prenant en compte ses caractéristiques propres.

À l'échelle européenne, l'harmonisation des normes et des méthodes de comptabilité nationale est effectuée par Eurostat<sup>882</sup> sur la base des travaux réalisés un peu plus tôt par l'ONU. La normalisation réalisée par Eurostat pour les besoins statistiques et comptables de l'Union européenne va, peu à peu, évoluer et se transformer significativement.

Rappelons ici que, à partir de 1970, l'idée est de mesurer et de comparer les effets du marché commun sur les économies nationales. La normalisation mise en place par Eurostat répond à cet objectif. Cependant, à partir des années 1990, l'idée n'est plus à la simple mesure et/ou comparaison des effets induits par le marché commun sur les économies nationales. Le projet est d'une autre nature. Il s'agit d'utiliser les agrégats macroéconomiques d'Eurostat pour définir la politique économique et budgétaire des États membres et vérifier que les États membres respectent le seuil des déficits considérés comme excessifs dans le droit de l'Union européenne. D'une manière générale, s'il s'avère que le déficit public annuel dépasse 3 % du PIB et/ou celui de la dette publique (de l'État et des agences

---

<sup>882</sup> Eurostat est l'office statistique des communautés européennes. C'est l'autorité statistique de l'Union et une direction générale de la Commission. Il a été créé en 1953 pour répondre aux besoins de la communauté européenne du charbon et de l'acier.

Son rôle est aujourd'hui défini à l'article 6 du règlement (CE) n°223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009, relatif aux statistiques européennes, JO L 87/164 du 31.3.2009.

publiques) est supérieur à 60 % du PIB, une sanction peut être immédiatement prononcée par l'Union européenne envers le(s) contrevenant(s).

Comment cette évolution s'est-elle mise en place ? Comment la marge de manœuvre des États membres en matière de politique économique et budgétaire s'est-elle réduite au fil du temps ? Pour cela, nous évoquerons, dans un premier temps, la transformation du système européen des comptes économiques intégrés (section 1) et, dans un second temps, le contrôle des déficits excessifs dans les administrations publiques (section 2).

## Section 1 – La transformation du système européen des comptes économiques intégrés

De 1970 à 1996, le dispositif instauré permet d'évaluer les échanges économiques (§1). De 1997 à 2013, le dispositif s'est perfectionné pour surveiller les déficits excessifs (§2).

### §1 – 1970 à 1996 : un dispositif instauré pour évaluer les échanges économiques

La première édition du système européen des comptes économiques intégrés, version européenne du système de comptabilité de l'ONU, est publiée, en 1970, par Eurostat.

Peu à peu, les uns après les autres, les États membres se mettent à transmettre leurs données à Eurostat. À partir de 1975, tous les États membres de l'Union utilisent le système européen des comptes économiques intégrés.

Une seconde édition du système européen des comptes économiques intégrés, légèrement amendé, est publiée en 1979<sup>883</sup>. Chaque pays membre de l'Union conserve la possibilité d'appliquer un système national de comptabilité qui lui

---

<sup>883</sup> Système européen de comptes économiques intégrés (SEC), deuxième édition. Office statistique des Communautés européennes, Luxembourg, 1979.

La commission des statistiques des Nations unies a adopté en février 1993 le nouveau système de comptabilité nationale (SCN) afin d'assurer dans tous les pays membres des Nations unies la comparabilité des résultats au niveau mondial.

est propre ou bien d'adapter le système européen nouvellement créé à ses besoins nationaux<sup>884</sup>.

La possibilité de continuer à utiliser le système national de comptabilité soulève une difficulté. Les données doivent être harmonisées par les instituts nationaux de la statistique, pour les intégrer dans le système européen des comptes. Cette harmonisation a deux inconvénients. Elle alourdit l'activité des instituts nationaux de la statistique. De plus, les données harmonisées manquent de fiabilité.

Le système européen des comptes économiques intégrés est, par ailleurs, perfectible. Il importerait notamment d'intégrer les comptes des institutions de l'Union européenne dans le système, de perfectionner la mesure des agrégats en termes réels et de régionaliser des comptes pour tenir compte de la montée en charge de la politique régionale.

Une réforme du système de comptabilité nationale de 1968 est engagée, au début des années 1980, par l'ONU en lien avec les autres grandes institutions internationales : le FMI, la Banque mondiale, l'OCDE et l'Union européenne. L'objectif est de trouver la meilleure cohérence et articulation possible entre les statistiques élaborées par ces divers organismes, et notamment entre le nouveau système et le manuel de la balance des paiements du FMI. Un groupe d'experts élabore un système rénové de la comptabilité en 1993. Ce système, appliqué par tous les pays membres de l'ONU, doit faciliter les comparaisons internationales.

Parallèlement, l'instauration, à partir de 1989, d'une contribution au budget de l'Union européenne que les pays acquittent en fonction de leur produit national brut, nécessite de modifier le système européen des comptes en place, afin de traiter équitablement chaque État membre de l'Europe des Douze.

---

<sup>884</sup> *Ibid.*, p.9. La situation est la suivante au 25 mars 1977 : Certains pays adoptent, intégralement, ou moyennant quelques variantes mineures, le système européen des comptes économiques intégrés, en tant que système national. C'est le cas de l'Italie en 1975 et de la France en 1976. L'Espagne prend la même décision en 1976. D'autres pays opèrent, à l'occasion d'une révision générale de leur système national, un rapprochement partiel avec le système européen des comptes économiques intégrés tout en maintenant, sur certains points importants, des solutions différentes. La révision de la comptabilité nationale allemande, achevée en 1977, en fournit un exemple. Certains pays optent pour une transformation progressive — c'est-à-dire répartie sur plusieurs années — de leur système national, en vue de se rapprocher des normes du système européen des comptes économiques intégrés. C'est par exemple le cas des Pays-Bas. Enfin d'autres pays maintiennent inchangé leur système national antérieur, tout en procédant pour les besoins communautaires, à la transposition de leurs données selon les définitions du système européen des comptes économiques intégrés. C'est par exemple le cas de la Belgique et de l'Irlande. Le système européen des comptes économiques intégrés (SEC) (Demi-journée d'étude du 25 mars 1977 à Bruxelles, Journal de la société statistique de Paris, tome 119, n° (1978), p.9.

De surcroît, l'Union économique et monétaire mise en place par le traité de Maastricht, en 1992, impose une évaluation précise des économies nationales pour limiter les déficits excessifs des administrations publiques d'un part, des économies régionales pour diminuer les disparités locales par appel aux fonds structurels d'autre part. Dans ce contexte, le système européen des comptes est modifié, entraînant de nombreux changements, affectant la finalité même du dispositif ainsi créé.

## **§2 – 1996 à 2013 : un dispositif perfectionné pour surveiller les déficits excessifs**

Sur la base du système de comptabilité nationale de l'ONU de 1993, Eurostat établit une version actualisée du système européen des comptes, en lien avec les quinze membres de l'Union européenne. C'est ainsi que, le 25 juin 1996<sup>885</sup>, un règlement européen relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux est adopté par le Conseil.

Pour la première fois, le système européen des comptes est introduit dans le droit de l'Union européenne. Ce dernier a désormais force juridique, ce qui pousse chaque État membre à utiliser le système européen de comptabilité nationale en tant que langage unique pour mesurer le poids et pour évaluer la performance de son économie. De surcroît, le nouveau système européen oblige chaque pays membre de l'Europe des Douze à fournir des informations comparables, à jour et fiables sur la structure et l'évolution de la situation de son économie nationale et/ou de chaque région ce qui est inédit.

Au-delà de ce qui précède, l'objectif de ce règlement est de permettre, à l'Union européenne, de disposer d'indicateurs économiques calculés sur des bases similaires entre et par les États membres. L'inflation, le déficit et la dette publics, le taux de change et le taux d'intérêt à long terme font partie des critères de

---

<sup>885</sup> Règlement (CE) n° 2223/96 du conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté, JO L 310/1 du 30.11.1996.

Après l'adoption de ce règlement, le revenu national brut remplace le produit national brut pour le calcul de la contribution de chaque État membre au financement de l'Union européenne.

convergence<sup>886</sup> pour que les États membres intègrent l'Union économique et monétaire<sup>887</sup>. Par ailleurs, le PNB sert de base de calcul aux contributions des États-membres au budget de l'Union européenne. Enfin, le PIB, le déficit et la dette publics sont utilisés en tant que seuil et/ou plafond de référence dans le programme de stabilité et de croissance. À ces fins, les comptes des administrations publiques sont répartis et évalués à partir de quatre sous-secteurs : l'administration centrale<sup>888</sup>, les administrations d'États fédérés<sup>889</sup>, les administrations locales<sup>890</sup> et les administrations de sécurité sociale<sup>891</sup>.

Le système européen des comptes nationaux et régionaux<sup>892</sup> est révisé par le règlement du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013<sup>893</sup>. Ce texte constitue la dernière révision en date. Les comptes et les tableaux que les États membres transmettent à la Commission pour alimenter le système européen des comptes doivent être ventilés conformément à la nomenclature commune des unités territoriales statistiques adoptée par le règlement du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003<sup>894</sup>. Cette ventilation territoriale est destinée à faciliter les comparaisons entre les pays et/ou régions homogènes<sup>895</sup>, notamment pour ce qui

---

<sup>886</sup> Également qualifiés de critères de Maastricht.

<sup>887</sup> C'est-à-dire la zone Euro.

<sup>888</sup> Ce sous-secteur comprenait les organismes administratifs de l'État et les autres organismes centraux dont les responsabilités couvrent la totalité du territoire économique d'un pays, à l'exception des administrations de sécurité sociale au niveau central.

<sup>889</sup> Ce sous-secteur regroupe les unités institutionnelles exerçant l'une ou l'autre fonction d'administration publique à un niveau inférieur à celui de l'administration centrale et supérieur à celui des administrations locales, à l'exception des administrations de sécurité sociale au niveau des États fédérés.

<sup>890</sup> Ce sous-secteur concentre toutes les administrations publiques dont la responsabilité s'étend seulement sur une subdivision locale du territoire économique, à l'exception des administrations de sécurité sociale au niveau local.

<sup>891</sup> Ce sous-secteur rassemble les unités institutionnelles des administrations centrales, d'États fédérés ou locales, dont l'activité principale consiste à fournir des prestations sociales.

<sup>892</sup> Le système européen des comptes nationaux et régionaux est le référentiel comptable de l'Union européenne, compatible à l'échelle internationale, qui permet de fournir une description systématique et détaillée des économies des États membres et des régions de l'Union européenne.

<sup>893</sup> Règlement (UE) n°549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne, JO L 174/1, 26.6.2013.

<sup>894</sup> Règlement (CE) n°1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS), JO L 154/1 du 21.6.2003.

<sup>895</sup> Le découpage territorial ne correspond pas toujours à des unités territoriales officielles dans les États membres. Ce découpage est réalisé en se fondant sur des strates de population comparables entre les unités territoriales. Pour plus de détails, v. règlement (UE) n° 549/2013. *Op. cit.*

concerne le suivi de la convergence économique et la coordination des politiques économiques des États membres.

## Section 2 – Le contrôle des déficits excessifs dans les administrations publiques

De 1992 à 2012, des seuils à ne pas dépasser par les administrations publiques sont instaurés par l'Union européenne (§1). À partir de 1992, l'Union européenne organise une surveillance des administrations publiques pour réduire les déficits excessifs (§2).

### §1 – 1992 à 2012 : des seuils à ne pas dépasser par les administrations publiques

Dans un premier temps le traité de Maastricht oblige chaque État membre à limiter son déficit public et sa dette publique (A). Dans un second temps, l'Union européenne exige que chaque État membre établisse un programme annuel pour contrôler son déficit structurel annuel (B).

#### ***A – Déficit public et dette publique limités par le traité de Maastricht***

L'interdiction des déficits excessifs dans les administrations publiques est introduite dans le droit originaire par le traité de Maastricht en 1992.

Aux termes de l'article 126 du TFUE « *les États membres évitent les déficits publics excessifs* » dans les administrations publiques et, à cet effet, la Commission surveille « *l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les États membres en vue de déceler les erreurs manifestes. Elle examine notamment si la discipline budgétaire a été respectée, et ce sur la base des deux critères [...] : le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut [et] le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut* »<sup>896</sup>.

---

<sup>896</sup> Des aménagements sont prévus concernant l'application des deux critères par l'article 126 du TFUE.

La surveillance de la discipline budgétaire dans les États membres s'effectue sur la base de deux critères dont les valeurs de référence sont précisées à l'article 1<sup>er</sup> du protocole n°12 sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé au traité de Maastricht.

D'une part, le niveau du déficit public<sup>897</sup> dans chaque État membre ne doit pas dépasser 3 % du rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le PIB aux prix du marché. Si le rapport est supérieur à 3 %, le déficit public est considéré comme excessif au sens de l'article 126 du TFUE.

D'autre part, le niveau de la dette publique<sup>898</sup> dans chaque État membre ne doit pas dépasser 60 % du rapport entre la dette publique et le PIB aux prix du marché. Si le rapport est supérieur à 60 %, la dette publique est considérée comme excessive au sens de l'article 126 du TFUE. Dans ce dernier cas, un aménagement est introduit par le règlement du Conseil du 8 novembre 2011<sup>899</sup>. La dette publique n'est pas considérée comme excessive si la part dépassant 60 % du PIB diminue d'au moins un vingtième par an en moyenne sur les trois dernières années<sup>900</sup>. À noter que la règle du vingtième est introduite dans le droit primaire par l'article 4 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013<sup>901</sup>.

---

<sup>897</sup> Le déficit public correspond au solde annuel négatif du budget des administrations publiques.

<sup>898</sup> La dette publique est constituée par la somme des engagements financiers en cours souscrits par l'État et les autres administrations publiques, dont principalement les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale.

<sup>899</sup> Règlement (UE) n°1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, JO L 306/33 du 23.11.2011.

<sup>900</sup> Article 2 §1 bis du règlement (CE) n°1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, dans sa version modifiée par l'article b) paragraphe 2 de l'article 1<sup>er</sup> du règlement (UE) n°1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011.

<sup>901</sup> « Lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut d'une partie contractante est supérieur à la valeur de référence de 60 % [...], ladite partie contractante le réduit à un rythme moyen d'un vingtième par an, à titre de référence, ainsi que le prévoit l'article 2 du règlement (CE) n°1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, modifié par le règlement (UE) n°1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 [...] ».

## ***B – Déficit structurel annuel contrôlé par des programmes établis par les États membres***

### *1 – Le déficit structurel annuel*

La surveillance du déficit structurel annuel des administrations publiques est initiée par le règlement du Conseil du 8 novembre 2011<sup>902</sup>. Quelques mois plus tard, cette disposition est introduite dans le droit primaire par l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire<sup>903</sup>.

L'article 3 du traité précité pose le principe selon lequel « *la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent* ». Cette règle d'or<sup>904</sup> est satisfaite dès lors que « *le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé [avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du PIB aux prix du marché pour les États membres dont la dette publique dépasse 60 % du PIB et de 1 % du PIB pour les autres États membres]* ». Ce même article précise que le « *solde structurel annuel des administrations publiques signifie le solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires* ».

Les États membres sont tenus de déterminer un objectif à moyen terme pour respecter les règles précitées sur une période de trois ans. Cet objectif à moyen

---

<sup>902</sup> Règlement (UE) n°1177/2011. *Op. cit.*

<sup>903</sup> La surveillance du déficit structurel est introduite par le règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, JO L 306/12 du 23.11.2011.

À noter que le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance est signé, le 2 mars 2012, par vingt-cinq États membres.

Il s'avère que ce traité est adopté sous la forme d'un simple traité intergouvernemental à cause des véto tchèque et britannique.

<sup>904</sup> Cette règle d'or est introduite à l'article 110 de la loi fondamentale allemande du 23 mai 1949. En application de cet article, « *les recettes et les dépenses doivent s'équilibrer* ». Il convient de souligner ici que la question relative à l'introduction de la règle d'or dans les constitutions des États membres est âprement débattue entre les partenaires européens. L'Allemagne veut que la règle d'or soit inscrite dans les constitutions, ce que refusent de nombreux pays. L'Allemagne doit finalement faire une concession. Il est finalement acté que la décision d'inscrire la règle d'or, dans la constitution ou dans un autre texte, appartenait à chaque État membre.

terme est défini en termes de solde structurel compris entre 0,5 point de PIB et l'excédent<sup>905</sup>. Ceux-ci doivent également déterminer une trajectoire d'ajustement en vue d'atteindre l'objectif à moyen terme. Dans ce cas, le solde structurel doit converger vers l'objectif à moyen terme d'au moins 0,5 % du PIB par an et de plus de 0,5 % par an lorsque l'État a une dette publique de plus de 60 %.

La Commission européenne et le Conseil peuvent, néanmoins, considérer que l'effort d'ajustement puisse être plus limité en période de conjoncture économique défavorable<sup>906</sup>. L'évolution des dépenses publiques est également encadrée en fonction de la croissance potentielle estimée par la Commission. Par ailleurs, les États n'ayant pas encore atteint leur objectif à moyen terme doivent compenser les réductions de recettes discrétionnaires par des réductions de dépenses équivalentes<sup>907</sup>.

L'introduction de cette règle dans les droits nationaux à partir de 2012, est de nature à contracter les budgets des collectivités publiques. Cette contraction oblige, corrélativement, les exécutifs nationaux et locaux à effectuer des choix en termes d'organisation administrative<sup>908</sup> et/ou de services à rendre aux usagers de ces administrations.<sup>909</sup>

---

<sup>905</sup> L'article 2 bis du règlement (CE) n°1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, dans sa version modifiée par le paragraphe 8 de l'article 1<sup>er</sup> du règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil avait fixé le seuil à 1 point du P.I.B.

<sup>906</sup> Article 5 §1 du règlement (CE) n°1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, dans sa version modifiée par le paragraphe 8 de l'article 1<sup>er</sup> du règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil.

<sup>907</sup> Article 5 §1 du règlement (CE) n°1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, dans sa version modifiée par le paragraphe 8 de l'article 1<sup>er</sup> du règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil.

<sup>908</sup> Cf. *infra*.

<sup>909</sup> Cf. *supra*.

## 2 – L'établissement des programmes

À titre liminaire, il convient de préciser que les États membres sont tenus de produire, depuis 1997, un nombre croissant d'informations à la Commission et au Conseil pour justifier le respect de règles économiques et/ou budgétaires contenues dans le pacte de Stabilité et de Croissance.

La production d'informations est initiée par le règlement du Conseil du 7 juillet 1997<sup>910</sup>. À partir de 1999, c'est ainsi que chaque État membre est tenu de transmettre annuellement au mois d'avril un programme de stabilité ou de convergence<sup>911</sup> au Conseil et à la Commission<sup>912</sup> pour justifier que leurs finances publiques convergent bien vers l'objectif budgétaire à moyen terme et respectent ainsi les engagements pris dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance.

Depuis 2011, chaque programme précité doit aussi justifier en quoi il est conforme aux grandes orientations des politiques économiques<sup>913</sup>. Chaque programme donne lieu, sur proposition de la Commission, à une recommandation du Conseil en juillet de l'année n. Cette recommandation du Conseil doit nécessairement être prise en compte par les autorités nationales dans leur projet de loi de finances pour l'année suivante.

---

<sup>910</sup> Règlement (CE) n°1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997. *Op. cit.*

<sup>911</sup> Les États membres ayant adopté la monnaie unique présentent périodiquement au Conseil et à la Commission des programmes de stabilité. Ceux n'ayant pas adopté la monnaie unique présentent, selon le même rythme, des programmes de convergence.

<sup>912</sup> Concrètement, chaque État membre doit présenter « *un objectif budgétaire à moyen terme de solde structurel et la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de cet objectif concernant l'excédent/déficit des administrations publiques et l'évolution prévue du ratio d'endettement public [...]* ». Cet objectif à moyen terme, reconsidéré tous les trois ans, doit prévoir une marge de sécurité suffisante pour que le déficit effectif ne dépasse pas le niveau de 3 % du P.I.B. dans une situation de conjoncture dégradée et d'assurer la soutenabilité de sa dette publique. Pour les États membres de la zone euro, l'objectif fixé à moyen terme est compris entre – 1 % et 0 % du P.I.B. Le déficit structurel est ramené à 0,5 % du P.I.B. si la dette publique est supérieure à 60 % du P.I.B. ou présente une difficulté de soutenabilité selon le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. Par ailleurs, ce programme doit aussi présenter une « *évaluation détaillée et quantitative des mesures budgétaires et des autres mesures de politique économique qui sont mises en œuvre et/ou envisagées pour réaliser les objectifs du programme, comprenant une analyse coûts/bénéfices détaillée des réformes structurelles majeures qui entraînent des économies directes de coûts à long terme - y compris en renforçant la croissance potentielle* ».

<sup>913</sup> Règlement (UE) n°1175/2011. *Op. cit.*, articles 3 §2 a ter et 7 §2 a ter.

De surcroît, dans le cadre de la stratégie Europe 2020<sup>914</sup>, chaque État membre doit, depuis 2012, présenter un programme de réforme national accompagnant la stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi et élaborés conformément aux grandes orientations des politiques économiques, des lignes directrices pour l'emploi et des orientations générales émises par la Commission et le Conseil européen à l'intention des États membres au début du cycle annuel de surveillance<sup>915</sup>.

La transmission simultanée du programme annuel de stabilité ou de convergence, d'une part, et du programme de réforme national, d'autre part, permet à chaque État membre de rendre compte des progrès accomplis dans la réalisation de ses objectifs, ainsi que dans ses grandes réformes structurelles visant à supprimer les freins à la croissance.

## **§2 – À partir de 2012 : une surveillance des administrations publiques pour réduire les déficits excessifs**

Sur la base des programmes établis par les États membres, la surveillance de des administrations publiques s'est principalement articulée autour de deux axes pour réduire les déficits excessifs. En nous fondant sur des cas pratiques, nous évoquerons les invitations faites aux États à réformer, d'une part, l'administration publique pour la rendre plus efficiente (A) et, d'autre part, la passation des marchés pour la rendre plus performante (B).

### ***A – L'invitation à réformer l'administration publique pour la rendre plus efficiente***

#### *1 – Regard posé sur Chypre*

Dans sa recommandation du 12 juillet 2016, le Conseil rappelle que le pays « s'est engagée à adopter un mécanisme contraignant visant à limiter les

---

<sup>914</sup> Commission européenne, EUROPE 2020 Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM/2010/2020 final, 3 mars 2010, Bruxelles.

<sup>915</sup> Règlement (UE) n°1175/2011. *Op. cit.*, article 2 bis §2 d).

*augmentations de salaire du personnel de la fonction publique, en vue de garantir la viabilité à long terme des finances publiques ». Cependant, « le projet de loi a été élaboré et présenté à la Chambre des représentants, mais il n'a toujours pas été adopté ». En outre « au titre du programme d'ajustement macroéconomique, une réforme horizontale de l'administration publique, un plan de réforme des administrations locales et une nouvelle loi sur la gouvernance des entités publiques ont été présentés pour améliorer l'efficacité du secteur public, mais n'ont pas encore été adoptés »<sup>916</sup>.*

*Dans sa recommandation du 11 juillet 2017, le Conseil précise que « le secteur public chypriote a une des masses salariales les plus élevées de la zone euro (en pourcentage du PIB) » Or, il « reste caractérisé par certains manques d'efficacité. Dans le cadre du programme d'ajustement macroéconomique, une série de réformes visant à remédier à ce problème ont été élaborées et convenues avec les partenaires sociaux. Elles comprenaient l'introduction d'un mécanisme obligatoire permanent de limitation de la croissance salariale pour les employés du secteur public et une réforme globale de l'administration publique. Toutefois, à l'exception de la loi de réforme récemment adoptée sur la mobilité des employés du secteur public, l'adoption de ces réformes législatives rencontre des obstacles, notamment à la suite d'un vote négatif de la Chambre des représentants en décembre 2016 »<sup>917</sup>.*

*Dans sa recommandation du 13 juillet 2018, le Conseil souligne « les récents efforts déployés en matière de services d'administration en ligne, de qualité de la réglementation et de mobilité du personnel ». Cependant, « l'inefficacité de l'administration publique demeure un défi et a une incidence sur le milieu des affaires ». Par ailleurs, « des propositions législatives importantes visant à régler le problème se font toujours attendre. Il s'agit notamment de propositions de loi sur la réforme de l'administration publique et des administrations locales ». De plus, « des lacunes dans le cadre de gouvernance des entités publiques pourraient faciliter l'accumulation d'engagements publics conditionnels et entraver les capacités*

---

<sup>916</sup> Recommandation du Conseil du 12 juillet 2016 concernant le programme national de réforme de Chypre pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de Chypre pour 2016, JO C 299/27 du 18.8.2016.

<sup>917</sup> Recommandation du Conseil du 11 juillet 2017 concernant le programme national de réforme de Chypre pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de Chypre pour 2017, JO C 261/53 du 9.8.2017.

*d'investissement dans des services de base, tels que les télécommunications et l'énergie* ». Enfin, « *la maîtrise de la masse salariale du secteur public a été un facteur déterminant dans l'assainissement budgétaire à Chypre. Cependant, l'actuel accord collectif qui limite la croissance des salaires dans le secteur public expire en 2018 et une solution plus permanente doit encore être trouvée* »<sup>918</sup>. Dans sa recommandation du 9 juillet 2019<sup>919</sup>, le Conseil se borne à rappeler les observations faites en 2018 qui n'ont pas été suivies d'effets.

## *2 – Regard posé sur la Croatie*

Dans une recommandation du 11 juillet 2017, le Conseil observe que « *la répartition actuelle des compétences et les relations budgétaires entre les différents niveaux de pouvoir ne sont pas de nature à favoriser une fourniture efficace et équitable de services publics, en particulier dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'aide sociale* ». De surcroît, le Conseil rappelle que « *la législation visant à redistribuer les tâches entre les autorités centrales et locales doit encore être adoptée et le système des agences de l'État doit encore être rationalisé* » et que « *au début de 2017, les autorités croates ont annoncé la mise en place d'une task-force*<sup>920</sup> *chargée d'élaborer la législation sur le financement des administrations infranationales* »<sup>921</sup>.

Dans sa recommandation du 23 mai 2018<sup>922</sup>, le Conseil déplore « *la fragmentation territoriale de l'administration publique de la Croatie et la forte dispersion des compétences entre les différents niveaux d'administration [car elles] nuisent à l'efficacité des dépenses publiques et de la fourniture des services*

---

<sup>918</sup> Recommandation du Conseil du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme de Chypre pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de Chypre pour 2018, JO C 320/55 du 10.9.2018.

<sup>919</sup> Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de Chypre pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de Chypre pour 2019, JO C 301/80 du 5.9.2019.

<sup>920</sup> C'est une expression d'origine anglo-saxonne qui désigne un groupe de personnes réunis spécialement pour l'exécution d'une tâche ou la conduite d'un projet.

<sup>921</sup> Recommandation du Conseil du 11 juillet 2017 concernant le programme national de réforme de la Croatie pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Croatie pour 2017, JO C 261/41 du 9.8.2017.

<sup>922</sup> Recommandation du Conseil du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme de la Croatie pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Croatie pour 2018, JO C 320/44 du 10.9.2018.

*publics* ». De surcroît, « *de nombreuses petites collectivités locales ne disposent pas de capacités financières et administratives suffisantes pour mener à bien les fonctions décentralisées* ». Par ailleurs, le Conseil regrette que « *la réduction prévue du nombre d'antennes locales de l'administration centrale ainsi que la rationalisation du système des agences de l'État [aient] encore été différées* ».

Dans sa recommandation du 9 juillet 2019<sup>923</sup>, le Conseil réitère le constat fait en 2018. « *La fragmentation territoriale de l'administration publique croate nuit à son efficacité et accentue les disparités régionales. De nombreuses petites collectivités locales ne disposent souvent pas des ressources financières et administratives suffisantes pour fournir les services relevant de leur compétence. Cette situation crée de fortes disparités en matière de services publics dans l'ensemble de la Croatie, entre des collectivités locales solides sur le plan financier et administratif et d'autres qui présentent des faiblesses à cet égard* ». Par ailleurs, « *au niveau de l'administration centrale, les autorités ont pris des mesures pour simplifier le système complexe des agences de l'État, mais le cadre légal instaurant un niveau d'homogénéité plus grand dans l'ensemble du système se fait attendre* ». Enfin, le Conseil note que le projet « *de déléguer les responsabilités des antennes de l'administration centrale opérant à l'échelon local à l'administration des comitats* »<sup>924</sup>.

### 3 – Regard posé sur la France

Dans sa recommandation du 8 juillet 2014, le Conseil considère que « *le projet de nouvelle loi sur la décentralisation devrait permettre de simplifier les divers échelons administratifs en France, en vue d'éliminer les chevauchements de compétences entre les administrations, de créer de nouvelles synergies, d'obtenir de nouveaux gains d'efficacité et de réaliser des économies supplémentaires en fusionnant ou en supprimant des échelons administratifs* ». De surcroît, « *le contrôle des dépenses des collectivités locales devrait également être renforcé, y compris en plafonnant l'augmentation annuelle des recettes fiscales des collectivités locales,*

---

<sup>923</sup> Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Croatie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Croatie pour 2019, JO C 301/64 du 5.9.2019.

<sup>924</sup> Le comitat est la plus grande des divisions administratives de la Croatie. Il est dirigé par une personne qui a un rôle quasi-comparable au préfet, en France, et d'une assemblée élue pour quatre ans.

*compte tenu des plafonds fixés pour un certain nombre d'impôts locaux, tout en mettant en œuvre de façon rigoureuse la réduction prévue des dotations octroyées par l'État. Au-delà de la nécessité de réaliser des économies à court terme, la soutenabilité à long terme des finances publiques est également préoccupante »<sup>925</sup>.*

Dans sa recommandation du 14 juillet 2015, le Conseil estime que le pays « a entrepris de réformer ses collectivités locales en vue d'améliorer l'efficacité du système. [Il] devrait continuer à mettre en œuvre la réduction prévue des dotations de l'État et renforcer le contrôle des dépenses des collectivités locales moyennant un plafonnement de l'augmentation annuelle des recettes fiscales de celles-ci, en tenant compte des plafonds qui s'appliquent déjà à un certain nombre d'impôts locaux. Des mesures sont également nécessaires pour maîtriser la hausse des dépenses de fonctionnement des collectivités locales »<sup>926</sup>.

Dans sa recommandation du 12 juillet 2016, le Conseil juge qu'il « serait possible de préserver la capacité d'investissement des collectivités locales en combinant la réduction prévue des dotations de l'État avec un renforcement du contrôle de leurs dépenses, et notamment une limitation de la croissance de leurs dépenses de fonctionnement. Les revues de dépenses pourraient constituer un outil adapté pour recenser les possibilités d'économies dans ce domaine. De plus, la réforme récente de l'administration locale est susceptible de renforcer l'efficacité du système sur le moyen à long terme »<sup>927</sup>.

Dans sa recommandation du 9 juillet 2019, le Conseil note que, « au niveau local, la dépense publique a dépassé en 2017 l'objectif de croissance prévu. Depuis 2014, les dépenses publiques des collectivités locales en France sont guidées par une norme de dépenses fixant des objectifs de croissance annuels non contraignants tant pour les dépenses publiques de fonctionnement que pour les

---

<sup>925</sup> Recommandation du Conseil du 8 juillet 2014 concernant le programme national de réforme de la France pour 2014 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2014, JO C 247/42 du 29.7.2014.

<sup>926</sup> Recommandation du Conseil du 14 juillet 2015 concernant le programme national de réforme de la France pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2015, JO C 272/51 du 18.8.2015.

<sup>927</sup> Recommandation du Conseil du 12 juillet 2016 concernant le programme national de réforme de la France pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2016, JO C 299/114 du 18.8.2016.

*besoins de financement au niveau local («Objectif d'évolution de la dépense locale»). En 2018, cette norme de dépenses a été accompagnée par des accords contractuels juridiquement contraignants passés entre l'État et 71 % des 322 plus grandes collectivités locales, valables pour la période 2018-2020. Toutefois, compte tenu de la réduction limitée du nombre de communes, cette norme risque de ne pas être respectée. La réforme territoriale de 2014-2016 a divisé par deux le nombre de régions, mais le nombre de communes n'a que légèrement diminué et dépasse encore 34 000, chiffre de loin le plus élevé de l'Union »<sup>928</sup>.*

#### *4 – Regard posé sur l'Italie*

Dans une recommandation du 8 juillet 2014<sup>929</sup>, le Conseil invite l'Italie à moderniser son administration publique pour assainir sa situation budgétaire. Cette invitation à réformer les institutions est entendue par les autorités nationales. L'Italie supprime 110 provinces le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Dans une recommandation du 14 juillet 2015<sup>930</sup>, le Conseil souligne que « *des efforts visant à améliorer le cadre institutionnel et la qualité globale de l'administration publique ont été réalisés et sont poursuivis* » par l'Italie. Parallèlement, le Conseil invite l'Italie à poursuivre son effort d'assainissement de la situation budgétaire. Cette invitation est, une nouvelle fois, entendue par les autorités italiennes. Trois catégories de mesures sont adoptées par la loi Madia du 7 août 2015. La première mesure vise à simplifier les procédures devant l'administration italienne. La seconde mesure tend à organiser l'administration de l'État et de ses différents niveaux ainsi que la haute fonction publique. La troisième mesure entend simplifier le droit applicable à la fonction publique, aux services publics locaux et aux entreprises publiques.

---

<sup>928</sup> Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la France pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2019, JO C 301/55 du 5.9.2019.

<sup>929</sup> Recommandation du Conseil du 8 juillet 2014 concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2014 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2014, JO C 247/57 du 29.7.2014.

<sup>930</sup> Recommandation du Conseil du 14 juillet 2015 concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2015, JO C 272/61 du 18.8.2015.

Dans sa recommandation du 12 juillet 2016, le Conseil observe que « *la réforme de l'administration publique est une mesure importante qui, pour autant que les décrets législatifs requis soient adoptés et mis en œuvre, devrait permettre à l'Italie de bénéficier d'un secteur public plus efficace et de meilleure qualité* ». Par ailleurs, le Conseil considère, à ce stade, que « *les décrets législatifs concernant les entreprises publiques et les services publics locaux qui ont été proposés par le gouvernement en janvier 2016, de même que le décret à venir sur l'emploi dans le secteur public sont particulièrement importants pour remédier aux causes profondes des insuffisances constatées* »<sup>931</sup>.

#### 5 – Regard posé sur la Lettonie

Dans sa recommandation du 8 juillet 2014, le Conseil observe que le pays « *a proposé d'ambitieuses réformes de l'administration publique ; toutefois, ces réformes ne sont mises en œuvre que lentement et elles ne s'appliquent pas aux administrations locales* »<sup>932</sup>.

Dans sa recommandation du 14 juillet 2015, le Conseil indique que « *la loi sur les services publics n'a pas été adoptée par le Parlement* »<sup>933</sup>. Ce dernier insiste sur la nécessité d'inclure les administrations locales dans le champ d'application de la réforme.

Dans sa recommandation du 12 juillet 2016, le Conseil rappelle « *le manque d'efficacité répandu dans l'administration publique, dû en grande partie à la rotation relativement élevée du personnel, le retard pris par la réforme des services publics et les déficiences dans la gestion des projets ne sont pas propices*

---

<sup>931</sup> Recommandation du Conseil du 12 juillet 2016 concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2016, JO C 299/1 du 18.8.2016.

<sup>932</sup> Recommandation du Conseil du 8 juillet 2014 concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2014 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lettonie pour 2014, JO C 247/63 du 29.7.2014.

<sup>933</sup> Recommandation du Conseil du 14 juillet 2015 concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lettonie pour 2015, JO C 272/66 du 18.8.2015.

*aux investissements. Les rémunérations du secteur public ne sont pas suffisamment liées aux responsabilités exercées »<sup>934</sup>.*

Dans sa recommandation du 11 juillet 2017, le Conseil soulève que « *les lacunes constatées dans la qualité de la réglementation et le faible niveau d'efficacité et d'efficacités de l'administration publique ont une incidence négative sur l'environnement des entreprises. En 2016, le gouvernement a présenté un ambitieux plan de réformes pour un secteur public plus rationnel et plus professionnel, visant à accroître l'efficacité grâce à des réductions de personnel et à la centralisation des fonctions de soutien, au renforcement des rémunérations basées sur les performances et à l'amélioration de la transparence. Ce plan est limité à l'administration centrale, alors que d'importants gains d'efficacité pourraient également être réalisés au niveau municipal »<sup>935</sup>. Dans sa recommandation du 13 juillet 2018<sup>936</sup>, le Conseil, réitère le constat fait l'année précédente. Et de rajouter que « *les entreprises publiques, qui représentent une part notable de l'économie, sont coordonnées au niveau du gouvernement. Tandis que les entreprises détenues par l'administration centrale sont soumises à un cadre centralisé de gouvernance, les ports et les entreprises détenues par les municipalités restent exclus de ce mécanisme ».**

Dans sa recommandation du 9 juillet 2019, le Conseil estime que « *les services publics n'ont pas été adaptés au déclin et au vieillissement de la population. Le déclin de la population et l'urbanisation entraînent une sous-utilisation des infrastructures et des services publics dans les zones rurales. L'administration publique, l'éducation et les services de santé exigent des stratégies préservant l'accès à des services de qualité dans les régions faiblement peuplées et qui se désertifient, tout en garantissant une plus grande efficacité. Une réforme territoriale*

---

<sup>934</sup> Recommandation du Conseil du 12 juillet 2016 concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lettonie pour 2016, JO C 299/83 du 18.8.2016.

<sup>935</sup> Recommandation du Conseil du 11 juillet 2017 concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lettonie pour 2017, JO C 261/58 du 9.8.2017.

<sup>936</sup> Recommandation du Conseil du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lettonie pour 2018, JO C 320/60 du 10.9.2018.

*administrative générale à mettre en œuvre d'ici décembre 2021 a été annoncée récemment. Une mise en œuvre rapide de cette réforme pourrait contribuer à renforcer la responsabilisation et l'efficacité du secteur public, d'autant plus à la lumière du programme opérationnel pour les fonds de l'Union qui doit être approuvé d'ici à 2020 »<sup>937</sup>.*

## ***B – L'invitation à réformer la passation des marchés publics pour la rendre plus performante***

### *1 – Regard posé sur la Bulgarie*

Dans sa recommandation du 14 juillet 2015, le Conseil remarque que « *les procédures de passation des marchés publics [...] sont entravées par un cadre légal sujet à de fréquentes modifications et par l'insuffisance des capacités administratives* ». Il s'avère que « *la vérification ex ante des procédures d'appel d'offres se fait souvent de manière formaliste [et que], dans le même temps, les procédures de passation de marchés sont soumises à des contrôles ex post redondants, dont les conclusions sont parfois divergentes* ». Par ailleurs, « *le manque de transparence dans les procédures d'appel d'offres est également dû au fait que les plateformes de marchés publics électroniques n'ont pas été complètement mises en place. Les irrégularités dans les procédures de passation de marchés publics ont entraîné des retards importants dans la mise en œuvre des programmes de l'Union européenne par le passé, ont une incidence négative sur l'environnement économique et retardent l'amélioration indispensable des infrastructures. Une stratégie pluriannuelle adoptée en juillet 2014 afin de remédier aux principales faiblesses du système de passation des marchés publics fixe un*

---

<sup>937</sup> Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lettonie pour 2019, JO C 301/86 du 5.9.2019.

*calendrier précis pour que des mesures concrètes soient prises en 2015 et 2016. Elle doit à présent être mise en œuvre »<sup>938</sup>.*

Dans sa recommandation du 12 juillet 2016, le Conseil précise que « *le système bulgare de passation des marchés publics continue de souffrir de faiblesses structurelles, notamment d'irrégularités systématiques dans les procédures de passation des marchés, d'un manque de capacités administratives et d'une insuffisance des mécanismes de contrôle, conjuguées à des recours en justice systématiques qui retardent souvent le travail sur le terrain* ». De plus, « *la transition vers des marchés publics entièrement électroniques n'a que peu progressé* ». Au cas particulier, « *les faiblesses du système bulgare de passation des marchés publics ont entraîné l'interruption des paiements et des corrections financières dans les programmes de financement de l'Union européenne et ont une incidence sur l'environnement économique au sens large* »<sup>939</sup>.

Dans sa recommandation du 11 juillet 2017, le Conseil relève que des mesures ont été adoptées pour améliorer le système de passation des marchés publics. Toutefois, « *il convient de garantir la mise en œuvre appropriée et efficace du nouveau système de contrôle ex ante fondé sur les risques. L'application des recommandations formulées dans le cadre de la révision du système de recours reste un défi, étant donné que des voies de recours efficaces sont essentielles à la mise en œuvre de projets importants. Une fois évaluées, les capacités administratives de l'agence des marchés publics devraient être ajustées pour refléter ses fonctions. En outre, il convient de renforcer les capacités administratives des pouvoirs adjudicateurs, notamment en s'appuyant sur l'aide méthodologique fournie par l'agence des marchés publics et les activités d'achat centralisées et/ou auxiliaires fournies par les centrales d'achat à l'administration centrale, aux municipalités et au secteur de la santé. Les mesures visant à introduire la passation électronique de marchés publics afin d'accroître la transparence des marchés publics doivent encore être finalisées. Préserver l'impartialité des adjudications publiques et éviter*

---

<sup>938</sup> Recommandation du Conseil du 14 juillet 2015 concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Bulgarie pour 2015, JO C 272/28 du 18.8.2015.

<sup>939</sup> Recommandation du Conseil du 12 juillet 2016 concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Bulgarie pour 2016, JO C 299/32 du 18.8.2016.

*d'éventuels conflits d'intérêts restent des préoccupations importantes. Malgré les récentes réformes visant à moderniser l'administration publique, l'efficacité et l'efficience des institutions publiques restent limitées. Un certain nombre de modifications d'ordre juridique ont été finalisées en 2016 pour mettre en place le cadre juridique approprié, mais leur exécution et leur mise en œuvre efficaces et systématiques posent problème »<sup>940</sup>.*

Dans sa recommandation du 13 juillet 2018, le Conseil note que « *un grand nombre des mesures prévues dans la stratégie nationale sur les marchés publics ont été mises en place. Toutefois, les autorités nationales devraient consentir davantage d'efforts pour veiller à leur mise en œuvre effective* ». Par ailleurs, « *la transparence et la corruption restent préoccupantes. Le recours accru aux attributions de gré à gré et le nombre élevé de soumissions uniques pourraient considérablement entraver la transparence et l'efficacité du système* ». En outre, « *les problèmes que pose toujours la capacité administrative, notamment au niveau municipal, appellent de nouveaux efforts en matière de professionnalisation et de normalisation ainsi que la prise en compte sérieuse des possibilités offertes par les centrales d'achat* »<sup>941</sup>.

Dans sa recommandation du 9 juillet 2019, le Conseil souligne que « *la grande majorité des mesures prévues dans la stratégie nationale de passation de marchés publics [ont] été adoptées [et que] leur mise en œuvre nécessite un suivi, un contrôle et une évaluation continus* ». Par ailleurs, « *le recours fréquent aux attributions de gré à gré et le nombre élevé de soumissions uniques constituent une menace pour la transparence et l'efficacité du système* ». De plus « *la capacité administrative du secteur des marchés publics pose toujours problème, tout comme la professionnalisation des acheteurs publics et les achats groupés* ». Enfin, « *l'important retard dans l'adoption des procédures de passation électronique des*

---

<sup>940</sup> Recommandation du Conseil du 11 juillet 2017 concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Bulgarie pour 2017, JO C 261/7 du 9.8.2017.

<sup>941</sup> Recommandation du Conseil du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Bulgarie pour 2018, JO C 320/7 du 10.9.2018.

*marchés publics empêche toute amélioration de la transparence et de l'efficacité des procédures de passation des marchés publics »<sup>942</sup>.*

## *2 – Regard posé sur l'Espagne*

Dans une recommandation du 11 juillet 2017, le Conseil observe que l'Espagne « *ne dispose toujours pas d'un cadre clair et cohérent pour la passation de marchés publics, cadre qui garantirait la conformité juridique, un niveau élevé de concurrence et d'efficacité économique, notamment grâce à des mécanismes efficaces de contrôle ex ante et ex post, une transparence et une coordination accrues entre les pouvoirs adjudicateurs et les entités à tous les niveaux de pouvoir* »<sup>943</sup>. Toutefois, des mesures sont actuellement en attente d'adoption par le Parlement pour améliorer le système de contrôle de la passation de marchés publics.

Dans sa recommandation du 13 juillet 2018, le Conseil reconnaît que « *l'Espagne a accompli des progrès en adoptant une nouvelle loi sur les marchés publics en novembre 2017* ». Cependant, il considère que le contrôle de la légalité des actes relatifs aux marchés publics demeure perfectible. Ainsi « *cette nouvelle législation ne permettra d'améliorer l'efficacité et la transparence des procédures de passation des marchés publics que si elle est mise en œuvre rapidement et de manière ambitieuse, ce qui implique d'établir la nouvelle structure de gouvernance requise et d'améliorer les mécanismes de contrôle des procédures de passation des marchés publics à tous les niveaux d'administration. En particulier, la future stratégie nationale en matière de marchés publics devrait préciser les contrôles ex ante et ex post que devront effectuer les nouvelles structures* »<sup>944</sup>.

Dans sa recommandation du 9 juillet 2019, le Conseil rappelle que « *dans le domaine des marchés publics, la mise en œuvre ambitieuse de la loi sur les*

---

<sup>942</sup> Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Bulgarie pour 2019, JO C 301/8 du 5.9.2019.

<sup>943</sup> Recommandation du Conseil du 11 juillet 2017 concernant le programme national de réforme de l'Espagne pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne pour 2017, JO C 261/31 du 9.8.2017.

<sup>944</sup> Recommandation du Conseil du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme de l'Espagne pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne pour 2018, JO C 320/33 du 10.9.2018.

*marchés publics adoptée en 2017 sera déterminante pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques et contribuer à prévenir les irrégularités ». Il note que, « en particulier, il importe que la nouvelle structure de gouvernance, notamment l'office indépendant de régulation et de contrôle, puisse accomplir efficacement les tâches qui lui sont confiées et que la stratégie nationale globale en matière de marchés publics soit rapidement adoptée, avec la participation active des pouvoirs adjudicateurs et des entités adjudicatrices aux niveaux national, régional et local »<sup>945</sup>.*

### *3 – Regard posé sur le Portugal*

Dans une recommandation du 11 juillet 2017, le Conseil rappelle qu'au Portugal « *des lacunes subsistent en ce qui concerne la transparence et la fiabilité des données et des procédures en matière de marchés publics* ». Par ailleurs, « *la transparence dans les contrats de concession et les partenariats public-privé est encore entravée par le fait que les pouvoirs adjudicateurs ne disposent pas de l'expertise nécessaire pour gérer des contrats complexes* ». En outre « *le recours à l'attribution directe de contrats dans le cadre de la passation de marchés publics reste courant* ». De plus, il note que « *un réexamen du code des marchés publics a été lancé récemment* » et précise que « *sa mise en œuvre sera suivie de près par la Commission [européenne]* »<sup>946</sup>. Enfin, le Portugal ne dispose pas de stratégie globale en matière de transparence et de lutte contre la corruption dans l'administration publique.

Dans sa recommandation du 13 juillet 2018, le Conseil estime que « *la concurrence en matière de marchés publics reste limitée* » et que « *la version révisée du code des marchés publics vise à encourager la transparence, la concurrence et une meilleure gestion des marchés publics* ». Il souligne que « *la mise en œuvre des nouvelles règles devrait faire l'objet d'un suivi, notamment en ce qui concerne les effets des règles plus strictes sur le recours à l'attribution directe* ». Au cas particulier, « *la longueur des procédures devant les juridictions*

---

<sup>945</sup> Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de l'Espagne pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne pour 2019, JO C 301/48 du 5.9.2019.

<sup>946</sup> Recommandation du Conseil du 11 juillet 2017 concernant le programme national de réforme du Portugal pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour 2017, JO C 261/92 du 9.8.2017.

*administratives est toujours problématique* ». Les efforts se sont poursuivis en matière de répression de la corruption. Toutefois, « *les efforts consentis pour améliorer la culture de l'intégrité dans les institutions publiques n'ont pas donné de résultats suffisants jusqu'à présent* »<sup>947</sup>.

Dans sa recommandation du 9 juillet 2019, le Conseil constate que « *des lacunes dans la planification et le suivi des marchés publics entravent la concurrence* » et considère que « *la performance des marchés publics pourrait être améliorée grâce à la mise en place d'une planification structurée et quantifiée et à une surveillance plus étroite de la phase d'exécution des contrats* ». Par ailleurs, « *malgré une réduction significative des attributions de gré à gré entre 2017 et 2018, leur utilisation reste élevée* ». Si « *le système judiciaire a gagné en efficacité [...], il reste, [cependant], confronté à des défis majeurs, en raison de la longueur des procédures et d'un arriéré judiciaire élevé* ». D'une manière générale, les efforts se poursuivent en matière de prévention de la corruption. Cependant, cette « *prévention [...] reste problématique car il n'existe pas de stratégie coordonnée et les compétences sont morcelées* »<sup>948</sup>.

#### 4 – Regard posé sur la république tchèque

Dans sa recommandation du 13 juillet 2018, le Conseil signale que « *la République tchèque reste confrontée à des difficultés pour améliorer la transparence et l'efficacité des marchés publics [...]. Bien qu'un certain nombre de mesures aient été prises pour améliorer le cadre des marchés publics, le niveau de concurrence demeure préoccupant, près de la moitié de l'ensemble des marchés publics aboutissant à des procédures avec offre unique. Dans le même temps, l'utilisation obligatoire de procédures électroniques est susceptible d'accroître la transparence et l'efficacité. Les autorités tchèques ont investi dans la plateforme nationale de passation électronique de marchés (National Electronic Tool), qui devrait devenir de plus en plus conviviale et fiable. Celle-ci s'ajoute aux plateformes privées desservant*

---

<sup>947</sup> Recommandation du Conseil du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme du Portugal pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour 2018, JO C 320/92 du 10.9.2018.

<sup>948</sup> Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme du Portugal pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour 2019, JO C 301/129 du 5.9.2019.

*le marché tchèque. Il reste encore beaucoup à faire pour lever les obstacles administratifs et exploiter le potentiel des marchés publics groupés et stratégiques afin de mieux utiliser l'argent public. Les autorités centrales et locales ont commencé à prendre des initiatives ciblées pour former le personnel intervenant dans les procédures de passation de marchés. Néanmoins, l'adoption de mesures de passation conjointe de marchés et l'acquisition de compétences spécialisées dans certains domaines demeurent des défis majeurs ». Enfin « la corruption et les pots-de-vin sont des préoccupations constantes pour les entreprises et les citoyens. Plusieurs réformes importantes de la stratégie de lutte contre la corruption ont été adoptées, mais certains aspects doivent encore être traités »<sup>949</sup>.*

Dans sa recommandation du 9 juillet 2019, le Conseil regrette que « malgré des progrès sur le plan de la transparence et des formations proposées, les pratiques des marchés publics restent à la traîne pour ce qui est de la concurrence, en raison de la grande proportion de procédures ne recevant qu'une offre, de l'utilisation de critères de qualité et de la confiance dans les institutions publiques ». De surcroît, « la grande majorité des décisions d'attribution de marchés publics privilégient encore le moins disant, l'adoption d'une méthode stratégique n'ayant pas encore abouti ». Sinon, « les marchés publics centralisés et l'utilisation d'une expertise partagée ont bénéficié d'une plus grande attention, mais leur mise en place est assez lente, en dépit de leur potentiel ». Au-delà de ce qui précède, le Conseil rappelle que « la corruption demeure un sujet de préoccupation pour les entreprises et peut entraver l'activité économique. Au nombre des bonnes nouvelles, les réformes introduites en 2017, dont celles sur les marchés publics, sont en train d'être appliquées et le gouvernement a finalement adopté certaines mesures en suspens et les a envoyées au Parlement pour discussion. Il s'agit par exemple de propositions visant à étendre la compétence de la Cour des comptes tchèque aux régions et aux municipalités, ainsi qu'aux nominations dans les entreprises publiques, un domaine propice aux conflits d'intérêts dans lequel il est crucial d'apporter des règles.

---

<sup>949</sup> Recommandation du Conseil du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme de la République tchèque pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la République tchèque pour 2018, JO C 320/12 du 10.9.2018.

*Toutefois, les propositions sur la protection des lanceurs d'alerte et le lobbying n'ont pas encore été adoptées »<sup>950</sup>.*

## *5 – Regard posé sur la Roumanie*

Dans sa recommandation du 11 juillet 2017, le Conseil précise que « *sans marchés publics efficaces, la Roumanie ne pourra pas atteindre ses objectifs stratégiques ni faire face aux grands défis que sont l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques, la modernisation de l'administration publique, la lutte contre la corruption, ainsi que la promotion de l'innovation et de la croissance durable et inclusive* ». Le pays a certes « *pris récemment des mesures pour mettre en œuvre la stratégie et le plan d'action en matière de passation des marchés publics* ». Au cas particulier, « *pour donner suite à la loi sur les marchés publics, en vigueur depuis mai 2016, la législation d'application relative aux marchés publics et aux marchés dans les secteurs des services collectifs a été adoptée en juin 2016, la législation dérivée relative aux contrats de concession a été adoptée à la fin de 2016 et le programme national relatif aux marchés publics prévoit des mesures de prévention et de contrôle de la corruption* ». Cependant, il n'en demeure pas moins que « *plusieurs mesures clés de cette stratégie sont encore en suspens, telles que le renforcement des contrôles et d'autres mesures de lutte contre la corruption, l'achèvement de la mise en place des marchés publics électroniques, et la formation des responsables de marchés publics* »<sup>951</sup>.

Dans sa recommandation du 13 juillet 2018, le Conseil indique que l'efficacité et la transparence des marchés publics est une condition essentielle « *pour que la Roumanie puisse faire face aux grands défis que sont notamment l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques, la lutte contre la corruption, ainsi que la promotion de l'innovation et de la croissance durable et inclusive* ». Le

---

<sup>950</sup> Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Tchéquie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Tchéquie pour 2019, JO C 301/15 du 5.9.2019.

<sup>951</sup> Recommandation du Conseil du 11 juillet 2017 concernant le programme national de réforme de la Roumanie pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Roumanie pour 2017, JO C 261/98 du 9.8.2017.

pays a suivi « *la recommandation l'invitant à mettre en œuvre la stratégie en matière de marchés publics, mais [il n'en demeure pas moins que] le plan d'action n'est pas encore intégralement appliqué. Parallèlement, le renforcement de l'efficacité et de l'utilisation stratégique des marchés publics, des audits efficaces et la lutte contre la fraude restent des défis à relever. Le caractère durable des mesures prises et l'irréversibilité des réformes nécessitent un suivi constant* »<sup>952</sup>.

Dans sa recommandation du 9 juillet 2019, le Conseil rappelle que l'efficacité des marchés publics est une condition essentielle de « *la réalisation d'objectifs de politique importants en Roumanie, notamment l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques, la modernisation de l'administration publique ainsi que la promotion de l'innovation et de la croissance durable et inclusive* ». Cependant, cette efficacité demeure un problème. De plus, « *le caractère irréversible de certaines mesures, notamment la rationalisation des contrôles ex ante, est remis en question. La stratégie nationale en matière de marchés publics souligne l'importance de contrôles ex ante unitaires effectués par l'agence nationale pour les marchés publics. [Or], des initiatives législatives récurrentes risquent de compromettre la réalisation des objectifs de la stratégie. La prévisibilité et la stabilité de la législation sur les marchés publics restent des défis importants et la stratégie nationale en matière de marchés publics n'est pas pleinement mise en œuvre* »<sup>953</sup>.

## 6 – Regard posé sur la Slovénie

Dans sa recommandation du 13 juillet 2018, le Conseil souligne l'inefficacité et le manque de transparence de la Slovénie en matière de passation des marchés publics. « *La concurrence entre soumissionnaires est relativement faible, comme en témoigne le nombre limité d'offres reçues pour chaque appel d'offres, et la proportion élevée de procédures négociées sans appel à la*

---

<sup>952</sup> Recommandation du Conseil du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme de la Roumanie pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Roumanie pour 2018, JO C 320/98 du 10.9.2018.

<sup>953</sup> Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Roumanie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Roumanie pour 2019, JO C 301/135 du 5.9.2019.

*concurrence préalable* ». Par ailleurs, « *les services chargés de la passation de marchés publics sont peu professionnalisés, et les mesures de protection contre la corruption et les ententes illicites entre soumissionnaires sont peu nombreuses. En particulier, la Commission nationale d'examen ne jouit que d'une indépendance limitée, du fait de la procédure de nomination de ses membres. Alors que les autorités estiment que la délinquance économique et la corruption ont causé d'importants dommages au cours des dernières années, certaines réformes anti-corruption sont toujours en attente d'adoption* »<sup>954</sup>.

Dans sa recommandation du 9 juillet 2019, le Conseil rappelle que la concurrence et la transparence sont faibles dans le domaine des marchés publics en Slovaquie. Ces faiblesses sont notamment corroborées par « *la forte proportion de marchés passés dans le cadre de procédures négociées (sans appel d'offres)* ». De plus, « *les mesures de protection contre la corruption et les ententes illicites entre soumissionnaires, notamment dans le cadre de la passation de marchés par les administrations locales et les entreprises publiques, restent faibles* ». Il apparaît également que « *le contrôle indépendant des marchés publics ne prévoit pas de garanties juridiques suffisantes contre les pressions ou ingérences extérieures, notamment en ce qui concerne les procédures disciplinaires et la proposition de nomination des membres de la Commission nationale d'examen. Un plan d'action visant à accroître la professionnalisation des services chargés de la passation de marchés publics a été mis en place, mais la professionnalisation reste faible. Alors que les autorités estiment que la délinquance économique et la corruption ont causé d'importants dommages au cours des dernières années, certaines réformes anti-corruption sont toujours en attente d'adoption* »<sup>955</sup>.

---

<sup>954</sup> Recommandation du Conseil du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme de la Slovaquie pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovaquie pour 2018, JO C 320/103 du 10.9.2018.

<sup>955</sup> Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Slovaquie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovaquie pour 2019, JO C 301/143 du 5.9.2019.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 1

L'Union européenne s'est dotée, dans le milieu des années 1970, d'un système européen des comptes, lui permettant de quantifier le volume des échanges intra et extracommunautaires.

Cependant, ce système montre rapidement ses limites. Chaque État membre conserve la possibilité d'utiliser son système de comptes nationaux, ce qui nécessite d'harmoniser les données issues de ce système, au système européen des comptes.

De plus, les agrégats macro-économiques calculés sur la base des données harmonisées par chaque État membre ne sont pas suffisamment fiables. Ce manque de fiabilité des indicateurs économiques ne permet pas de mesurer et/ou comparer, avec une précision suffisante, les comptes nationaux des pays membres de l'Union européenne.

Le système européen des comptes nationaux se perfectionne en 1996. Il devient le système européen des comptes nationaux et régionaux. Ce système procure un cadre comptable commun aux pays de l'Union européenne et une harmonisation poussée, permettant de comparer et/ou mesurer, avec une précision suffisante, les comptes nationaux et régionaux des pays membres de l'Union européenne.

Parallèlement, le milieu des années 1980 se caractérise par l'instauration d'une politique d'équilibre budgétaire dans les États membres de l'Union européenne. Les déséquilibres macro-économiques sont bannis, ce qui conduit les États membres à adopter, dans le traité de Maastricht, des dispositions limitant le déficit public et la dette publique à 3 % et à 60 % du PIB dans les pays membres de l'Union européenne.

L'adoption des critères de Maastricht modifie la finalité du système européen des comptes nationaux et régionaux adopté en 1996. Il permet à l'Union européenne de détecter les États qui ne respecteraient pas les critères de Maastricht, avec la possibilité de les sanctionner en cas de déficits excessifs.

À partir de 1999, l'Union européenne accroît sa surveillance sur les États membres. Chaque État est tenu de transmettre annuellement un programme de stabilité ou de convergence au Conseil et à la Commission, pour justifier du rapprochement de l'objectif à moyen terme, fixé dans le pacte de stabilité et de croissance.

Une étape supplémentaire est franchie à partir de 2012. Chaque État membre doit, à compter de cette année-là, transmettre annuellement un programme national de réforme aux deux instances de l'Union européenne, exposant la stratégie pour répondre aux grands défis de l'économie nationale et atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020.

Sur la base des programmes transmis, une recommandation du Conseil est ensuite adressée à chaque État membre, faisant des propositions d'amélioration en matière de réformes structurelles.

## Chapitre 2

### La création d'un cadre d'élaboration des budgets

#### dans les administrations publiques

La volonté de l'Union européenne de renforcer la surveillance des positions budgétaires des États membres en vue de prévenir les déficits excessifs ainsi que de consolider la coordination des politiques économiques s'est manifestée en automne 2008 avec le développement de la crise bancaire et financière.

Cette crise mondiale, débute aux États-Unis. En raison de la pratique des subprimes<sup>956</sup>, le pays connaît une première faillite : celle de la banque Lehman Brothers, le 15 septembre 2008. Les crédits hypothécaires, que les banques ont consentis à des acquéreurs manifestement insolubles, ont été dissimulés pour éviter un effondrement complet du système bancaire. Il est procédé à une *titrisation* des créances irrécouvrables, ce qui les a mélangées à des actifs sains. Ces *cocktails* sont acquis en masse par des banques européennes, voire par des collectivités européennes, alors qu'ils sont toxiques. La crise financière est devenue systémique, et peut provoquer des faillites en chaîne parmi les banques européennes.

En octobre 2008, les chefs d'État et de gouvernement européens doivent soutenir leurs banques pour éviter la propagation de la crise. Les produits toxiques et sans valeur détenus par les banques sont transformés en dettes souveraines, c'est-à-dire en dettes des États. Mais entre-temps, les banques privées, notamment allemandes et françaises, consentent des prêts à certaines banques privées d'autres pays membres de l'Union européenne, en particulier en Espagne, au Portugal, en Italie et en Grèce. Ces prêts sont transférés en tant que dettes souveraines à ces États. En résumé, la spéculation dans l'industrie financière, commencée aux États-Unis avec les subprimes, se propage en Europe.

---

<sup>956</sup> Il s'agit de prêts comportant des taux d'intérêt supérieurs à la normale, du fait du risque plus élevé.

Dans la zone euro, la dette souveraine grecque, d'un montant déjà abyssal qu'il est impossible de rembourser, conduit à une succession de plans d'austérité, entre 2009 et 2015, élaborés par les soins du FMI et de la BCE, mais acceptés par les gouvernements successifs, et mis en place sous la surveillance étroite de la troïka<sup>957</sup>. En échange de nouveaux prêts, les gouvernements grecs successifs n'ont pas d'autre choix que d'accepter des réformes drastiques, assorties de privatisations<sup>958</sup> et de réduction des salaires et des pensions.

Pour éviter un Grexit<sup>959</sup> qui présente le risque d'une extension de la crise grecque à l'ensemble de la zone euro, on assiste à une réaction rapide de Bruxelles. L'Eurogroupe<sup>960</sup> crée le Fonds européen de stabilité financière, le 9 mai 2010, pour assurer la sécurité financière aux pays de la zone euro en difficulté. Ce fonds est remplacé par le Mécanisme de stabilité financière en 2012. Les négociations au sein de l'Eurogroupe pour assainir les finances publiques n'aboutissent à rien d'autre qu'à éviter un Grexit, et n'ont, à ce jour, pas permis de régler le problème de la dette publique grecque.

Plus généralement, sous l'impulsion du Conseil et de la Commission, et pour l'ensemble des pays de la zone euro, les dispositions adoptées ont amoindri les marges de manœuvre budgétaire des États membres et, corrélativement, les dotations et/ou les subventions que le pouvoir central pouvait jusqu'alors apporter aux collectivités infra-étatiques.

---

<sup>957</sup> Cf. *supra*.

<sup>958</sup> Ainsi le port du Pirée, pour navires à containers, cédé pour 368 millions d'euros au groupe chinois Cosco en janvier 2016.

<sup>959</sup> Une sortie de la Grèce de la zone euro (dans laquelle elle était entrée le 1<sup>er</sup> janvier 2001, grâce à une manipulation de ses comptes publics orchestrée par les spécialistes de la banque Goldman Sachs).

<sup>960</sup> Un protocole sur l'Eurogroupe, annexé au traité de Lisbonne, définit l'Eurogroupe. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, l'Eurogroupe est formé « des ministres des États membres dont la monnaie est l'euro ». Ceux-ci « se réunissent entre eux de façon informelle. Ces réunions ont lieu, en tant que de besoin, pour discuter de questions liées aux responsabilités spécifiques qu'ils partagent en matière de monnaie unique. La Commission participe aux réunions. La Banque centrale européenne est invitée à prendre part à ces réunions, qui sont préparées par les représentants des ministres chargés des finances des États membres dont la monnaie est l'euro et de la Commission ». En application de l'article 2, « les ministres des États membres dont la monnaie est l'euro élisent un président pour deux ans et demi, à la majorité de ces États membres ». *Op. cit.*

Les obligations que l'union européenne a fait peser sur les collectivités européennes se sont étalées sur deux périodes. Dans un premier temps, à partir de 2012, les États membres sont contraints de transmettre des données budgétaires nationales (section 1). À partir de 2014, une étape supplémentaire est franchie quant aux obligations budgétaires pesant sur les pays membres de l'Union européenne. Il s'avère, en effet, que les États membres sont également tenus de transmettre leurs projets de budgets nationaux (section 2).

### Section 1 – La transmission de données budgétaires nationales à partir de 2012

En vertu d'une directive du 8 novembre 2011<sup>961</sup>, dans le but d'alimenter le système européen des comptes nationaux et régionaux, les États membres sont tenus d'assurer « *la publication régulière, et en temps utile, de données budgétaires afférentes à tous les sous-systèmes des administrations au sens du règlement (CE) n°2223/96. Ils publient notamment des données budgétaires tous les mois concernant les sous-secteurs de l'administration centrale, des administrations d'États fédérés et de la sécurité sociale tous les trois mois concernant le sous-secteur des administrations locales* »<sup>962</sup>.

Par ailleurs, « *les États membres veillent à ce que leur programmation budgétaire soit fondée sur des prévisions macro-économiques et budgétaires réalistes, en utilisant les informations les plus à jour* ». Cette programmation « *repose sur le scénario le plus probable ou sur un scénario plus prudent* ». Une comparaison est réalisée entre ces prévisions et les plus récentes produites par la Commission, voire des organismes indépendants. Les différences significatives « *sont décrites et expliquées, en particulier si le niveau ou la croissance des variables dans les hypothèses exogènes diffèrent sensiblement des valeurs contenues dans les prévisions de la Commission* »<sup>963</sup>. Un dialogue technique concernant les hypothèses qui sous-tendent la préparation desdites prévisions s'engage au minimum une fois par an entre les États membres et la Commission. Les prévisions concernées sont

---

<sup>961</sup> Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, JO L 306/41 du 23.11.2011.

<sup>962</sup> *Ibid.*, article 3 §2 a).

<sup>963</sup> *Ibid.*, article 4 §1.

évaluées régulièrement et le résultat est rendu public et pris en compte dans les prévisions suivantes. Si une distorsion importante affecte les prévisions macroéconomiques sur une période d'au moins quatre années consécutives, l'État membre concerné est tenu de prendre les mesures nécessaires et de les rendre publiques.

Chaque État membre doit disposer de règles budgétaires chiffrées pour les administrations publiques dans leur ensemble. Ces règles doivent notamment favoriser le respect des valeurs de référence pour le déficit public et la dette publique et l'adoption d'un horizon pluriannuel de programmation budgétaire, y compris le respect de l'objectif budgétaire à moyen terme des États membres. « *Afin de garantir que la programmation budgétaire nationale s'inscrit dans une perspective de programmation budgétaire pluriannuelle* »<sup>964</sup>, les États membres sont tenus de mettre en place un cadre budgétaire à moyen terme, avec adoption d'une programmation budgétaire à trois ans au moins. Les projections adoptées dans les cadres budgétaires à moyen terme sont établies sur la base des prévisions macroéconomiques et budgétaires<sup>965</sup>. Les projections adoptées dans les cadres budgétaires à moyen terme sont fondées sur des prévisions macroéconomiques et budgétaires réalistes. Les lois budgétaires annuelles sont cohérentes avec les dispositions du cadre budgétaire à moyen terme. Tout écart est dûment expliqué.

Les États membres veillent à ce que toutes les mesures prises pour se conformer aux dispositions de la directive soient cohérentes entre les différents sous-secteurs des administrations publiques et couvrent tous ces sous-secteurs (règles et procédures comptables, intégrité des systèmes sous-jacents de collecte et de traitement des données, ...). À cet effet, ils mettent en place des mécanismes

---

<sup>964</sup> *Ibid.*, article 9 §1.

<sup>965</sup> « *Les cadres budgétaires comprennent des procédures pour établir les éléments suivants : des objectifs budgétaires pluriannuels globaux et transparents, exprimés en termes de déficit des administrations publiques, de dette publique ou par tout autre indicateur budgétaire synthétique, tel que les dépenses, qui soient cohérentes avec les règles budgétaires chiffrées comme prévu au chapitre IV en vigueur, des projections pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques, avec davantage de précisions au niveau des administrations centrales et des administrations de sécurité sociale, pour l'année budgétaire concernée et au-delà, à politiques inchangées, une description des politiques envisagées à moyen terme ayant un impact sur les finances des administrations publiques, ventilées par poste de dépenses et de recettes important, qui montre comment l'ajustement permet d'atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme en comparaison des projections à politiques inchangées et une évaluation de l'effet que, vu leur impact direct à long terme sur les finances des administrations publiques, les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques* ». *Ibid.*, article 9 §2.

appropriés de coordination entre les sous-secteurs des administrations publiques, afin d'assurer l'intégration complète et cohérente de tous ces sous-secteurs des administrations publiques dans la programmation budgétaire, dans l'élaboration de règles budgétaires chiffrées spécifiques au pays, ainsi que dans l'établissement des prévisions budgétaires et dans la mise en place de la programmation pluriannuelle, comme prévu notamment dans le cadre budgétaire pluriannuel. Par ailleurs, les responsabilités en matière budgétaire des pouvoirs publics dans les différents sous-secteurs des administrations publiques sont clairement établies.

Dans le cadre des procédures budgétaires annuelles, les États membres recensent et présentent tous les organismes et fonds des administrations publiques qui n'entrent pas dans le périmètre des budgets ordinaires au niveau des sous-secteurs, ainsi que toute autre information pertinente. L'incidence combinée de ces organismes et fonds des administrations publiques sur les soldes et les dettes des administrations publiques est communiquée dans le cadre des procédures budgétaires annuelles et des programmations budgétaires à moyen terme.

## Section 2 - La transmission des projets de budgets nationaux à partir de 2014

### **§1 – La surveillance croisée des politiques économiques des États à partir de 2012**

Le principe de la création d'un semestre est acté par le Conseil européen qui se déroule à Bruxelles le 17 juin 2010. Son objectif est « *de regrouper en amont tous les aspects économiques de la coordination de politiques* »<sup>966</sup>.

Le semestre européen est institué par le règlement du 16 novembre 2011<sup>967</sup>. Son cycle est annuel. Il démarre le mois de novembre de l'année n-1 et s'achève le mois de juillet de l'année suivante. Durant cet intervalle, le Conseil procède à une surveillance multilatérale des États membres.

---

<sup>966</sup> Rapport d'information n°49 (2010-2011) de MM. Pierre BERNARD-REYMOND et Richard YUNG, fait au nom de la commission des affaires européennes, déposé le 19 octobre 2010.

<sup>967</sup> Règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, JO L 306/12 du 23.11.2011.

La surveillance multilatérale des politiques économiques par le Conseil s'articule autour de cinq axes : la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques au titre de l'article 121 §2 du TFUE<sup>968</sup>, la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi au titre de l'article 148 §2 du TFUE<sup>969</sup>, les programmes de stabilité<sup>970</sup> ou de convergence<sup>971</sup>, les programmes nationaux de

---

<sup>968</sup> L'article 121 §2 du TFUE dispose que « le Conseil, sur recommandation de la Commission, élabore un projet pour les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union et en fait rapport au Conseil européen. Le Conseil européen, sur la base du rapport du Conseil, débat d'une conclusion sur les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union. Sur la base de cette conclusion, le Conseil adopte une recommandation fixant ces grandes orientations. Le Conseil informe le Parlement de sa recommandation ».

<sup>969</sup> L'article 148 §2 dispose que « sur la base des conclusions du Conseil européen, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social, du Comité des régions et du Comité de l'emploi visé à l'article 150, élabore chaque année des lignes directrices, dont les États membres tiennent compte dans leurs politiques de l'emploi. Ces lignes directrices sont compatibles avec les grandes orientations adoptées en application de l'article 121, paragraphe 2 ».

<sup>970</sup> Cf. *supra*.

<sup>971</sup> Cf. *supra*.

réforme<sup>972</sup> accompagnant la stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi et les déséquilibres macroéconomiques<sup>973</sup>.

Au cours du semestre européen, afin de délivrer en temps utile un avis cohérent sur les politiques macro-budgétaires et macro-structurelles envisagées, le Conseil, après évaluation de ces programmes sur la base des recommandations de la Commission, transmet des orientations aux États membres. Les États membres tiennent dûment compte des orientations qui leur sont transmises pour l'élaboration de leurs politiques économiques, de l'emploi et budgétaires avant toute prise de décision majeure concernant leurs budgets nationaux pour les années à venir.

La Commission suit l'évolution de la situation. Toute absence de réaction d'un État membre aux orientations reçues peut entraîner de nouvelles recommandations visant à l'adoption de mesures spécifiques, un avertissement de la Commission et des mesures prises sur le fondement de divers règlements. La mise

---

<sup>972</sup> Le programme national de réforme expose la stratégie de l'État membre pour mettre en œuvre les objectifs de la stratégie Europe 2000 pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

La stratégie Europe 2020 est le programme de l'Union européenne en faveur de la croissance et de l'emploi pour la décennie en cours. Elle sert de cadre de référence aux activités menées à l'échelle européenne et régionale. Les pays de l'Union européenne se sont fixés des objectifs nationaux pour contribuer à atteindre mes les objectifs de l'Union européenne et rendent compte de leurs progrès dans le cadre de leurs programmes nationaux de réforme.

Dans le programme national de réforme de la France pour 2014, l'objectif de réformer l'organisation territoriale et de réaliser des économies est clairement affiché par le gouvernement de Manuel VALLS.

D'une part, « *le Gouvernement veut engager une réforme ambitieuse de l'organisation territoriale de la France en vue de renforcer l'efficacité de l'action publique locale et de dégager des économies entre les différents sous-secteurs des administrations publiques. Une première étape a été franchie avec la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 et sera poursuivie avec des objectifs ambitieux fixés par le Premier Ministre : la réduction de moitié du nombre de régions d'ici 2017, le renforcement de l'intercommunalité, la clarification des compétences avec la suppression de la clause de compétence générale et la suppression des Conseils généraux à horizon 2021* ».

D'autre part, « *En parallèle, la gouvernance des finances publiques a été profondément rénovée, avec la création du Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP) par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, qui renforce la crédibilité des engagements de finances publiques, tout en permettant de répondre aux nouvelles dispositions européennes du Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG) et du règlement 473/2013 du « two-pack ». En particulier, l'avis du HCFP sur les prévisions macroéconomiques est utilisé par le Conseil Constitutionnel lors de son évaluation de la sincérité des projets de loi de finances, comme cela a été le cas lors de son avis du 19 décembre 2013 sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014* ».

Ce programme est consultable à partir du lien suivant : [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file\\_import/nrp2\\_014\\_france\\_fr\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/nrp2_014_france_fr_0.pdf)

Dans le programme national de réforme de la France pour 2017, la réforme territoriale et la rationalisation de l'action publique résultant de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, de la loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et au calendrier électoral et la loi pour une nouvelle organisation territoriale de la république induiraient une croissance de + 0,3 % du P.I.B. à l'horizon 2020.

Ce programme est consultable à partir du lien suivant : <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2017-european-semester-national-reform-programme-france-fr.pdf>

<sup>973</sup> Les déséquilibres macroéconomiques sont ceux qui ont trait aux grands agrégats économiques (le chômage, la consommation ; l'inflation, l'investissement, le revenu, ...).

en œuvre de ces mesures fait l'objet d'un suivi renforcé de la part de la Commission et peut comporter des missions de surveillance.

## **§2 – La préparation croisée des projets de budgets nationaux à partir de 2014**

En vertu d'un règlement du 21 mai 2013<sup>974</sup>, les États membres, dans le contexte du semestre européen, rendent public, de préférence avant le 15 avril et au plus tard le 30 avril de chaque année, leur plan budgétaire<sup>975</sup> national à moyen terme conforme à leur cadre budgétaire à moyen terme. Ces plans contiennent au moins toutes les informations qui doivent être fournies dans leurs programmes de stabilité et sont présentés en même temps que leurs programmes nationaux de réforme et les programmes de stabilité. Ces plans sont cohérents avec le cadre de coordination des politiques économiques dans le contexte du cycle annuel de surveillance, lequel comprend, notamment, les orientations générales émises par la Commission et le Conseil européen à l'intention des États membres au début du cycle. Ils sont aussi cohérents avec les recommandations formulées dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance et, s'il y a lieu, les recommandations formulées dans le contexte du cycle annuel de surveillance, y compris la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, les avis sur les programmes de partenariat économique.

Le plan budgétaire national à moyen terme et les programmes nationaux de réforme comprennent des indications sur la manière dont les réformes et mesures fixées sont censées contribuer à l'accomplissement des objectifs et des engagements nationaux fixés dans le cadre de la stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi. En outre, les plans budgétaires nationaux à moyen terme ou les programmes nationaux de réforme contiennent des indications sur le retour économique attendu des projets d'investissement hors-défense ayant un impact budgétaire significatif. Les plans budgétaires nationaux à moyen terme et les programmes de stabilité peuvent être un seul et même document.

---

<sup>974</sup> Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, JO L 140/11 du 27.5.2013.

<sup>975</sup> Un plan budgétaire est une prévision de dépenses et de recettes. Cette prévision est ajustée en fonction des agrégats majeurs des comptes nationaux, - dont le PIB - et au regard d'un certain nombre d'indicateurs économiques : notamment l'évolution de la dette publique, du déficit public, de la croissance.

Le projet de budget pour l'année suivante de l'administration centrale et les principaux paramètres des projets de budgets de tous les autres sous-secteurs des administrations publiques sont rendus publics chaque année, au plus tard le 15 octobre. Le budget de l'administration centrale est adopté ou arrêté et rendu public chaque année, au plus tard le 31 décembre, en même temps que les principaux paramètres budgétaires mis à jour des autres sous-secteurs des administrations publiques. Les États membres disposent de procédures budgétaires provisoires à appliquer si, pour des raisons objectives indépendantes de la volonté des pouvoirs publics, le budget n'est pas adopté ou arrêté et rendu public pour le 31 décembre. Les plans budgétaires nationaux à moyen terme et les projets de budget sont basés sur des prévisions macroéconomiques indépendantes et précisent si les prévisions budgétaires ont été produites ou approuvées par un organisme indépendant. Ces prévisions sont rendues publiques, en même temps que les plans budgétaires nationaux à moyen terme et les projets de budget qu'elles sous-tendent.

Les États membres de la zone euro doivent soumettre à la Commission et à l'Eurogroupe « *le projet de budget pour l'année suivante de l'administration centrale et les principaux paramètres des projets de budgets de tous les autres sous-secteurs des administrations publiques sont rendus publics chaque année, au plus tard le 15 octobre* »<sup>976</sup>. Celui-ci « *est cohérent avec les recommandations qui leur sont adressées dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance et, le cas échéant, avec les recommandations qui leur sont adressées dans le contexte du cycle annuel de surveillance, y compris la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques [...] et avec les avis sur les programmes de partenariat économique* »<sup>977</sup>.

Dans le cadre du semestre européen, chaque État membre transmet au mois d'avril à la Commission son programme de stabilité. Sur proposition de la Commission, le Conseil prend au mois de juin ou de juillet une recommandation sur chaque programme. Cette recommandation doit être prise en compte par les

---

<sup>976</sup> Règlement (UE) n°473/2013. *Op.cit.*, article 4 §2.

En France, il s'agit du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour l'année suivante.

<sup>977</sup> *Ibid.*, article 3.

autorités nationales dans l'élaboration du projet de loi de finances pour l'année suivante.

La Commission vérifie ensuite que l'évolution du solde structurel et la croissance des dépenses publiques sont conformes aux recommandations du Conseil. Elle vérifie en particulier s'il y a un « *écart important* » par rapport au montant recommandé, à savoir un écart supérieur à 0,5 point de PIB sur un an ou 0,25 point de PIB en moyenne annuelle sur deux années consécutives. Si un écart important est constaté, le Conseil recommande à l'État membre concerné de prendre des mesures de correction dans un délai déterminé. La Commission examine ensuite si cette recommandation a donné lieu à une « *action suivie d'effets* ». Le Conseil peut imposer le dépôt d'une somme représentant 0,2 % du PIB et portant intérêts aux États de la zone euro qui ne suivent pas ces recommandations. Un écart important peut ne pas être pris en considération s'il résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné ou en cas de grave récession affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Au regard de ce qui précède, il ressort que, entre 2012 et 2014, les pouvoirs de la Commission et du Conseil se sont particulièrement étendus sur les États membres en matière de préparation et d'exécution budgétaire.

À partir de 2012, dans un contexte de crise économique et de déséquilibre budgétaire croissant, l'Union européenne resserre sa surveillance sur les États membres.

D'une part, les États membres sont tenus de transmettre mensuellement des données budgétaires pour alimenter le système européen de comptes nationaux et régionaux.

D'autre part, la Commission réalise des prévisions budgétaires, fixant des objectifs à tenir, à moyen terme, en matière de ratios macro-économiques et budgétaires. Sur cette base, les États membres sont tenus de mettre en place un cadre budgétaire à moyen terme, avec adoption d'une programmation budgétaire à trois ans au moins.

Enfin, chaque État membre est tenu *in fine* d'établir son budget annuel, en cohérence avec les dispositions du cadre budgétaire à moyen terme.

À partir de 2012, une surveillance multilatérale des politiques économiques se met également en place à l'échelle de la Commission et du Conseil.

Dans le cadre d'un cycle annuel, les États membres sont tenus d'intégrer les orientations qui leur sont transmises par l'Union européenne, pour l'élaboration de leurs politiques économiques, de l'emploi et budgétaires avant toute prise de décision majeure concernant leurs budgets nationaux pour les années à venir.

À partir de 2014, dans le cadre du cycle annuel précité, les États sont tenus de rendre public, de préférence avant le 15 avril et au plus tard le 30 avril de l'année concerné, leur plan budgétaire national à moyen terme conforme à leur cadre budgétaire à moyen terme.

De surcroît, les États membres de la zone euro doivent soumettre à la Commission et à l'Eurogroupe le projet de budget pour l'année suivante, au plus tard le 15 octobre.

Ainsi, comme le suggère Alain SUPIOT<sup>978</sup>, nous sommes passés « *du gouvernement par les lois à la gouvernance par les nombres* ».

---

<sup>978</sup> SUPIOT A., *La Gouvernance par les nombres*, Cours au Collège de France (2012-2014), Paris, Fayard, 2015, 520 p.

Ce livre rend compte d'une série de deux cours prononcés au Collège de France par l'auteur : le premier s'intitule « *Du gouvernement par les lois à la gouvernance par les nombres* » (2012) et le second « *Les figures de l'allégeance* » (2013).

## **CONCLUSION DU TITRE 2**

Le système européen des comptes nationaux puis régionaux que l'Union européenne a institué, à partir de 1970, s'est étendu à des fonctionnalités autres que celles prévues initialement.

Le système, actuellement en place, est devenu un outil au service de l'Union européenne pour détecter les déficits excessifs des administrations publiques et sanctionner le(s) contrevenants en cas de dépassement des seuils fixés par le droit applicable.

Au regard de ce qui précède, l'Union européenne a pris l'ascendant sur les États membres en matière de préparation et d'exécution des budgets annuels.

Au-delà de cette prise de pouvoir, l'Union européenne est également à *la manœuvre* pour inciter les États membres à engager des réformes territoriales, de services et de moyens de l'administration publique pour maîtriser les finances publiques nationales et/ou locales.

Le processus enclenché par l'Union européenne suit, de toute évidence, l'histoire de la pensée économique, en Europe.

Les années 1970 se caractérisent par la poursuite des politiques d'inspiration keynésienne mises en place après la Seconde Guerre mondiale. D'une manière générale, l'idée directrice est au soutien de la croissance économique dans les États par une politique de la demande. L'intervention de l'État pour accroître la demande des ménages et des entreprises constitue la pierre angulaire de cette relance économique. Dans ce contexte, le système européen des comptes introduit en 1970 répond à l'objectif de mesurer les économies nationales ainsi qu'à celui de les comparer entre elles.

À partir des années 1980, la situation est inversée. Les politiques économiques d'inspiration néolibérale ont le vent en poupe en Europe. L'idée que la statistique serve uniquement à comparer les économies nationales et infra-étatiques devient obsolète.

La statistique se transforme et se mue avec le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication. La mémoire des ordinateurs est devenue importante, ce qui permet de donner un sens supplémentaire et une interprétation supérieure aux données nationales et/ou locales.

Ainsi la limitation des déficits commerciaux et du déficit de la balance des paiements, la maîtrise de l'inflation et des taux d'intérêt ainsi que la réduction du déficit budgétaire et du service de la dette, focalisent les instances européennes à la fin des années 1980.

La maîtrise des déficits publics excessifs devient le credo de l'Union européenne avec l'adoption du traité de Maastricht en 1992. Dès lors, les États membres qui ne respectent pas les critères de Maastricht encourent des sanctions et sont mis au ban de l'Union européenne.

À partir de 2012, la mainmise de l'Union européenne sur les États membres a pris une nouvelle dimension. Non seulement les États membres doivent rendre compte de leurs réformes territoriales et/ou administratives pour maîtriser leurs finances publiques, mais ils doivent également établir des projets de budgets en phase avec les orientations définies par l'Union européenne. Ainsi il apparaît que les États membres sont de plus en plus placés sous une quasi-tutelle de l'Union européenne.

### **CONCLUSION DE LA PARTIE 3**

Le traité de Maastricht adopté en 1992 constitue l'acte charnière de la prise de contrôle par la Commission européenne des activités organisées par les administrations publiques des États membres.

L'emprise de l'Union européenne sur les activités organisées par les administrations publiques s'accroît progressivement. D'abord limitée à la définition de ce que caractérise le service à rendre au public par une collectivité publique, elle s'étend ensuite aux modalités d'équilibre des comptes et de financement de ce service.

La pression exercée par l'Union européenne sur le service à rendre au public se caractérise par la consécration de la conception anglo-saxonne. Ainsi le service à rendre au public se réduit à l'exercice des missions d'intérêt général correspondant aux attributions régaliennes de l'État et la mise en œuvre d'un service universel. Dès que le service à rendre au public s'avère rentable économiquement, il doit être soumis aux règles de la concurrence libre et non faussée.

La pression exercée par l'Union européenne sur l'équilibre des comptes publics consacre la conception allemande. À ce titre, le budget annuel de la collectivité publique doit être équilibré conformément à la règle d'or.

La pression exercée par l'Union européenne a eu indirectement des effets importants en matière d'organisation administrative au sein des États membres. En premier lieu, plusieurs États, dont l'Italie et la France, ont pris des mesures pour réduire le nombre de collectivités ou supprimer un échelon administratif. En second lieu, des activités organisées par la collectivité publique ont peu à peu été transférées à des agences. La pression exercée par l'Union européenne a donc progressivement abouti au démembrement de la collectivité publique.

# CONCLUSION GÉNÉRALE

Les actions conduites par les deux organisations européennes pour organiser politiquement et administrativement les États membres et leurs entités de rattachement ont plusieurs caractéristiques communes.

D'un point de vue juridique, elles révèlent la souplesse du droit européen et son adaptabilité, aux circonstances de fait et de droit :

- les faits peuvent précéder les règles de droit applicables ;
- la pratique et/ou la jurisprudence et/ou le droit dérivé peuvent être élevés dans l'ordre juridique européen ;
- les compétences des deux organisations sont interprétées très extensivement, ce qui accroît leur pouvoir d'influence sur les États membres et leurs entités de rattachement.

Les actions conduites par les deux organisations européennes sont complémentaires, concomitantes, voire concurrentes.

## **1 - En matière de conditionnalités géographique, politique et économique des États membres.**

L'Europe géographique se superpose aux frontières de l'Europe occidentale, jusqu'à l'ouverture du mur de Berlin, en 1989. À partir de cette année-là, la question des limites géographiques de l'Europe peut donc évoluer à l'est et au sud-est de l'Europe occidentale.

En 1990, les modalités d'adhésion d'un État au Conseil de l'Europe sont moins contraignantes que celles posées par l'Union européenne. Pour le premier, il suffit que l'État concerné s'engage à signer la convention européenne des droits de l'homme, pour devenir membre du Conseil de l'Europe. Pour la seconde, l'État concerné doit préalablement instaurer la démocratie libérale et l'économie de marché. De plus, il doit intégrer l'acquis européen avant de devenir membre.

Avec le consentement de l'OTAN, le Conseil de l'Europe admet un nombre important d'États membres situés à l'est et au sud-est de l'Europe occidentale. Au vu de ces éléments, le Conseil de l'Europe est rapidement confronté à la question de savoir où se trouvent les limites géographiques de l'Europe avec l'Asie et le Moyen-Orient

Il revient au Conseil de l'Europe d'avoir initié, avant l'ouverture de mur de Berlin, en 1989, le mouvement de restauration de la démocratie politique en Grèce, en Espagne et au Portugal. Il appartient, en revanche, à l'Union européenne, d'avoir participé activement à l'établissement ou au rétablissement de la démocratie politique dans les anciennes démocraties populaires et républiques de l'ex-Union soviétique. L'activité de l'Union européenne complète ainsi l'action précédemment entreprise par le Conseil de l'Europe.

La force, l'effet et la portée juridiques de la conditionnalité politique sont plus importants à l'échelle de l'Union européenne qu'à celle du Conseil de l'Europe. S'agissant d'un texte de droit international, l'application de la convention européenne des droits de l'homme dépend de la volonté des États membres. Ce droit est moins contraignant que le droit issu de l'Union européenne. Comme la CJUE le rappelle régulièrement, le traité de l'Union européenne a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des États membres, lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leurs juridictions. Dès lors, un État membre ne peut pas, en principe, se soustraire aux obligations découlant du droit de l'Union européenne.

Il revient, en revanche, à l'Union européenne d'avoir posé le critère de la conditionnalité économique. L'instauration d'une économie de marché est une condition *sine qua non* pour qu'un État devienne membre de l'Union, eu égard au fonctionnement du marché intérieur. Il n'en demeure pas moins que le Conseil de l'Europe fait référence, dans certains de ses actes, aux principes et valeurs de l'économie de marché.

## **2 - En matière de modernisation des administrations publiques des États membres et des entités infra-étatiques.**

L'Union européenne a fait preuve de créativité en matière de modernisation des administrations publiques dans les anciennes démocraties

populaires et républiques de l'ex-Union soviétique. Très peu connus du grand public, le TAEIX et le jumelage institutionnel constituent deux dispositifs à *géométrie variable* qui permettent d'aider les États candidats à assimiler le droit de l'Union européenne. Force est, cependant, de constater la difficulté d'obtention d'informations quant à la mise en œuvre des deux dispositifs dans les États concernés. Ce manque de transparence et de lisibilité mériterait un développement ultérieur du sujet.

### **3 - En matière d'approfondissement des relations avec les entités infra-étatiques.**

L'action de rapprochement avec les entités infra-étatiques est initiée, dès sa création en 1949, par le Conseil de l'Europe. La Conférence permanente et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe se sont montrés, à cet égard, proactifs, actifs et réactifs. Le projet de charte européenne de l'autonomie locale et celui de charte européenne de l'autonomie régionale sont, à cet effet, deux exemples emblématiques de l'action conduite par le deux instances.

Dans les deux cas, la Conférence permanente et le Congrès n'ont eu de cesse de relancer l'Assemblée parlementaire et le Comité des ministres quant à l'adoption de ces deux projets de charte. Cependant, la sensibilité particulière des États membres en matière d'autonomie régionale n'a pas permis d'aboutir à l'adoption d'une charte européenne de l'autonomie régionale équivalente à celle adoptée pour l'autonomie locale. De simple garant des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Conseil de l'Europe s'est progressivement érigé en défenseur des droits et des libertés des entités infra-étatiques.

L'action conduite par l'Union européenne pour se rapprocher des entités infra-étatiques est plus tardif. Elle est intimement liée aux compétences exercées par l'Union européenne. D'abord limitée à la politique régionale, la mise en place d'un partenariat avec les entités infra-étatiques s'est imposée pour la mise en œuvre, à l'échelon local et régional, des politiques de l'Union européenne.

À l'instar du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, le Comité européen des régions, créé en 1994, s'est progressivement imposé comme l'interlocuteur et le protecteur des entités infra-étatiques auprès de l'Union européenne. L'élargissement de ses compétences aux politiques européennes

entrant dans les domaines d'intervention des entités infra-étatiques lui ont permis d'asseoir son autorité et de conforter sa légitimité.

#### **4 - En matière de contrôle des activités organisées par les États membres et leurs entités infra-étatiques de rattachement.**

Au nom de la concurrence libre et non faussée, le contrôle des activités organisées par les États membres et de leurs entités infra-étatiques s'est amplifié à partir des années 1990. La notion de service à rendre au public s'est particulièrement réduite, et les marchés ou délégations passés par les administrations publiques avec des entreprises privées, ont été strictement encadrés par le droit de l'Union européenne.

En matière de finances publiques, le poids de l'Union européenne s'est accentué à partir des années 2000. Au nom de l'orthodoxie budgétaire et financière, le droit de l'Union s'est enrichi, avec le concours de la Commission européenne, de règles pour encadrer les comptes nationaux et locaux. L'équilibre budgétaire et la réduction de la dette publique deviennent les deux principaux objectifs à atteindre par les États et leurs entités infra-étatiques. À défaut de respecter les critères imposés par l'Union, les États membres peuvent se voir infliger des sanctions financières, et être condamnés par la CJUE.

#### **Quelles sont les perspectives d'évolution des relations entre les deux organisations européennes, les États membres et les entités infra-étatiques ?**

**En premier lieu**, il faut rappeler le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne le 30 janvier 2020. Ce retrait peut-il avoir un effet *domino* avec d'autres États ? Il suscite également quelques interrogations en matière de recomposition politique au Royaume-Uni. De l'Écosse<sup>979</sup> à l'Irlande du nord<sup>980</sup>, le Brexit met mal l'unité du Royaume-Uni.

---

<sup>979</sup> Si les Britanniques ont voté à 51,9% pour le Brexit en 2016, il se trouve que 62% des Écossais se sont opposés à la sortie de l'Union européenne. Le 2 janvier 2021, Nicola STURGEON, Première ministre à la tête du Scottish National Party (SNP, indépendantiste), a déclaré espérer que l'Écosse gagne son indépendance et puisse ainsi rejoindre l'Union européenne.

**En second lieu**, les manifestations récentes à Barcelone, et ailleurs en Espagne, ainsi que les prises de position récurrentes de la Première ministre écossaise, rappellent la question des indépendances possibles dans ces deux régions. Comment le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sont-ils à même de gérer ces crises ? Plus particulièrement, comment ces régions, si elles devenaient indépendantes, pourraient-elles, en tant qu'États nouvellement créés, adhérer à l'Union européenne ? Devront-elles adhérer en respectant la procédure complète d'adhésion ? En l'espèce, une procédure allégée ne pourrait-elle pas être créée pour accélérer le processus d'adhésion ?

**En troisième lieu**, des États membres du Conseil de l'Europe ne respectent manifestement pas les règles minimales à appliquer en matière d'intégrité territoriale<sup>981</sup> ou d'élections politiques<sup>982</sup>. Le Conseil de l'Europe aura-t-il l'audace de prendre, à l'avenir, une décision d'exclusion des États du Conseil de l'Europe qui ne respectent pas les valeurs de la démocratie et de l'État de droit ?

**En dernier lieu**, la crise sanitaire, en 2020/2021, a obligé l'Union européenne à desserrer sa pression en matière d'orthodoxie budgétaire et financière. À ce jour, une somme de 750 milliards d'euros a été débloquée, par un recours à un emprunt en commun des États membres pour financer la relance économique. Quelle sera l'attitude de l'Union européenne, après la sortie de cette crise, eu égard à cet acte inédit de solidarité européenne ? L'orthodoxie budgétaire

---

<sup>980</sup> L'île d'Irlande est divisée en deux. La république d'Irlande, au sud, est européenne. L'Irlande du Nord a quitté l'Union européenne avec le reste du Royaume-Uni. Et au milieu, il est impossible d'ériger une frontière, conformément aux accords de paix signé en 1998. Face à cette difficulté, Boris JOHNSON, Premier Ministre, obtient, en octobre 2019, l'instauration d'une frontière en mer d'Irlande. Cette disposition, en vigueur depuis le 1er janvier 2021, évite le rétablissement d'une frontière terrestre, elle rapproche *de facto* l'Irlande du Nord de son voisin du Sud. L'accord met en place un début de réunification économique, puisque les biens circulent librement dans l'île d'Irlande, mais ce n'est plus le cas entre l'île d'Irlande et le reste du Royaume-Uni. La réunification des deux Irlande pourrait ainsi devenir plausible, voire effective à plus ou moins long terme.

<sup>981</sup> Au printemps 2014, la Russie annexe en quelques semaines la Crimée au terme d'une intervention éclair de ses commandos suivie d'un référendum d'autodétermination non reconnue par l'ONU, avant d'entamer la déstabilisation de l'Est de l'Ukraine. Le 10 avril 2014, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, décide de condamner « *sans réserve la violation de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de l'Ukraine par les forces armées de la Fédération de Russie au début du mois de mars 2014* ». Convaincu qu'il y a eu « *une grave violation des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe* », elle se prononce en faveur de la suspension des droits de vote de la délégation russe. Dans la nuit du 24 au 25 juin 2019, après neuf heures de débat houleux et de votes de multiples amendements, 118 parlementaires des États membres du Conseil de l'Europe lèvent la suspension du droit de vote de la Russie et de sa participation à certaines commissions, tandis que 62 membres de l'hémicycle votent contre le texte et dix se sont abstenus.

<sup>982</sup> Nous pensons notamment à la Turquie et à la Fédération de Russie. Des irrégularités sont régulièrement soulevées par les opposants politiques et ne sont pas suivies d'effet de la part du Conseil de l'Europe.

et financière sera-t-elle finalement balayée par les plans de relance économique engagés dans les différents États de l'Union européenne ?

# BIBLIOGRAPHIE

## OUVRAGES GÉNÉRAUX, TRAITÉS ET MANUELS

### A ...

ANTA C-G., *Les pères de l'Europe : sept portraits*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2007, 180 p.

AUBY J-B. et DUTHEIL DE LA ROCHERE J., *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2014, 1558 p.

AUBY J-B., *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, 2010, 990 p.

### B ...

BERGÉ J-S et ROBIN-OLIVIER S., *Introduction au droit européen*, Vendôme, PUF, « Thémis Droit », 2008, 551 p.

BENOÎT-ROHMER F. et HEINRICH K., *Le Droit du Conseil de l'Europe. Vers un espace juridique paneuropéen*, Conseil de l'Europe, janvier 2005, 267 p.

BLUMANN C. et DUBOUIS L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Lexis Nexis, 2019, 1032 p.

BOUTAYEB C., *Droit matériel de l'Union européenne : libertés de mouvement, espace de concurrence et secteur public*, Paris, LGDJ, 2019, 570 p.

### C...

COHEN A-G., *La nouvelle gestion publique : concepts, outils, structures, bonnes et mauvaises pratiques*, Gualino, 2012, 224 p.

COSSALTER P., *Les délégations d'activités publiques dans l'Union européenne*, L.G.D.J., 2007, 878 p.

COSTA O. et BRACK N., *Le fonctionnement de l'Union européenne*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2017, 451 p.

COURTY G. et DEVIN G., *La construction européenne*, Paris, La Découverte, 2018, 127 p.

### D...

DEHOUSSE R. (dir.), *L'Union européenne*, La Documentation française, 2014, 330 p.

DE LA ROSA S., (dir), *L'encadrement des concessions par le droit européen de la commande publique, Les apports de la directive 2014/23/UE sur l'attribution des contrats de concession*, Société de législation comparée, 2014, 220 p.

## **G...**

GAILLARD M., *L'Union européenne : institutions et politiques*, La Documentation française, 2018, 212 p.

GERBET P., *La construction de l'Europe*, Paris, Imprimerie nationale, 2007, 617 p.

## **H...**

HUBERDEAU P., *La construction européenne est-elle irréversible ?*, Paris, La Documentation française, 2017, 185 p.

## **I ...**

ISAAC G et BLANQUET M., *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, 2012, 390 p.

## **J...**

JACQUÉ J-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2018, 854 p.

## **K ...**

KADA N., *Les Collectivités locales dans l'Union européenne. Vers une Europe décentralisée ?*, Grenoble, PUG, collection Europe, 2012, 190 p.

KAHN S., *Histoire de la construction de l'Europe depuis 1945*, Paris, PUF, 2018, 336 p.

## **L ...**

LANNEAU C. et PETERMANN S. (éd.), *Les grands discours de l'histoire. 3, Les Européens, Waterloo, Renaissance du livre*, 2016, 175 p.

LECLERC S., *Les Institutions de l'Union européenne*, Paris, Gualino, 2018, 244 p.

LEFEBVRE M., *La construction de l'Europe et l'avenir des nations*, Paris, Armand Colin, 2013, 179 p.

LEVRAT N., *L'Europe et ses collectivités locales : réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir dans un monde globalisé*, Bruxelles, P.I.E., Peter Lang, 2008, 304 p.

LEVRAT N., *La construction européenne est-elle démocratique ?*, Paris, La Documentation française, 2012, 69 p.

LIVET G. et MOUSNIER R. *Histoire générale de l'Europe (3). L'Europe de 1789 à nos jours*, PUF, 1980, 621 p.

## **M ...**

MARCOU G., *Les mutations du droit de l'administration en Europe. Pluralisme et convergences*, L'Harmattan, 2000, 352 p.

MARCOU G. et MODERNE F., *L'idée de services publics dans les droits des États de l'Union européenne*, L'Harmattan, 2001, 416 p.

MARTUCCI F., *Droit de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2019, 923 p.

MERLE R., *Pacifisme et internationalisme XVII<sup>e</sup> – XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Armand Colin, 1966, 359 p.

MONJAL P-Y., *Droit de l'Union européenne*, Dalloz, connaissance du droit, 2007, 145 p.

MONJAL P-Y., *Droit européen des collectivités locales*, L.G.D.J., juin 2010, 208 p.

## **P...**

POTVIN-SOLIS L., *L'Union européenne et l'autonomie locale et régionale*, Bruxelles, Bruylant, 2015, 395 p.

PRIOLLAUD F-X. et SIRITZKY D. (éd.), *Les traités européens après le traité de Lisbonne : textes comparés*, Paris, La Documentation française, 2016, 445 p.

## **R...**

RICHER L. *L'Europe des marchés publics*, L.G.D.J., 2009, 393 p.

## **S ...**

SCHWARZE J., *Droit administratif européen*, Bruylant, 2009, 1631 p.

SIMON D., *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF, 2001, 784 p.

SIRINELLI J., *La transformation du droit administratif par le droit de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2011, 636 p.

STIRN B., *Vers un droit public européen*, Paris, Lextenso, 2012, 160 p.

## **T...**

TEYSSIER F. de et BAUDIER G., *La construction de l'Europe : Culture, espace, puissance*, Paris, PUF, 2016, 127 p.

## **V...**

VERGNIOLLE DE CHANTAL F., *Fédéralisme et antifédéralisme*, Paris, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2005, 128 pages.

## **W ...**

WASSENBERG B., *Histoire du Conseil de l'Europe*, Conseil de l'Europe, mars 2013, 261 p.

## OUVRAGES SPÉCIAUX, MONOGRAPHIES ET ACTES DE COLLOQUE

### B ...

BAFOIL F. et HIBOU B., « Européanisation : quelles mutations des administrations publiques et des modes de gouvernement ? Une comparaison Europe du Sud, Europe de l'Est », in *Lusotopie*, n°11, 2004, Médias pouvoir et identités, p. 143-177.

BARBIER-GAUCHARD A. SIDIROPOULOS M. et VAROUDAKIS A., *La gouvernance économique de la zone euro : réalités et perspectives*, Bruxelles, De Boeck, 2018, 446 p.

BARNAVI É. et GOOSSENS P., *Les frontières de l'Europe*, Bruxelles, De Boeck, septembre 2001, 271 p.

BARTHE M-A., *Économie de l'Union européenne*, Paris, Économica, 2017, 471 p.

BARTHÉLÉMY C., *Le régionalisme institutionnel en Europe. Droit comparé en Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni, France*, L'Harmattan, 2009, 432 p.

BAUBY, P., « Les grandes étapes du processus d'européanisation », in BAUBY P. (dir.), *L'européanisation des services publics*, Presses de Sciences Po, 2011, p. 31-74.

BAUELLE G. et CHARLES-LE BIHAN D. (dir.), *Les régions et la politique de cohésion de l'Union européenne*, Rennes, PUR, 2017, 284 p.

BÉRANGER J. et SOUTOU G-H., *L'ordre européen du XVI<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle*, Actes du colloque de l'Institut de recherche sur les civilisations de l'Occident moderne, Presses Université Paris-Sorbonne, 1998, 192 p.

BOULET M., *Les collectivités territoriales françaises dans le processus d'intégration européenne*, Éditions L'Harmattan, juin 2012, 682 p.

BOUSSAGUET L. et JACQUOT S., « Les nouveaux modes de gouvernance: quelle nouveauté pour quelle gouvernance ? », in R. DEHOUSSE, (coord.), *Les politiques européennes*, Presses de Sciences-politique, Paris, 2009, p. 410.

BRUNETEAU B. et CASSIS Y. (dir.), *L'Europe communautaire au défi de la hiérarchie*, Bruxelles, Peter Lang, 2007, 243 p.

### C ...

CHAPRON J.E., « Le nouveau système européen de comptabilité économique », in *Economie et statistique*, n°31, Février 1972. pp. 23-38.

CHERRIER E. (dir.) et GUÉRARD S. (dir.), *La régionalisation en Europe. Regards croisés*, Bruxelles, Bruylant, octobre 2014, 752 p.

CLERC O. et KAUFFMANN P., *L'Union économique et monétaire européenne : des origines aux crises contemporaines*, Paris, Pedone, 2016, 359 p.

CLERGERIE J-L., *Le principe de subsidiarité*, Editions Ellipses, 1997, 120 p.

COLAVITTI R., *Le statut des collectivités infra-étatiques européennes*, Bruxelles, Bruylant, 2015, 805 p.

CONSEIL DE L'EUROPE, *Les rapports entre le droit international et le droit interne*, Actes des travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, Conseil de l'Europe, Varsovie, 19 au 21 mai 1993, 120 p.

CONSOLO G., « Le nouveau système de comptabilité nationale », *in Economie et statistique*, n°75, Février 1976, pp. 3-19.

CRETIENEAU A-M., *La méthode de transformation des économies d'Europe centrale et orientale*, *in Politiques et management public*, vol. 20, n° 1, 2002. Reconfigurer l'action publique : big bang ou réforme ? Actes du onzième colloque international - Nice, jeudi 4 et vendredi 5 octobre 2001 - Tome 1. pp. 49-66.

## D ...

DE BRUYCKER P. et NIHOUL M., « L'impact de la régionalisation sur l'autonomie locale », *in Annuaire des collectivités locales*, tome 16, 1996. pp. 35-60.

DELCAMP A., « La charte européenne de l'autonomie locale et son système de contrôle », *in Annuaire des collectivités locales*, tome 19, 1999, pp. 139-172.

DELCAMP A. et LOUGHLIN J. (dir.), *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*, Paris, La documentation française, 2002, 336 p.

DELCAMP A., « À la recherche d'un modèle européen », *in D.G. LAVROFF (dir.), L'expérience des États membres de l'Union Européenne*, L'Harmattan, 2003, p. 25-56.

DELOIRE P., *Vers l'Europe des 30 : le processus d'élargissement de l'Union européenne*, Paris, Gualino, 1998. - 125 p.

DE VEL G., *Le Comité des Ministres au Conseil de l'Europe*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1994, p

DEVOLUY M. et KOENIG G. (dir.), *Les politiques économiques européennes : enjeux et défis*, Paris, 2015, 429 p.

DONIER V et LAPEROU-SCHENEIDER B., *L'accès au juge. Recherche sur l'effectivité d'un droit*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 1002 p.

DORRONSORO G., « L'adhésion à l'Union européenne », *in DORRONSORO G (dir.), Que veut la Turquie ? Ambitions et stratégies internationales*, Autrement, 2009, pp. 71-86.

DUPRAT J-P., SIMMONY M. et TUBUL M., *Les fonds structurels en région*, L.G.D.J., 2003, 212 p.

DU RÉAU E. (dir.), *L'élargissement de l'Union européenne ; quels enjeux ? quels défis ?*, Paris, Presses de la Sorbonne nouvelle, 2001, 232 p.

## E ...

EISEMANN P-M. (dir.), *L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national. Étude de la pratique en Europe*, Londres, La Haye et Boston, Kluwer Law International, 1996, 587 p.

EYMERI-DOUZANS J-M., « Les stratégies de réforme administrative en Europe : essai d'évaluation comparative », in *Les réorganisations administratives, Bilan et perspectives en France et en Europe*, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2008, pp. 115-140.

ESTÈBE P., « Conclusion. Un nouveau contrat territorial », in ESTÈBE P. (dir.), *L'égalité des territoires. Une passion française*, Presses Universitaires de France, 2015, pp. 81-85.

## F...

FUKUYAMA F., *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992, 452 p.

## G ...

GUÉRARD S. (dir.) et ASTRAUSKAS A. (dir.), *L'autonomie locale au XXI<sup>e</sup> siècle entre tradition et modernité*, Institut universitaire Varenne, 2016, 793 p.

GREFFE, X., « La décentralisation en Europe : la montée des régions », in GREFFE X. (éd.), *La décentralisation*. La Découverte, 2005, pp. 64-85.

GUILLOUD-COLLIAT L., *L'action normative de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, février 2014, 312 p.

## J...

JOUYET J-P. et COIGNARD S., *Une présidence de crises : les six mois qui ont bousculé l'Europe*, Paris, Albin Michel, 2009, 260 p.

## K...

KALIMERI V., *Le Conseil de l'Europe et les collectivités territoriales*, Paris, L'Harmattan, 2017, 658 p.

KUHN T.S., *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 2008, 284 p.

## L ...

LEROUSSEAU N. (dir.) et ROSSETTO J. (dir.), *Les collectivités locales et l'intégration européenne*, Tours, Presses universitaires François-Rabelais, 2005, 129 p.

LEVRAT N., Esquisse d'un néo-fédéralisme européen, in GRIGORIOU P., *L'Europe Unie et sa Fédéralisation*, Sakkoulas & Bruylant, 2009, pp. 31-44.

« Les collectivités territoriales et l'Europe », Colloque de l'Université de Perpignan, Octobre 2006, RAE 2006/3, pp. 383-512.

## M ...

MARIATTE F. et RITLENG D., SIMON D. (dir.), *Le contentieux de l'Union européenne 1. Annulation. Exception d'illégalité*, Paris, Lamy, 2011, 390 p.

MARIATTE F., MUNOZ R. et SIMON D. (dir.), *Le Contentieux de l'Union européenne 2. Carence. Responsabilité*, Paris, Lamy, 291 p.

MARTINACHE, I., *L'eupéanisation des services publics*, Presses de Sciences-po, 2011, 196 p.

MORDACQ F., « L'unification », in MORDACQ F. (éd.) *Les finances publiques*, Presses Universitaires de France, 2016, pp. 15-22.

MUNOZ R., RIGAUD A., SIMON D. (dir.) et SOULARD C., *Le Contentieux de l'Union européenne. Recours préjudiciel. Recours en manquement*, Paris, Lamy, 2011, 385 p.

MOLINIER J., *Les agences de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 268 p.

## P ...

PASQUIER R., « Espaces régionaux et gouvernance européenne », in PASQUIER R. (dir.), *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po, 2012, pp. 231-276.

PAULIAT H. (dir.), *L'autonomie des collectivités locales en Europe. Une source potentielle de conflits ?*, Presses Universitaires de Limoges, 2004, 354 p.

POTVIN-SOLIS L. (dir.), *Les effets du droit de l'Union européenne sur les compétences des collectivités locales*, Paris, L'Harmattan, 2013, 448 p.

POUPEAU F-M., *Analyser la gouvernance multi-niveaux*, PUG, 2017, 262 p.

PERROT D. (dir.), *Collectivités locales et organisations régionales, De l'indifférence à l'interaction*, Paris, L'Harmattan, 2014, 488 p.

PETAUX J., *L'Europe de la démocratie et des droits de l'homme. L'action du Conseil de l'Europe*, Conseil de l'Europe, mars 2009, 383 p.

## R...

RIDEAU J. (dir.), *Les États de l'Union européenne, adaptations, mutations, résistances*, Paris, LGDJ, 1997, 540 p.

ROSENVALLON P., *La crise de l'État-providence*, Paris, Éditions du Seuil, 1981, 192 p.

## S ...

SAURUGGER S., *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, janvier 2010, 483 p.

SAUREL S., *Le budget européen*, Paris, Documentation française, 2018. 318 p.

SCHMITTER P., « La démocratisation au Portugal en perspective », in *À la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet*. SANTISO J. (éd.), Editions Karthala, 2009, pp. 291-315.

SCHNEIDER C., L'Europe des régions : la réforme de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, in *Annuaire français de droit international*, vol. 40, 1994. pp. 597-617.

SÉNAT, Les Assises de la Subsidiarité, Actes des travaux de la conférence organisée par le Sénat de la République Française et le Comité des Régions de l'Union européenne, Paris, Les Colloques du Sénat, vendredi 24 octobre 2008, 292 p.

SOUVIGNET X., *La prééminence du droit dans le droit de la convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 574 p.

SUPIOT A., *La Gouvernance par les nombres*, Cours au Collège de France (2012-2014), Paris, Fayard, 2015, 520 p.

## T ...

TRAVERSA E. *L'autonomie fiscale des régions et des collectivités face au droit communautaire. Analyse et réflexion à la lumière des expériences belge et italienne*, Bruxelles, Larcier, 2010, 572 p.

TUCNY E. *L'élargissement de l'Union politique aux pays d'Europe centrale et orientale. La conditionnalité politique*, L'Harmattan, 2000, 185 p.

## U...

UNION EUROPEENNE. CONSEIL EUROPEEN, *Union économique et monétaire - Textes juridiques et politiques*, Luxembourg, Conseil de l'Union, 2014, 364 p.

## THÈSES

## B ...

BERNARD E. *La spécificité du standard juridique en droit communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 650 p.

BOULET M., *Les collectivités locales dans le processus d'intégration européenne*, Paris, L'Harmattan, 2012, 682 p.

BOUVERESSE A., *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 688 p.

## **C ...**

COLAVETTI R., *Le statut des collectivités infra-étatiques européennes. Entre organe et sujet*, Bruxelles, Bruylant, juin 2015, 810 p.

## **M ...**

MALO L., *Autonomie locale et Union Européenne*, Bruxelles, Bruylant, août 2010, 720 p.

MEMETI-KAMBERI L., *L'État candidat à l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2012, 638 p.

## **RAPPORTS ET DOCUMENTS OFFICIELS**

## **A ...**

ASSEMBLÉE NATIONALE, *Délégation pour l'Union européenne. Rapport d'information sur le processus d'élargissement de l'Union européenne à la veille du Conseil européen d'Helsinki*, Paris, Assemblée nationale, 1999. - 81 p.

## **B ...**

BELLIARD C. et SALINS C., *Collectivités locales et obligations communautaires*, Étude adoptée le 23 octobre 2003 par l'Assemblée générale du Conseil d'État, Paris, La Documentation française 2004.

## **C ...**

COMMISSION EUROPÉENNE, *Livre blanc sur la gouvernance*, Communication COM(2001) 428 final du 25 juillet 2001.

CONFÉRENCE PERMANENTE DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX, *Conférence sur la Charte européenne de l'autonomie locale*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1993, 207 p.

CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE, *50 ans de démocratie locale et régionale en Europe*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2008, 83 p.

CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE, *La Charte européenne de l'autonomie locale – 20<sup>ème</sup> anniversaire*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, mars 2006, 52 p.

CONSEIL DES COMMUNES ET RÉGIONS D'EUROPE, *La décentralisation à la croisée des chemins. Réformes territoriales en Europe en période de crise*, Conseil des Communes et régions d'Europe, octobre 2013, 64 p.

CONSEIL DE L'EUROPE, *Charte européenne de l'autonomie locale et rapport explicatif*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1986, 33 p.

CONSEIL DE L'EUROPE, *Méthodologie de mise en œuvre des mécanismes de suivi des engagements pris par les États membres du Conseil de l'Europe et de l'OCDE*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1997,

CONSEIL DE L'EUROPE, *La régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1998, 237 p.

#### **D...**

DELCAMP A. et LOUGHLIN J. (dir.), *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*, Notes et études documentaires, Paris, La Documentation française, 2003.

#### **O ...**

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Investir ensemble : Vers une gouvernance multi-niveaux plus efficace*, Paris, OCDE, 2013, 184 p.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Panorama des régions de l'OCDE*, Paris, OCDE, 2013, 196 p.

#### **P ...**

PARLEMENT EUROPÉEN, *Rapport sur la régionalisation en Europe*, Rapport établi par MARCOU G., Parlement européen, 1999, 160 p.

### **RECUEILS ET DICTIONNAIRES**

#### **C...**

CHARLÉTY V (dir.) LAFARGE F., MANGENOT M., MESTRE C. et SCHIRMANN S., *Dictionnaire encyclopédique de la gouvernance européenne*, Larcier, 2017, 354 p.

#### **K ...**

KADA N. et MATHIEU M., *Dictionnaire d'administration publique*, PUG, octobre 2014, 402 p.

### **ARTICLES DE DOCTRINE, CHRONIQUES ET DISCOURS**

#### **A...**

ABELES M., « Rationalité et politique : l'Europe en question », *Raison présente*, vol. 195, n°3, 2015, pp. 61-71.

ALISTER C. et EYMERI-DOUZANS J-M. « Introduction : Les réformes et les regroupements administratifs en Europe – Questions de recherche et défis

empiriques », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76, n°3, 2010, pp. 423-434.

ALVÉS CORREIA F., « Le Portugal, une régionalisation sans régions administratives ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 156, n°4, 2015, pp. 959-972.

## **B ...**

BAFOIL F., BEAUMELOU F., GUYET R., LEPESANT G., LHOME L. et PERRON C., « Jumelages institutionnels : les limites d'un apprentissage collectif », *Critique internationale*, vol. 25, n°4, 2004, pp. 157-167.

BAFOIL F., « Les fonds structurels. Défis et enjeux du développement européen », *Strates* [En ligne], 12 | 2006, mis en ligne le 19 juillet 2007, Consulté le 09 mars 2015. URL : <http://strates.revues.org/2112>

BARROCHE J., « La subsidiarité. Le principe et l'application », *Études*, tome 408, n°6, 2008, pp. 777-788.

BARROCHE J., « Discours et pratique de la subsidiarité européenne depuis le traité de Maastricht jusqu'à nos jours », *Droit et société*, vol. 80, n°1, 2012, pp. 13-29.

BARROCHE J., « La subsidiarité : quelle contribution à la construction européenne ? », *Revue Projet*, vol. 340, n°3, 2014, pp. 66-75.

BÉLANGER M. La conférence des pouvoirs locaux régionaux de l'Europe : vers un sénat européen ? *La Revue administrative*, 34e année, n°201 (mai juin 1981), pp. 237-242.

BELLON C. et BARIÉTY J. (éd), *Aristide Briand, la Société des Nations et l'Europe (1919-1932)*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007, 542 p., ISBN 978-2-86820-307-6. », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, vol. 56-3, n°3, 2009, pp. 248-250.

BELLOUBET-FRIER N., « Vers un modèle européen d'administration locale ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 121-122, n°1-2, 2007, pp. 5-18.

BIANCARELLI J., « La dynamique institutionnelle », *AJDA*, 1991, pp. 835-845.

BIANCARELLI J., « L'influence du droit communautaire sur l'organisation administrative française », *AJDA*, numéro spécial, 1996, pp. 22-27.

BOIDEVAUX F., « L'Europe gère les Balkans. La responsabilité finale reste au concert des puissances », *Relations internationales*, vol. 121, n°1, 2005, pp. 91-107.

BOLGHERINI S. et ROUX C., « Les régions d'Europe et l'enjeu des coopérations », *Pôle Sud*, vol. 29, n°2, 2008, pp. 111-130.

BOUAL J-C., « Europe et service public », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 2, n°2, 2007, pp. 66-75.

BROMBERGER C. et MEYER M., « Cultures régionales en débat », *Ethnologie française*, vol. 33, n°3, 2003, pp. 357-361.

BRUSIS M. et MEUNIER V., « L'échelon régional en Europe centrale et orientale : institutions, compétences et ressources », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol., n°2, 2003, pp. 145-171.

## C ...

CAZALA J., « Le *Soft Law* international entre inspiration et aspiration », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 66, n°1, 2011, pp. 41-84.

CAZES S., COQUET B., FAYOLLE J., LE CACHEUX J., LERAIS F., « Elargir l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale », *Revue de l'OFCE*, n°57, 1996, pp. 135-180.

CHELIN-ALLENIC P., « Rôle et fonction des collectivités locales dans le processus de construction européenne », *Connexions*, vol. 84, n°2, 2005, pp. 35-47.

CIOLOS-VILLEMIN V., « La théorie économique et les économies postsocialistes : une leçon d'humilité », *Pour*, vol. 217, n° 1, 2013, pp. 57-65.

COLIN R., « Portugal : le poids du passé et l'ouverture sur l'Europe », *Observations et diagnostics économiques : revue de l'OFCE*, n°18, 1987, pp. 5-80.

COLAVITTI R., « Le statut des collectivités infra-étatiques européennes. Entre organe et sujet », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, tome 34, 2014, pp. 663-668.

COURCELLE T., « Le Conseil de l'Europe et ses limites. L'organisation paneuropéenne en pleine crise identitaire », *Hérodote*, vol. 118, n°3, 2005, pp 48-67.

## D ...

DAKOWSKA D., « Usages et mesusages du concept de gouvernance appliqué à l'élargissement de l'Union Européenne », *Politique européenne*, vol. 10, n°2, 2003, pp. 99-120.

DEFFENU A., « La frontière entre l'autonomie et l'indépendance : l'unité nationale et les instances territoriales dans l'évolution du régionalisme italien », *Civitas Europa*, vol. 38, n°1, 2017, pp. 271-286.

DEHOUSSE R. et BOUSSAGUET L., « L'impact de la crise sur la gouvernance européenne », *Pouvoirs*, vol. 149, n°2, 2014, pp. 7-18.

DELATTE A-L., « Les failles de la gouvernance européenne », *Esprit*, vol. août-septembre, n°8, 2015, pp. 198-200.

DELPEREE F., « Les collectivités locales et l'Europe », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, vol. XXI, 2005, pp. 315-351.

DEPUSSAY L., « L'unité étatique au moyen des asymétries institutionnelles », *Revue française d'administration publique*, vol. 121-122, n°1, 2007, pp. 35-48.

DERENS J-A., « Les Balkans occidentaux et la faillite du processus d'élargissement européen », *Politique étrangère*, vol. Printemps, n°1, 2015, pp. 173-186.

DEROSIER J-P., « La dialectique centralisation/décentralisation - Recherches sur la caractère dynamique du principe de subsidiarité », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 59, n°1, 2007, pp. 107-140.

DREVET J-F., « Europe : les fonds communautaires et l'élargissement », *Futuribles*, n° 282, janvier 2003, p. 31-50.

DREVET J-F., « La Coopération transnationale », *Futuribles*, n°365, juillet-août 2010, pp 131-136.

DUBOZ M-L., « Quelle politique régionale européenne pour l'UE élargie aux PECO ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 38, n°1, 2007, pp. 45-68.

DUCHENE G., MAUREL M., NAJMAN B., « Élargissement de l'Union européenne : présentation générale », *Économie & prévision*, n°163, 2004-2, pp. 1-16.

DULPHY A., PEREIRA V., ET TROUVÉ M., « L'Europe du Sud (Espagne, Portugal, Grèce) : nouvelles approches historiographiques des dictatures et de la transition démocratique (1960-2000). Introduction », *Histoire@Politique*, vol. 29, n°2, 2016, pp. 1-8.

## E ...

EGEBERG M., « L'administration de l'union européenne : niveaux multiples et construction d'un centre », *Revue française d'administration publique*, vol. 133, n°1, 2010, pp. 17-26.

ERNOULT T., « Maquillage des comptes publics grecs : statistiques à la dérive ? », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 11, n° 1, 2012, pp. 113-115.

## F ...

FALUDI A., « La dimension territoriale de l'intégration européenne », *L'information géographique*, vol. 71, n°4, 2007, pp. 27-42.

FERAL P.-A., « Les collectivités territoriales, la communauté européenne et le comité des régions », *Annuaire des collectivités locales*, tome 18, 1998. pp. 53-94.

FERNANDEZ SORIANO, V., « La CEE face à l'Espagne franquiste. De la mémoire de la guerre civile à la construction politique de l'Europe », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 108, n°4, 2010, pp. 85-98.

FLAUSS J-F., « Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe », *EJIL*, n°3, 1994, pp. 401-422.

FLORY M., « Le couple État-territoire en droit international contemporain », *Cultures & Conflits*, vol. 21-22, n°1-2, 1996, pp. 251-288.

## G...

GAETA F., « La nouvelle politique régionale européenne : mécanismes, acteurs et objectifs d'une réforme complexe », *Revue française d'administration publique*, vol. 111, n°3, 2004, pp. 447-459.

GASPARD, M., « Les élargissements de l'Union dans les Balkans occidentaux: état des lieux et perspectives », *Politique étrangère*, vol. Été, n°2, 2007, pp. 427-440.

GAUTIER-AUDEBERT A., GUILLARD C. et MONJAL P-Y., « Avant-propos - Les collectivités territoriales face au droit de l'Union européenne : quelle responsabilité », *Revue de l'Union Européenne*, 2015, pp.102 et s.

GROUD H., NEMERY J-C., « Les collectivités territoriales et les institutions européennes », *Annuaire des collectivités locales*, tome 16, 1996, pp. 263-283.

GUIEU J-M., « L'insécurité collective. L'Europe et la Société des Nations dans l'entre-deux-guerres », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, vol. 30, n°2, 2009, pp. 21-43 2009/2 (N° 30), pp. 21-43.

GUIEU J-M., « Le discours européen des militants pour la Société des Nations dans l'entre-deux-guerres », *Études Germaniques*, vol. 254, n°2, 2009, pp. 349-362.

GUYADER M., « Élargissements et intégration dans l'Union », *Politique étrangère*, vol. Été, n°2, 2007, pp. 367-380.

## H ...

HEIMERL D., « Copenhague acte II. Le nouveau défi européen », *Le Courrier des pays de l'Est*, vol. 1031, n°1, 2003, pp. 8-19.

HEIMZEL D., « UE-Balkans occidentaux. Après le sommet de Thessalonique de juin 2003 », *Le Courrier des pays de l'Est*, vol. 1039, n°9, 2003, pp. 31-39.

HERMAND M-H., « La fabrique discursive des eurorégions : créer un environnement spatial par l'incitation », *L'Espace géographique*, vol. 45, n°2, 2016, pp. 97-111.

HERTZOG R. « La réforme des collectivités territoriales : une ambition financière », *Revue française d'administration publique*, vol. 141, n°1, 2012, pp. 121-137.

HOLVÊQUE S., « L'Union européenne s'ouvre à l'Est », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°421, 1998-09, pp.514-52.

HUART F., « De nouveaux instruments budgétaires pour la zone euro », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe*, vol. 38, n°1, 2018, pp. 5-16.

## J ...

JACQUÉ J-P., « Droit constitutionnel national, Droit communautaire, CEDH, Charte des Nations Unies », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 69, n°1, 2007, pp. 3-37.

JAFFRELOT W., « La nouvelle Europe : stratégies d'intégration différenciée », *Politique étrangère*, 61<sup>è</sup> année, n°3, 1996, pp. 521-535.

JANIN I. et PALARD J., « Les collectivités territoriales et l'Europe », *Cahiers français* n°318, 2004, pp. 44-51.

JEFFERY C., « L'émergence d'une gouvernance multi-niveaux dans l'Union européenne : une approche des politiques nationales », *Politiques et management public*, vol. 15, n° 3, 1997, pp 211-231.

JESUS M.A et JORGE S., « Les systèmes d'établissement des rapports budgétaires gouvernementaux dans l'Union européenne : De l'importance de la méthode comptable pour la fiabilité du déficit », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 81, n°1, 2015, pp. 117-143.

JOLY G., « Le processus d'élargissement de l'Union européenne », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, vol. 557, n°4, 2002, pp. 239-246.

JOUEN M., LETE N. et HORNUNG M., « Les autorités locales et régionales dans la formation des positions nationales en matière de politique de cohésion », *Revue française d'administration publique*, vol. 158, n°2, 2016, pp. 477-490.

## K ...

KASTEL J.B., « Le dialogue UE-Balkans, de l'intégration pacifique à l'oubli libéral », *Hermès, La Revue*, vol. 77, n°1, 2017, pp. 232-235.

KATZ D., « Les "Critères de Copenhague" », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, vol. 440, n°07-08, 2000, pp. 483-486.

KEATING Mi., « Les régions européennes en question », *Pôle Sud*, vol. 46, n°1, 2017, pp. 21-41.

KEUFFER, N., « L'autonomie locale, un concept multidimensionnel : comment le définir, comment le mesurer et comment créer un indice d'autonomie locale comparatif ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 23, n°4, 2016, pp. 443-490.

KICKERT W., « Histoire de la gouvernance publique aux Pays-Bas », *Revue française d'administration publique*, vol. 105-106, n°1-2, 2003, pp. 167-182.

KISS A-C., « L'admission des États comme membres du Conseil de l'Europe », *Annuaire français de droit international*, vol. 9, 1963. pp. 695-708.

KUNDNANI H., « L'Europe qui surveille », *Esprit*, vol. mai, n° 5, 2018, pp. 120-126.

## L ...

LANGLAIS P., « L'expérience de l'intégration au sein de l'Union européenne : l'essoufflement de la "méthode communautaire" », *Revue de l'Union européenne*, n° 624, 2019, janvier, p. 48-56.

LARRABEE F. S., « L'élargissement et ses opposants », *Politique étrangère*, vol. Été, n°2, 2007, pp. 353-365.

LAURENT E., « L'intérêt général dans l'Union européenne. Du fédéralisme doctrinal aux biens publics européens ? », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 2, n°2, 2007, pp. 27-33.

LE GLOANNEC A-M., « L'Union européenne. Ou comment « gérer » le rétrécissement de l'Occident », *Études*, vol., tome 408, n°1, 2008, pp. 19-28.

LEUPRECHT P., « « L'Europe des droits de l'homme », élargie et diluée ? », *Hermès, La Revue*, vol. 23-24, n°1, 1999, pp. 317-322.

LEVRAT N., « Une dynamique multi directionnelle de la gouvernance multi-niveaux », *Les Cahiers du Comité des Régions*, Vol. I, 2009, pp. 49-54.

LHOMEL E., « L'Est et l'Union européenne. Janvier-Février 2007 », *Le Courrier des pays de l'Est*, vol. 1060, n°2, 2007, pp. 103-106.

## **M ...**

MAGNETTE P., « La restructuration de l'État dans l'Union Européenne: éléments pour un cadre analytique », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 4, n° 3, 1997, p. 751

MALENOVSKY J., « Suivi des engagements des États membres du Conseil de l'Europe par son Assemblée parlementaire : une course difficile entre droit et politique », *Annuaire français de droit international*, vol. 43, 1997, pp. 633-656.

MANIN A., « La Grèce et le Conseil de l'Europe du 12 décembre 1969 au 28 novembre 1974 », *Annuaire français de droit international*, vol. 20, 1974. pp. 875-885.

MARCOU G., « L'adaptation des structures territoriales face à la politique régionale communautaire », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 33, n°3, 2002, pp. 131-167.

MARCOU G., « Union, fédération, région : quel(s) État(s) pour l'Europe ? », *Cultures & Conflits*, vol. 38-39, n°2-3, 2000, pp. 225-240.

MARCOU G., « Présentation. La gouvernance : innovation conceptuelle ou artifice de présentation ? », *Annuaire des collectivités locales*, tome 26, 2006, pp. 5-18.

MARCOU G., « Le représentant territorial de l'État et le fait régional dans les États européens », *Revue française d'administration publique*, vol. 135, n°3, 2010, pp. 567-582.

MARCOU, G., « Les réformes des collectivités territoriales en Europe : problématiques communes et idiosyncrasies », *Revue française d'administration publique*, vol. 141, n°1, 2012, pp. 183-205.

MARCOU G., « Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires en Europe », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, vol. 42, n°1, 2014, pp. 63-87.

MILZOW K., « L'élargissement vers l'est de l'Union européenne : négociations et marchandages entre les Quinze », *Relations internationales*, vol. 136, n°4, 2008, pp. 73-90.

MONJAL P-Y., « Les collectivités territoriales et le droit communautaire : un droit à risque », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, pp. 287 et s.

MONJAL P-Y., « Le « niveau local » dans le Traité de Lisbonne ou la reconnaissance du rôle européen des collectivités territoriales », *AJDA*, 2011, pp 1069 et s.

MONJAL P-Y., « Les services d'intérêt général (SIG) : quelles perspectives pour les services publics en Europe ? », *Revue de l'Union Européenne*, 2013, pp.391 et s.

MONJAL P-Y. « Droit de l'Union européenne et niveau local : de quelques stratégies de contournement des risques », *Revue de l'Union Européenne*, 2015, pp.148 et s.

## **N ...**

NEMERY J-C. et GROUD H., « Les collectivités territoriales et les institutions européennes », *Annuaire des collectivités locales*, tome 24, 2004, pp. 781-802.

NIGOUL, C., « Les Balkans occidentaux sous la tutelle de la communauté internationale », *L'Europe en Formation*, vol. 349-350, n°3, 2008, pp. 15-32.

NOGUEIRA LOPEZ A., « Dévolution de compétences du niveau régional vers le niveau local : décentralisation, asymétrie et concertation », *Revue française d'administration publique*, vol. 121-122, n°1, 2007, pp. 161-173.

## **O ...**

OBERDORFF H., « Une communauté administrative pour l'Europe ou l'administration en réseau », *Politiques et management public*, vol. 15 n°3, 1997. pp. 1-11.

OLIVESI C., « Autonomies des régions ? », *La pensée de midi*, vol. 21, n°2, 2007, pp. 25-48.

## **P ...**

PAPADIMITRIOU D., PHINNEMORE D., MARCOU V., « Mettre en œuvre les jumelages institutionnels : les leçons du cas roumain », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol 34, n°3, 2003, pp. 65-83.

PASQUIER R., « Quand l'Europe frappe à la porte des régions. Européanisation et mobilisations régionales en France et en Espagne », *Politique européenne*, vol. 7, n°3, 2002, pp. 159-177.

PASQUIER R., « La fin de « l'Europe des régions » ? », *Politique européenne*, vol. 50, n°4, 2015, pp. 150-159.

PASQUINO G., « Le Portugal : de la dictature corporatiste à la démocratie socialiste? » *Il Politico*, vol. 42, n°4, 1977, pp. 696-718.

PEIFFER Q., « L'autonomie constitutive des entités fédérées », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2350-2351, n°25-26, 2017, pp. 5-64.

PICHOT A., « La révision du système de comptabilité nationale des Nations Unies », *Revue économique*, vol. 18, n°4, 1967, pp. 596-617.

PIERRE-VANTOL B., « Autonomie politique et réforme statutaire en Espagne : regards sur le « blindage des compétences » autonomes dans le nouveau statut de la Catalogne », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 81, n°1, 2010, pp. 67-103.

PLASSMANN L. et PREVELAKIS C., « 1973 et la Grèce : année des révoltes ou année des complots ? », *Revue internationale et stratégique*, vol. 91, n°3, 2013, pp. 163-171.

PONTIER J-M., « Collectivités territoriales: Le rôle des collectivités territoriales dans la construction européenne », *La Revue administrative*, 56<sup>e</sup> année, n°333, 2003, pp. 273-281.

PONTHOREAU M-C., « La question de la participation des collectivités territoriales françaises à l'élaboration nationale du droit communautaire », *AJDA*, n°21, 2004, pp. 1127-1134.

PRIOLLAUD F-X., « Les collectivités françaises dans l'Union européenne », *Regards sur l'actualité*, n°331, 2007, p 5.

## R ...

RAVEAUD G., « Comment penser les services publics dans le cadre de l'Union Européenne ? En partant de l'analyse de Philippe Herzog (confrontations) », *Terrains & travaux*, vol. 8, n°1, 2005, pp. 134-151.

RICHERT P., « La réforme du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux dans la réforme du Conseil de l'Europe », allocution prononcée lors de la 20<sup>ème</sup> Session du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux, Strasbourg, 22 mars 2011.

ROBERT C., « La Commission européenne face à l'élargissement de l'Union à l'Est : la construction d'un leadership », *Politique européenne*, vol. 3, n°1, 2001, pp.38-60.

ROCHE C., « Les collectivités territoriales et l'Union européenne », *AJDA*, n°24, 2005, pp. 1325-1333.

ROCHFORD L., « Contrepoint – Services publics et Union européenne : l'intégration est-elle possible ? », *Informations sociales*, vol. 198, n°3, 2018, pp. 85-85.

ROUX, M., « Avec ou sans les Balkans ? », *Outre-Terre*, vol. 7, n°2, 2004, pp. 119-132.

RUCKER L., « Repères : L'Est et l'Union européenne (janvier 2003) », *Le Courrier des pays de l'Est*, vol. 1031, n°1, 2003, pp. 84-85.

RUCKER L., « Repères. L'Est et l'Union européenne février 2003 », *Le Courrier des pays de l'Est*, vol. 1032, n°2, 2003, pp. 59-60.

RUCKER L., « L'Est et l'Union européenne. Mai 2003 », *Le Courrier des pays de l'Est*, vol. 1035, n°5, 2003, pp. 82-83.

RUCKER L., « L'Est et l'Union européenne. Septembre-octobre 2003 », *Le Courrier des pays de l'Est*, vol. 1039, n°9, 2003, pp. 76-77.

RUPNIK J., « De l'élargissement de l'Union à l'unification de l'Europe », *Pouvoirs*, vol. 106, n°3, 2003, pp. 41-55.

## **S ...**

SAURUGGER S. et TERPAN F., « La Cour de justice au cœur de la gouvernance européenne », *Pouvoirs*, vol. 149, n°2, 2014, pp. 59-75.

SCHNEIDER C., « L'Europe des régions : la réforme de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe », *Annuaire français de droit international*, vol. 40, 1994. pp. 597-617.

SCHNEIDER C et TUCNY Y., « Réflexions sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union Européenne aux pays d'Europe Centrale et Orientale », 2000, vol. 33, n°3, pp.11-44.

SCHÖNDORF-HAUBOLD B., « L'émergence d'un droit commun de l'autonomie territoriale en Europe », *Revue française d'administration publique*, vol. 151-122, n°1, 2007, pp. 203-218.

SCHOUTHEETE (de) P., « La crise et la gouvernance européenne », *Politique étrangère*, vol. printemps, n°1, 2009, pp. 33-46.

SIMON D., « Des influences réciproques entre CJCE et CEDH : « je t'aime, moi non plus » ? », *Pouvoirs*, vol. 96, n° 1, 2001, pp. 31-49.

SLIM A., « L'Instrument d'aide de préadhésion (2007-2013) favorise-t-il l'intégration des Balkans occidentaux à l'UE ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 42, n°4, 2011, pp. 149-184.

STARCK, L., « L'actualité des réformes territoriales en Europe », *Civitas Europa*, vol. 29, n°2, 2012, pp. 165-168.

STELLA-RICHTER P., « Le système des autonomies régionales en Italie », *Confluences Méditerranée*, vol. 36, n°1, 2001, pp. 87-99.

STOKKINK D. et HOUSSIÈRE A. « Focus – Faire du social dans le cadre du marché de libre concurrence », *Informations sociales*, vol. 172, n°4, 2012, pp. 30-33.

STREEL (de) A., « Les règles de la nouvelle gouvernance économique européenne », *Reflets et perspectives de la vie économique*, tome LII, n°2, 2013/2, pp. 13-49.

## T ...

TEBOUL F., « Le partenariat entre l'Union européenne et les États d'Europe centrale et orientale », *Revue Québécoise de droit international*, vol. 9, 1995, pp. 35-45.

TEMAM D., « Vingt ans après, la comptabilité nationale s'adapte », *Economie et statistique*, n°318, novembre 1998. pp. 3-16.

THEMUDO BARATA M., « Le Portugal et les conflits de la décolonisation: 1961-1974 », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n°178, avril 1995, pp. 63-89.

TINGUY (de) A., « L'élargissement à l'est de l'Union, un nouveau défi pour l'Europe réunifiée », *Hommes et Migrations*, n°1230, mars-avril 2001, pp. 5-19.

TOURBE M., « Service public versus service universel : une controverse infondée ? », *Critique internationale*, vol. 24, n°3, 2004, pp. 21-28.

TROUVÉ M., « Un voisinage complexe : l'Espagne et l'Europe de la guerre froide à la mort de Franco », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, vol. 97-98, n°1, 2010, pp. 17-23.

TROUVÉ M., « L'acte I de la transition démocratique espagnole : La loi de réforme politique du 18 novembre 1976 », *Parlement(s), Revue d'histoire politique*, vol. hors série 12, n°3, 2017, pp. 223-231.

TULMETS E., « Les programmes d'aide de l'Union européenne à l'Est : analyser l'impact des réformes », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol 34, n°3, 2003, pp. 5-36.

TULMETS E., « L'adaptation de la méthode ouverte de coordination à la politique d'élargissement de l'UE : l'expérience des jumelages institutionnels en Estonie et en Hongrie », *Politique européenne*, vol. 18, n°1, 2006, p. 155-189.

TULMETS E., « Policy adaptation from the enlargement to the neighbourhood policy : a way to improve the EU's external capabilities ? », *Politique européenne*, vol. 22, n°2, 2007, pp. 55-80.

TULMETS E., « L'exportation des normes « molles » dans la politique extérieure de l'UE. Un ou plusieurs modèles ? », *Politique européenne*, vol. 46, n°4, 2014, pp. 34-58.

## U...

UTERWEDDE H., « Développement régional : le modèle allemand », *L'Économie politique*, vol. 68, n°4, 2015, pp. 47-58.

## V...

VAILLANT J. « Introduction. De la difficulté des réformes territoriales en France et en Allemagne », *Allemagne d'aujourd'hui*, vol. 212, n°2, 2015, pp. 62-69.

VAN DEN ABEELE E., « Les services d'intérêt général. État du débat européen », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1901-1902, n°36, 2005, pp. 5-72.

VANDENDORPE, L., « La réforme des fonds structurels européens », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1605-1606, n°20, 1998, pp. 1-66.

VARINE (de) H., « Les portugais du "Vai E Vem" dans l'Europe de demain », *Hommes et Migrations*, n°1123, juin-juillet 1989, pp. 90-92.

VAYSSIÈRE B., « Europe et souveraineté. La notion d'État, des penseurs classiques aux réalités actuelles », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 95, n°3, 2007, pp. 151-166.

VERHEIJEN T., « Les critères administratifs de l'adhésion à l'Union européenne : sont-ils voués au placard ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 33, n°3, 2002, pp. 79-99.

VEREBELYI I., « L'impact de l'Union européenne sur l'administration et le style de gouvernement en Hongrie », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 33, n°3, 2002, pp. 197-227.

VERPEAUX M., « L'Europe des collectivités territoriales, l'Europe et les collectivités territoriales – présentation ». *Revue française de droit administratif*, 2015, pp. 683.

VISIÈRE C., « De la carte routière à l'itinéraire obligé. La transformation de la politique européenne d'élargissement dans les années 2000 », *Politique européenne*, vol. 52, n°2, 2016, pp. 146-175.

## W ...

WAECHTER, M. et LALLEMAND X., « Introduction », *L'Europe en Formation*, vol. 349-350, n°3, 2008, pp. 3-14.

WHITEHEAD L., « L'élargissement de l'Union européenne : une voie risquée de promotion de la démocratie », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 8, n°2, 2001, pp. 305-332.

WILLIAMS-RIQUIER Patrice, « La charte européenne de l'autonomie locale : un instrument juridique international pour la décentralisation », *Revue française d'administration publique*, vol. 131-122 ; n°1, 2007, pp. 191-202.

WOLLMANN H., « Les réformes du système local dans les länder allemands : entre communes fusionnées et intercommunalité », *Revue française d'administration publique*, vol. 162, n°2, 2017, pp. 313-326.

**Z ...**

ZAHRA Bernard « La Commission européenne et la coopération administrative », *Revue française d'administration publique*, n°11, octobre-décembre 2001, pp 683-694.

## TEXTES JURIDIQUES CITÉS

### ✓ Conseil de l'Europe

#### Recommandations

**Comité des ministres**, 1998, 641<sup>ème</sup> réunion, Contrôle de l'action des collectivités locales, Recommandation 12 du 18 septembre 1998.

**Assemblée parlementaire**, 1961, 12<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Défense et développement de l'autonomie locale, Recommandation n°295 du 26 septembre 1961.

Assemblée parlementaire, 1962, 14<sup>ème</sup> session, Première partie, Possibilité d'une certaine forme d'accord économique entre l'Espagne et la CEE, Recommandation 314 du 17 mai 1962.

Assemblée parlementaire, 1967, 19<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Politique générale du Conseil de l'Europe, Recommandation 498 du 25 septembre 1967.

Assemblée parlementaire, 1968, 20<sup>ème</sup> session, Troisième partie, Situation en Grèce, Recommandation 547 du 30 janvier 1969.

Assemblée parlementaire, 1970, 22<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Déclarations de principe sur l'autonomie locale, Recommandation 615 du 25 septembre 1970.

Assemblée parlementaire, 1972, 24<sup>ème</sup> session, Troisième partie, Recommandation 694 du 24 janvier 1973.

Assemblée parlementaire, 1974, 26<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Situation au Portugal, Recommandation 740 du 28 septembre 1974.

Assemblée parlementaire, 1974, 26<sup>ème</sup> session, Troisième partie, Recommandation 755 du 25 janvier 1975.

Assemblée parlementaire, 1977, 29<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Situation en Espagne, Recommandation 820 du 12 octobre 1977.

Assemblée parlementaire, 1982, 34<sup>ème</sup> session, Troisième partie, Recommandation 960 du 25 janvier 1983.

Assemblée parlementaire, 1994, 26<sup>ème</sup> session, Quatrième partie, Élargissement du Conseil de l'Europe, Recommandation 1247 du 4 décembre 1994.

Assemblée parlementaire, 1998, Première partie de la session, Projet de charte européenne de l'autonomie régionale du CPLRE, Recommandation 1349 du 7 novembre 1997.

**Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe**, 1994, 1<sup>ère</sup> session, Contrôle de la mise en œuvre de la charte européenne de l'autonomie locale, Recommandation 2 du 2 juin 1994.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 1994, 1<sup>ère</sup> session, Conférence sur la régionalisation en Europe : bilan et perspectives, Recommandation 6 du 3 juin 1994.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 1996, 3<sup>ème</sup> session, Suivi de la mise en œuvre de la charte européenne de l'autonomie locale, Recommandation 20 du 3 juillet 1996.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 1997, 4<sup>ème</sup> session, Projet de charte européenne de l'autonomie régionale, Recommandation 34 du 5 juin 1997.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, 1998, 4<sup>ème</sup> session, Incorporation de la charte européenne de l'autonomie locale dans les ordonnancements juridiques des États l'ayant ratifiée et sur la protection légale de l'autonomie locale, Recommandation 39 du 6 mars 1998.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, 2004, 11<sup>ème</sup> session, Convention du Conseil de l'Europe sur l'autonomie régionale - état d'avancement du projet Recommandation 156 du 27 mai 2004. Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 2008, 15<sup>ème</sup> session, Projet de charte européenne de la démocratie régionale, Recommandation 240 du 7 novembre 2008.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 2010, 17<sup>ème</sup> session, Suivi par le Congrès de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales, Recommandation 282 du 18 mars 2010.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 2016, 30<sup>ème</sup> session, La démocratie locale et régionale en France, Recommandation 384 du 22 mars 2016.

#### Résolutions

**Comité des ministres**, 1949, Admission de la Grèce, de l'Islande et de la Turquie, Résolution 1 du 8 août 1949.

Comité des ministres, 1949, Admission de l'Allemagne occidentale, Résolution 23 du 4 novembre 1949.

Comité des ministres, 1949, Admission de la Sarre, Résolution 24 du 4 novembre 1949.

Comité des ministres, 1950, Admission de la république fédérale d'Allemagne, Résolution 4 du 31 mars 1950.

Comité des ministres, 1950, Admission de la Sarre, Résolution 5 du 31 mars 1950.

Comité des ministres, 1951, Admission de la république fédérale d'Allemagne, Résolution 15 du 2 mai 1951.

Comité des ministres, 1956, Admission de l'Autriche, Résolution 4 du 8 mars 1956.

Comité des ministres, 1956, 40<sup>ème</sup> réunion, Crédits supplémentaires au budget de l'exercice 1956, Résolution 12 du 9 juin 1956

Comité des ministres, 1961, Admission de Chypre, Résolution 14 du 24 avril 1961.

Comité des ministres, 1961, Charte de la Conférence européenne des pouvoirs locaux, Résolution 20 du 13 septembre 1961.

Comité des ministres, 1962, Invitation à la Confédération Helvétique à devenir Membre du Conseil de l'Europe, Résolution 42 du 17 décembre 1962.

Comité des ministres, 1965, Invitation à l'État de Malte à devenir Membre du Conseil de l'Europe, Résolution 10 du 6 mars 1965.

Comité des ministres, 1970, L'affaire grecque, Résolution DH 1 du 15 avril 1970.

Comité des ministres, 1970, Conséquences juridiques et financières du retrait de la Grèce du Conseil de l'Europe, Résolution 34 du 27 novembre 1970.

Comité des ministres, 1974, L'affaire grecque, Résolution DH 2 du 26 novembre 1974.

Comité des ministres, 1974, 237<sup>ème</sup> réunion, Réadmission de la Grèce au Conseil de l'Europe, Résolution 32 du 22 octobre 1974.

Comité des ministres, 1975, 242<sup>ème</sup> réunion, Amendement à la charte de la Conférence européenne des pouvoirs locaux, Résolution 4 du 19 février 1975.

Comité des ministres, 1977, 276<sup>ème</sup> réunion, Invitation de l'Espagne à devenir membre du Conseil de l'Europe, Résolution 32 du 18 octobre 1977.

Comité des ministres, 1978, 295<sup>ème</sup> réunion, Invitation au Liechtenstein à devenir membre du Conseil de l'Europe, Résolution 48 du 13 novembre 1978.

Comité des ministres, 1982, 351<sup>ème</sup> réunion, Amendement à la charte de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), Résolution 13 du 14 octobre 1982.

Comité des ministres, 1994, 506<sup>ème</sup> réunion, Institution du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Résolution statutaire 3 du 14 janvier 1994.

Comité des ministres, 1994, 518<sup>ème</sup> réunion, Invitation à la Principauté d'Andorre à devenir membre du Conseil de l'Europe, Résolution 26 du 13 octobre 1994.

Comité des ministres, 1995, 527<sup>ème</sup> réunion, Invitation de la Lettonie à devenir membre du Conseil de l'Europe, Résolution 3 du 6 février 1995.

Comité des ministres, 1995, 541<sup>ème</sup> bis réunion, Invitation de la Moldavie à devenir membre du Conseil de l'Europe, Résolution 7 du 10 juillet 1995.

Comité des ministres, 1995, 541<sup>ème</sup> bis réunion, Invitation de l'Albanie à devenir membre du Conseil de l'Europe, Résolution 8 du 10 juillet 1995.

Comité des ministres, 1995, 547<sup>ème</sup> réunion, Invitation de l'Ukraine à devenir membre du Conseil de l'Europe, Résolution 22 du 19 octobre 1995.

Comité des ministres, 1995, 547<sup>ème</sup> réunion, Invitation de la république de Macédoine à devenir membre du Conseil de l'Europe, Résolution 23 du 19 octobre 1995.

Comité des ministres, 1996, 557<sup>ème</sup> réunion, Invitation de la Russie à devenir membre du Conseil de l'Europe, Résolution 2 du 8 février 1996.

Comité des ministres, 1996, 570<sup>ème</sup> réunion, Invitation de la Croatie à devenir membre du Conseil de l'Europe, Résolution 31 du 2 juillet 1996.

Comité des ministres, 1999, 665<sup>ème</sup> réunion, Invitation de la Géorgie à devenir membre du Conseil de l'Europe, Résolution 4 du 24 mars 1999.

**Assemblée parlementaire**, 1950, 2<sup>ème</sup> session, Première partie, Création d'une commission spéciale chargée de veiller aux intérêts des nations européennes non représentées au Conseil de l'Europe Création d'une commission spéciale chargée de veiller aux intérêts des nations européennes non représentées au Conseil de l'Europe, Résolution n°14 du 28 août 1950.

Assemblée parlementaire, 1950, 2<sup>ème</sup> session, Première partie, Organisation élections libres en Espagne et la participation de celle-ci au Conseil de l'Europe, Résolution 15 du 28 août 1950.

Assemblée parlementaire, 1952, 4<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Création d'une commission spéciale des affaires communales et régionales, Résolution 20 du 27 septembre 1952.

Assemblée parlementaire, 1953, 5<sup>ème</sup> session, Troisième partie, Participation des organismes nationaux ou internationaux émanant des collectivités locales et les pouvoirs locaux à la propagation de l'idée européenne, Résolution 37 du 24 novembre 1953.

Assemblée parlementaire, 1955, 7<sup>ème</sup> session, deuxième partie, Convocation d'une conférence des représentants des associations nationales de pouvoirs locaux des pays membres, Résolution 76 du 14 octobre 1955.

Assemblée parlementaire, 1967, 19<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Situation en Grèce, Résolution 346 du 23 juin 1967.

Assemblée parlementaire, 1967, 19<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Situation en Grèce, Résolution 351 du 26 septembre 1967.

Assemblée parlementaire, 1967, 19<sup>ème</sup> session, Troisième partie, Situation en Grèce, Résolution 361 du 31 janvier 1968.

Assemblée parlementaire, 1974, 26<sup>ème</sup> session, Première partie, Situation au Portugal, Résolution 563 du 9 mai 1974.

Assemblée parlementaire, 1969, 21<sup>ème</sup> session, Première partie, Déclaration de principes sur l'autonomie locale, Résolution 410 du 14 mai 1969.  
Assemblée parlementaire, 1974, 26<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Situation en Espagne, Résolution 575 du 25 septembre 1974.  
Assemblée parlementaire, 26<sup>ème</sup> session, Deuxième partie, Situation en Grèce, Résolution 578 du 27 septembre 1974.  
Assemblée parlementaire, 1975, 27<sup>ème</sup> session, Première partie, Situation au Portugal, Résolution 593 du 25 avril 1975.  
Assemblée parlementaire, 1975, 27<sup>ème</sup> session, Troisième partie, Situation en Espagne, Résolution 614 du 27 janvier 1976.  
Assemblée parlementaire, 1997, Deuxième partie de la session, Avant-projet de charte européenne de l'autonomie régionale du CPLRE, Résolution 1118 du 19 mars 1997.

**Conférence des pouvoirs locaux de l'Europe**, 1968, 7<sup>ème</sup> session, Déclaration de principes sur l'autonomie locale, Résolution 64 du 31 octobre 1968. Conseil de l'Europe, Conférence européenne des pouvoirs locaux, 1970, 8<sup>ème</sup> session, Problèmes de la régionalisation en Europe, Résolution 67 du 29 octobre 1970.

Conférence européenne des pouvoirs locaux, 1972, 9<sup>ème</sup> session, Participation des citoyens, des pouvoirs locaux et des régions à l'aménagement du territoire de l'Europe, Résolution 73 du 29 septembre 1972.

Conférence européenne des pouvoirs locaux, 1972, 9<sup>ème</sup> session, rôle des pouvoirs locaux dans le cadre de la mission du Conseil de l'Europe dans le proche avenir et au regard du développement de l'action des Communautés dans les domaines de compétence des Collectivités régionales et communales, Résolution 74 du 29 septembre 1972.

Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 16<sup>ème</sup> session, Principes de l'autonomie locale, Résolution 126 du 29 octobre 1981.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe, 1991, 26<sup>ème</sup> session, Rôle des autorités locales et régionales dans la politique d'intégration entre l'Europe occidentale et orientale, Résolution 223 du 20 mars 1991.

Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 1992, 27<sup>ème</sup> session, Mise en œuvre de la charte européenne de l'autonomie locale, Résolution 233 du 18 mars 1992.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, 1994, 1<sup>ère</sup> session, La régionalisation en Europe : bilan et perspectives, Résolution n° 8 du 3 juin 1994.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe, 1996, 3<sup>ème</sup> session, principes à suivre pour l'action du Congrès lors de la préparation de rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les pays membres et dans les pays candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, Résolution 31 du 4 juillet 1996.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, 1996, 3<sup>ème</sup> session, Charte européenne de l'autonomie régionale, Résolution 37 du 5 juillet 1996.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe, 2002, 9<sup>ème</sup> session, Projet de la charte européenne de l'autonomie régionale, Résolution 146 du 6 juin 2002.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 2003, 10<sup>ème</sup> session, Projet de charte européenne de l'autonomie régionale : état d'avancement des travaux visant son adoption sous forme de convention internationale, Résolution 161 du 22 mai 2003.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 2007, 14<sup>ème</sup> session, Principes régissant la démocratie régionale : propositions et stratégie, Résolution 244 du 1er juin 2007.

### **Directives**

**Assemblée parlementaire**, 1960, 12<sup>ème</sup> session, Première partie, Défense et développement de l'autonomie locale dans les pays membres, Directive n°160 du 29 avril 1960.

Assemblée parlementaire, 1967, 19<sup>ème</sup> session, Première partie, Politique générale du Conseil de l'Europe, Directive n°256 du 26 avril 1967.

### ✓ **Union européenne**

**Règlement CEE** n°724/75 du Conseil, du 18 mars 1975 portant création d'un Fonds européen de développement régional, JO 73/1 du 21.7.1975.

Règlement (CEE) n°214/79 du Conseil du 6 février 1979 modifiant le règlement (CEE) n°724/75 portant création d'un Fonds européen de développement régional, JO L 35/1 du 9.2.1979.

Règlement (CEE) n°1787/84 du Conseil du 19 juin 1984 relatif au Fonds européen de développement régional, JOCE L 169/1 du 28.6.1984.

Règlement (CEE) n°2137/85 du Conseil du 25 juillet 1985 relatif à l'institution d'un groupement européen d'intérêt économique (GEIE), JO L 199/1 du 31.7.1985.

Règlement (CEE) n°3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime), JO L 364/7 du 12.12.1992.

Règlement (CE) n°2223/96 du conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté, JO L 310/1 du 30.11.1996.

Règlement (CE) n°622/98 du Conseil du 16 mars 1998 relatif à l'assistance en faveur des États candidats dans le cadre de la stratégie de préadhésion et, en particulier, à l'établissement de partenariats pour l'adhésion, JO L 85/1 du 20/03/1998.

Règlement n°1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels, JO L 161/1 du 26.6.1999.

Règlement (CE) n°2666/2000 du Conseil, du 5 décembre 2000, relatif à l'aide à l'Albanie, à la Bosnie-et-Herzégovine, à la Croatie, à la république fédérale de Yougoslavie et à l'ancienne république yougoslave de Macédoine, JO, L 306/1 du 07/12/2000.

Règlement (CE) n°69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis, JO L 10/30 du 13.1.2001.

Règlement (CE) n°1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS), JO L 154/1 du 21.6.2003.

Règlement (CE) n°1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), JO L 210/19 du 31.7.2006.

Règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n°1260/1999, JO L 210/25 du 31.7.2006.

Règlement (CE) n°1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens, JO L 204/1 du 26.7.2006.

Règlement (CE) n°1085/2006 du Conseil du 17 juillet 2006 établissant un instrument d'aide de préadhésion dit « IAP », JO L 210/82 du 31.7.2006.

Règlement (CE) n°1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis, JO L 379/5 du 28.12.2006.

Règlement (CE) n°1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n°1191/69 et (CEE) n°1107/70 du Conseil, JO L 315/1 du 3.12.2007.

Règlement (CE) n°1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté, JO L 293/3 du 31.10.2008.

Règlement (CE) n°223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009, relatif aux statistiques européennes, JO L 87/164 du 31.3.2009.

Règlement (UE) n°1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, JO L 306/33 du 23.11.2011.

Règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, JO L 306/12 du 23.11.2011.

Règlement (UE) n°360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du TFUE aux aides de minimis accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, JO L 114/8 du 26.4.2012.

Règlement (UE) n°549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne, JO L 174/1, 26.6.2013.

Règlement (UE) n°473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, JO L 140/11 du 27.5.2013.

Règlement (UE) n°1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil, JO L 347/320 du 20.12.2013.

Règlement (UE) n°231/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument d'aide de préadhésion (IAP II), JO L 77/11 du 15.3.2014.

**Directive** 96/92/CE du parlement européen et du conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, JO L 27/20 du 30.1.1997.

Directive 97/67/CE du Parlement Européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, JO L 15/14 du 21.1.1998.

Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive "service universel"), JO L 108/51 du 24.4.2002.

Directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE - Déclarations concernant les opérations de déclassement et de gestion des déchets, JO L 176/211 du 15.7.2003.

Directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 98/30/CE, JO L 176/57 du 15.7.2003.

Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, JO L 376/36 du 27/12/2006.

Directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté, JO L 52/3 du 27.2.2008.

Directive 2009/72/CE du Parlement Européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE, JO L 211/55 du 14.8.2009.

Directive 2009/73/CE du Parlement Européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE, JO L 211/94 du 14.8.2009.

Directive 2009/136/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 modifiant la directive (CE) n°2002/22 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, la directive 2002/58/CE concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques et le règlement (CE) n°2006/2004 du Conseil du 27 octobre 2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs, JO L 337/11 du 18.12.2009.

Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, JO L 306/41 du 23.11.2011.

**Décision** (CEE) n°88/487 de la Commission du 24 juin 1988 relative à la création du Conseil consultatif des collectivités régionales et locales, JO L 247/23 du 6.9.1988.

Décision 2005/842/CE de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, JO L 312/67 du 29.11.2005.

Décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, JO L 7/3 du 11.1.2012.

## JURISPRUDENCES RELEVÉES

### ✓ Conseil de l'Europe

- CEDH**, 2 mars 1987, *Mathieu-Mohin et Clerfayt*, req. 9267/81.  
CEDH, 14 décembre 1988, *Rothenthurn c/ Suisse*, req. 13252/87.  
CEDH, 7 janvier 1991, *Ayuntamiento de X. c/ Espagne*, req. 15090/89.  
CEDH, 18 février 1999, *Matthews c. Royaume-Uni*, req. 24833/94.  
CEDH, 23 novembre 1999, *Section de commune d'Antilly c/ France*, req. 45129/98.  
CEDH, 25 janvier 2000, *Viktor Cherepkov/Russie*, req. n°51501/99.  
CEDH, 18 mai 2000, *Thermaikos et mairie de Mikra c/ Grèce*, req. 48391/99 et req. 48392/99.  
CEDH, 15 juin 2000, *Angelo Xuereb c/Malte*, req. 52492/99.  
CEDH, 5 septembre 2000, *Alain Malarde c/France*, req. 46813/99.  
CEDH, 12 octobre 2000, *Luis Salleras Llinares c/Espagne*, req. 52226/99.  
CEDH, 1er février 2001, *Ayuntamiento De Mula c/l'Espagne*, req. 55346/00.  
CEDH, 7 juin 2001, *Danderyds Kommun c/Suède*, req. 52559/99.  
CEDH, 26 août 2003, *Breisacher c/France*, req. 76976/01.  
CEDH, 23 septembre 2003, *Radio France et autres c/France*, req. 53984/00.  
CEDH, 3 février 2004, *Gouvernement de la Communauté autonome du pays Basque c/Espagne*, req. 29134/03.  
CEDH, 2 septembre 2004, *Ljube Boškoski c/ex-république yougoslave de Macédoine*, req. 11676/04.  
CEDH, 4 avril 2006, *Marie-Claude Bompard c/France*, req. 44081/02.  
CEDH, 11 avril 2006, *Antoni Mólka c/Pologne*, req. 56550/00.  
CEDH, 30 janvier 2007, *Yumak et Sadak c/Turquie*, req. 10226/03.  
CEDH, 27 septembre 2007, *Karagiannis c/Grèce*, req. 33408/05.  
CEDH, 8 juillet 2008, *Parti Travailleiste Géorgien c/Géorgie*, req. 9103/04.  
CEDH, 17 octobre 2008, *Luis Filipe Brito da Silva Guerra et Maria Manuela de Sousa Magno c/Portugal*, req. 26712/06 et req. 26720/06.  
CEDH, 23 mars 2010, *Döşemealti Belediyesi c/Turquie*, req. 50108/06.  
CEDH, 6 janvier 2011, *Rolandas Paksas c/Lituanie*, requête 34932/04.  
CEDH, 4 juillet 2013, *Sergey Borisovich Anchugov et Vladimir Mikhaylovich Gladkov c/Russie*, req. 11157/04 et req. 15162/05.  
CEDH, 12 novembre 2013, *Achille Occhetto c/Italie*, req. 14507/07.  
CEDH, 13 juin 2017, *Moohan et Gillon c/Royaume-Uni*, req. 22962/15 et req. 23345/15.  
CEDH, 7 mai 2019, *María Carmen FORCADELL I LLUIS et autres c/l'Espagne*, req. 75147/17.
- Commission EDH**, 5 juillet 1985, *Booth-Clibborn et autres c/Royaume-Uni*, req. 11391/85.  
Commission EDH, 14 décembre 1988, *Commune de Rothenthurn c/Suisse*, req. 13252/87.  
Commission EDH, 11 septembre 1995, *Jan TIMKE c/Allemagne*, req. 27311/95.

### ✓ Union européenne

- CJCE**, 5 février 1963, *Van Gend en Laos*, aff. C-26/62, *Rec. 3*.  
CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ Enel*, aff. C-6/64, *Rec. 1159*.  
CJCE, 11 février 1971, *Norddeutsches Vieh- und Fleischkondor GmbH c/ Hauptzollamt – St Annen*, aff. C-39/70, *Rec. 49*.  
CJCE, 15 décembre 1971, *International Fruit Compagnie*, aff. jointes C-51/71 à C-54/71, *Rec. 1107*.  
CJCE, 21 juin 1979, *Atalanta Amsterdam BV c/ Produktschap voor Vee en Vlees*, aff. C-40/78, *Rec. 2137*.  
CJCE, 25 mai 1982, *Commission c/ Pays-Bas*, aff. C-96/81, *Rec.1791*.  
CJCE, 21 septembre 1983, *Deutsche Milchkontor c/ R.F.A.*, aff. jointes C-205 à C-215/82, *Rec. 2665*.  
CJCE, 11 juillet 1984, *Commune de Differdange et autres c/ Commission*, aff. C-222/83, *Rec. 2891*.  
CJCE, 8 mars 1988, *Exécutif régional wallon et S.A. Glaverbal c/ Commission*, aff. jointes C-62/87 et C-72/87, *Rec. 1573*.  
CJCE, 12 juin 1990, *République fédérale d'Allemagne c/ Commission des Communautés Européennes*, aff. C-8/88, *Rec. I-2321*.  
CJCE, 19 mars 1991, *France c/ Commission*, aff. C-202-88, *Rec. I-1223*.  
CJCE, 19 mai 1993, *Corbeau*, aff. C-320/91, *Rec. I-2533*.  
CJCE, 29 juin 1993, *Gouvernement de Gibraltar c/ Conseil*, aff. C 298/89, *Rec. I-3648*.  
CJCE, 27 avril 1994, *Commune d'Almelo et autres c/ NV Energiebedrijf Ijsselmij*, aff. C-393-92, *Rec. I-1477*.

CJCE, 11 juillet 1996, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) et autres contre La Poste et autres*, Aff. C-39/94, Rec. I-03547.

CJCE, 10 juillet 1997, *Rosalba Palmisani c/ INPS*, aff. C-261/95, Rec. I-4025.

CJCE, 23 octobre 1997, *Commission c/ France*, aff. C-159-94, Rec. 1997, page I-5815.

CJCE, 18 juin 1998, *Corsica Ferries France SA c/ Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova Coop. arl, Gruppo Ormeggiatori del Golfo di La Spezia Coop. arl et Ministero dei Trasporti e della Navigazione*, aff. C-266-96, Rec. I-03949.

CJCE, 1er juin 1999, *Klaus Konle c/ Republik Österreich*, aff. C-302/97, Rec. I-3099.

CJCE, 10 février 2000, *Deutsche Post AG c/ Gesellschaft für Zahlungssysteme mbH GZS*, aff. C-147-97 et C-148-97, Rec. I-825.

CJCE, 4 juin 2000, *Salomone Haim et Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, aff. C-424/97, Rec. I-05123.

CJCE, 25 octobre 2000, *Ambulanz Glöckner et autres*, aff. C-475/99, Rec. I-8089.

CJCE, 17 mai 2001, *TNT Traco SpA c/ Poste Italiane SpA et autres*, aff. C-340-99, Rec. I-04109.

CJCE, 16 janvier 2003, *Commission c/ République italienne*, aff. C-388/01, Rec. I-721.

CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg c/ Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, aff. C-280/00, Rec. I-0774.

CJCE, 8 octobre 2005, *Commission c/ Royaume de Belgique*, aff. C-249/04, non publié.

CJUE, 2 décembre 2009, *Commission/Irlande et autres*, aff. C-89/08, Rec. I-11245.

**TPICE**, 10 juillet 1991, *Radio Telefis Eireann c/ Commission*, aff. T-69/89, Rec. II-489.

TPICE, 21 février 1995, *SPO E.A. c/ Commission*, aff. T-29/92 Rec. II-289.

## RESSOURCES EN LIGNE

**CONSEIL DE L'EUROPE** : <https://www.coe.int/fr/web/portal/home>

*Comité des ministres* : <https://www.coe.int/fr/web/cm>

*Assemblée parlementaire* : <https://pace.coe.int/fr/>

*CEDH* : <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home&c=fre>

*CPLRE* : <https://www.coe.int/fr/web/congress/home>

*EUR-LEX* : <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=fr>

**UNION EUROPÉENNE** : [https://europa.eu/european-union/index\\_fr](https://europa.eu/european-union/index_fr)

*Commission européenne* : [https://ec.europa.eu/info/index\\_fr](https://ec.europa.eu/info/index_fr)

*Parlement européen* : <https://www.europarl.europa.eu/portal/fr>

*CJUE* : [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j\\_6/fr/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/fr/)

**PERSÉE** : <https://www.persee.fr/>

**CAIRN INFO** : <https://www.cairn.info/>

# INDEX ALPHABÉTIQUE

---

## A

acquis européen · 21, 47, 105, 115, 130, 346  
agissement · 206  
aides · 26, 133, 246, 287, 288, 289, 290, 292, 377, 378  
approfondissement · 21, 39, 105, 170, 180, 190, 243, 348  
assistance technique · 48, 133, 150, 151, 152, 155, 156, 157, 193  
asymétrie institutionnelle · 28  
autonomie institutionnelle · 21, 32, 170, 205  
autorités régionales et locales · 23, 28, 37, 38, 190, 192, 198, 200, 255, 256, 258

---

## B

BCE · 4, 17, 20, 23, 298, 332  
Brexit · 19, 349  
budget · 19, 148, 151, 177, 248, 254, 265, 283, 303, 305, 307, 339, 342, 345, 359, 375  
budgets nationaux · 299, 333, 335, 337, 338, 341  
Bulgarie · 15, 21, 57, 58, 63, 65, 104, 113, 117, 128, 129, 130, 131, 134, 149, 152, 157, 319, 320, 321, 322

---

## C

cadre budgétaire · 271, 334, 335, 338, 341  
cadre de référence pour la démocratie régionale · 22, 225, 237, 238, 239, 241  
CARDS · 4, 145, 146, 148  
Catalogne · 206, 241, 261, 369  
CEDH · 32, 71, 78, 80, 81, 82, 83, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 102, 217, 261, 365, 370, 379, 381  
Chaban Delmas Jacques · 174  
Charlemagne · 55, 56  
charte de San Francisco · 59

charte des droits fondamentaux · 273  
charte européenne de l'autonomie locale · 22, 206, 208, 209, 213, 214, 215, 216, 217, 219, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 231, 232, 233, 241, 263, 348, 360, 374  
charte européenne de l'autonomie régionale · 208, 226, 227, 228, 235, 239, 263, 348, 376  
charte européenne des libertés communales · 209  
Churchill Winston · 2, 10, 11, 43  
Chypre · 14, 15, 20, 23, 46, 65, 74, 84, 103, 116, 125, 128, 129, 130, 131, 133, 149, 152, 153, 311, 312, 313, 375  
CJUE · 4, 16, 18, 26, 31, 33, 124, 199, 272, 281, 283, 284, 347, 349, 380, 381  
comité des régions · 17, 33, 189, 197, 198, 199, 200, 201, 230, 258, 278, 336  
commande publique · 26, 27, 352  
commission spéciale des affaires communales et régionales · 173, 174, 175, 375  
compensation · 58, 283, 284, 286, 287, 288, 290, 292, 293  
comptes · 33, 35, 266, 267, 297, 300, 302, 303, 304, 305, 325, 332, 333, 338, 343, 345, 349, 364, 377  
concurrence libre et non faussée · 266, 268, 272, 275, 345, 349  
conditionnalité économique · 49, 109, 113, 114, 121, 159, 347  
conditionnalité géographique · 49, 53, 55, 59, 60, 61, 62, 65, 68, 115, 159  
conditionnalité politique · 49, 53, 69, 70, 76, 77, 101, 104, 109, 110, 112, 113, 121, 159, 347, 359, 370  
conditionnalités · 49, 51, 104, 120, 121, 144, 159, 346  
conférence européenne des pouvoirs locaux · 173, 176, 177, 179, 180, 210  
congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe · 180  
conseil consultatif des collectivités territoriales et locales · 189  
construction européenne · 19, 21  
contrôle juridictionnel · 72, 78, 82, 93, 94, 95, 102

convention européenne des droits de l'Homme · 70,  
71, 72, 76, 101  
coopération frontalière · 166  
coopération institutionnelle · 7, 167, 168, 169, 170,  
206  
coopération transfrontalière · 142, 145, 148, 165,  
166, 167, 199, 259  
coordination des politiques économiques · 245, 299,  
306, 308, 309, 331, 335, 338, 377  
corpus juridique européen · 16, 48  
crise · 19, 20, 25, 58, 84, 114, 246, 258, 265, 266,  
272, 281, 331, 332, 341, 350, 358, 360, 363, 370  
crise économique · 46, 58, 114, 246, 265, 272, 281  
critères · 22, 23, 48, 64, 109, 116, 118, 119, 120,  
129, 130, 132, 139, 141, 144, 145, 147, 158,  
159, 181, 286, 288, 289, 298, 304, 305, 306,  
307, 325, 344, 349, 372  
critères de Maastricht · 329  
Croatie · 15, 63, 66, 79, 137, 139, 141, 145, 152,  
157, 240, 313, 314, 375, 377

---

## D

De Gaulle (Général) · 52, 68  
De Oliveira Salazar Antonio · 86, 87  
décentralisation · 25, 34, 35, 38, 182, 211, 213, 244,  
257, 314, 356, 357, 358, 360, 361, 364, 368, 372  
déconcentration · 181, 204  
déficit public · 23, 301, 306, 307, 329, 334, 338  
déficits excessifs · 297, 298, 299, 302, 304, 306,  
307, 311, 331, 338, 343, 377  
délégations de compétence · 34  
demandes d'adhésion · 53, 62, 63, 153  
démocratie athénienne · 55  
démocratie libérale · 30, 46, 51, 52, 104, 105, 106,  
108, 120, 121, 123, 124, 346  
démocratie politique · 48, 71, 72, 77, 80, 82, 93,  
103, 158, 347  
démocratie populaire · 104, 105, 123  
déséquilibres macro-économiques · 329  
dette publique · 23, 301, 306, 307, 308, 309, 310,  
329, 332, 334, 338, 349  
dette souveraine · 331, 332  
dettes · 298, 335

différenciation territoriale · 25  
discipline budgétaire · 306, 307  
données budgétaires · 333, 341  
droit de recours individuel · 71, 95  
droit dérivé · 16, 18, 48, 243, 271, 275, 277, 283,  
287, 288, 346  
droit dur · 37, 49, 269  
droit européen · 16, 30, 32, 38, 39, 160, 233, 346,  
352, 368  
droit international · 31, 40, 56, 69, 78, 84, 96, 111,  
169, 176, 222, 223, 262, 347, 356, 357, 359,  
364, 366, 367, 370, 371  
droit mou · 37, 39  
droit national · 32, 48, 205, 224, 259  
droit primaire · 16, 18, 110, 112, 271, 273, 282, 283,  
307, 308  
droit souple · 37  
droits de l'homme · 4, 16, 18, 30, 31, 32, 35, 42, 66,  
72, 75, 77, 78, 79, 81, 89, 94, 95, 96, 108, 109,  
112, 113, 115, 120, 137, 210, 211, 212, 213, 346,  
347, 348, 358, 359

---

## E

économie de marché · 30, 46, 47, 48, 104, 105,  
106, 108, 109, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 121,  
123, 124, 129, 138, 141, 145, 149, 159, 346, 347  
Écosse · 206, 241, 349  
élargissement · 17, 18, 39, 44, 45, 47, 48, 65, 94,  
104, 105, 106, 107, 111, 115, 127, 128, 129, 130,  
131, 144, 146, 148, 152, 180, 187, 189, 243,  
348, 356, 359, 360, 363, 364, 366, 367, 368,  
369, 370, 371, 372  
élections · 15, 19, 47, 71, 75, 77, 83, 84, 88, 89, 90,  
94, 95, 97, 98, 99, 100, 102, 109, 117, 137, 138,  
210, 211, 217, 337, 350, 375  
empire ottoman · 47, 55, 56  
empire romain · 47, 55  
Espagne · 14, 15, 20, 22, 23, 32, 33, 34, 35, 46, 55,  
56, 57, 58, 66, 69, 70, 76, 80, 81, 82, 85, 89, 90,  
91, 92, 93, 96, 97, 101, 121, 157, 158, 192, 213,  
240, 241, 250, 261, 303, 322, 323, 331, 347,  
350, 355, 364, 368, 369, 371, 374, 375, 376, 379

État candidat · 39, 45, 46, 47, 48, 49, 69, 70, 71, 72, 77, 79, 81, 93, 101, 115, 121, 132, 156, 158, 160, 360

État fédéral · 18, 22, 29, 31, 34, 35, 204, 208

État unitaire · 34, 35, 208, 240

État-providence · 25, 266, 358

États candidats · 29, 30, 40, 46, 47, 48, 49, 60, 69, 71, 72, 73, 81, 93, 103, 105, 107, 108, 114, 116, 120, 123, 124, 125, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 149, 150, 152, 153, 156, 157, 158, 159, 160, 348, 377

Eurogroupe · 332, 339, 342

Europe de l'Est · 11, 14, 51, 53, 62, 64, 105, 108, 109, 110, 113, 114, 123, 150, 355

Europe occidentale · 11, 12, 13, 14, 24, 27, 45, 52, 55, 56, 60, 61, 80, 104, 105, 107, 108, 111, 113, 123, 125, 159, 218, 272, 346, 347, 376

européanisation · 161, 162, 164, 167, 249, 355, 358

Eurostat · 301, 302, 304

---

## F

finances publiques · 23, 257, 258, 298, 299, 310, 312, 315, 332, 334, 337, 343, 344, 349, 358

fonds européen de développement régional · 192, 247, 248, 249

fonds structurels · 28, 38, 200, 204, 251, 254, 260, 304, 356, 362, 372

Franco Francisco · 89, 93

Froment René · 300

Fukuyama Francis · 51

---

## G

Gioletti Antonio · 192

gouvernance · 28, 37, 207, 243, 244, 251

gouvernance à multi-niveaux · 28, 257, 258, 259

gouvernance européenne · 27, 200, 243, 252, 253, 254, 255, 256, 258, 260, 262, 358, 361, 363, 370

gouvernement européen · 243

Grèce · 14, 15, 20, 23, 46, 55, 56, 57, 58, 59, 66, 69, 70, 73, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 96, 101, 121, 157, 158, 250, 331, 332, 347, 364, 367, 369, 374, 375, 376, 379

Grexit · 332

groupement européen d'intérêt économique · 166

groupement européen de coopération territoriale · 166, 259

---

## H

hiérarchie des normes · 16, 31, 272

---

## I

idée européenne · 9, 10, 163, 164, 172, 173, 174, 176, 179, 187, 203, 375

influence · 11, 15, 30, 39, 49, 57, 61, 62, 63, 64, 68, 81, 83, 129, 164, 167, 200, 296, 346, 352, 362

intégration · 13, 16, 17, 21, 29, 31, 39, 42, 46, 49, 61, 70, 77, 97, 104, 109, 114, 118, 124, 127, 129, 130, 134, 140, 141, 142, 143, 145, 146, 147, 149, 150, 160, 178, 218, 256, 257, 258, 270, 299, 335, 355, 357, 359, 364, 365, 366, 369, 370, 376

interactions · 27, 30, 40

interprétation · 18, 60, 63, 96, 150, 205, 219, 222, 344

Irlande · 13, 14, 15, 20, 23, 26, 44, 57, 58, 60, 66, 121, 241, 245, 246, 247, 303, 349, 350, 380

---

## J

jumelage institutionnel · 133, 150, 152, 153, 155, 156, 160, 348

---

## L

Lalumière Catherine · 52

Lettonie · 15, 23, 48, 57, 58, 63, 64, 66, 79, 104, 128, 129, 130, 131, 134, 149, 152, 157, 240, 317, 318, 319, 375

liaisons horizontales · 262

libre circulation · 42, 43, 44, 108, 109, 268, 276, 297, 376

livre blanc · 255, 257, 258, 259

livre vert · 275, 278

---

## M

main invisible · 10, 18, 37, 266  
manœuvre · 29, 32, 248, 274, 289, 292, 302, 343  
marché commun · 19, 42, 44, 250, 272, 275, 297, 301  
marché intérieur · 26, 36, 42, 106, 110, 114, 127, 150, 151, 156, 268, 272, 273, 276, 278, 279, 281, 288, 293, 294, 296, 347, 377, 378  
marché unique · 42, 272, 273  
marchés publics · 278, 311, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 354  
marges de manœuvre · 18, 23, 274, 278, 299, 332  
Meade James · 300  
monnaie unique · 297, 298, 310, 332  
mur de Berlin · 14, 24, 38, 48, 51, 52, 59, 68, 72, 77, 81, 101, 105, 110, 121, 159, 240, 346, 347

---

## N

Navarro Carlos Arias · 93  
niveaux d'administration · 37, 167, 170, 252, 313  
nouvelle gestion publique · 24, 25, 26, 27, 352

---

## O

obligations de service public · 276, 286, 287, 292  
ordre juridique · 12, 29, 32, 40, 45, 46, 48, 123, 223, 228, 262, 321, 346, 347, 357, 359

---

## P

pacte de stabilité et de croissance · 298, 308, 338, 339  
pactes territoriaux européens · 256, 259  
paradigme · 24, 27, 28  
partenariat · 28, 30, 36, 118, 132, 141, 146, 200, 257, 258, 338, 339, 348, 371  
pays de l'Europe centrale et orientale · 14, 21, 51, 52, 53, 63, 70, 77, 101, 104, 105, 106, 108, 111, 117, 118, 119, 125, 126, 127, 128, 129, 145, 148, 149, 153, 156  
pères-fondateurs · 170, 173, 187, 203

PHARE · 5, 127, 132, 133, 137, 142, 148, 153  
plan budgétaire · 338, 339, 341, 377  
politique régionale · 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 202, 204, 244, 245, 247, 248, 249, 256, 303, 348, 364, 365, 367  
Portugal · 14, 15, 20, 23, 46, 56, 57, 58, 66, 69, 70, 75, 80, 81, 82, 85, 86, 87, 88, 89, 100, 101, 116, 121, 157, 158, 192, 213, 240, 250, 323, 324, 331, 347, 359, 362, 363, 364, 369, 371, 374, 375, 376, 379  
pouvoirs européens · 21, 22, 24, 29, 160, 167, 168  
pouvoirs locaux et régionaux · 5, 16, 22, 24, 31, 36, 97, 167, 173, 176, 179, 180, 184, 185, 186, 190, 202, 204, 213, 214, 218, 219, 221, 222, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 251, 254, 258, 359, 369, 370, 374, 375, 376  
pratiques · 18, 36, 37, 48, 49, 151, 157, 164, 200, 236, 255, 258, 273, 325, 352  
préadhésion · 5, 125, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 145, 146, 148, 149, 153, 156, 370, 377  
prééminence du droit · 30, 35, 69, 82, 89, 359  
pression juridique · 39, 48, 49, 120, 160, 162, 262  
programmation budgétaire · 333, 334, 335, 341  
programme national de réforme · 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 330, 337  
programmes européens · 133, 146, 149, 150, 249, 250  
proportionnalité · 199, 251, 253, 254, 255, 256, 258, 272, 273  
protocole n°11 · 71, 78, 79, 81, 93, 94, 95, 101  
pyramide institutionnelle · 31, 33, 36, 37, 169, 172, 179, 187, 202, 247, 250, 261, 262  
pyramide juridique · 22, 31, 121, 196

---

## Q

Quint Charles · 55

---

## R

réformes structurelles · 48, 105, 106, 124, 160, 310, 311, 330

relance économique · 19, 258, 343, 350  
relations formelles · 36  
relations informelles · 36, 261  
relations juridiques · 37, 169  
République tchèque · 21, 63, 66, 104, 128, 129,  
130, 131, 149, 152, 157, 324, 325  
réunification allemande · 24, 60, 63, 68, 159  
rideau de fer · 10, 47, 53, 62, 63, 103, 108, 109  
rigueur budgétaire · 29, 266  
Roumanie · 15, 21, 56, 57, 58, 63, 66, 104, 113,  
117, 128, 129, 130, 131, 134, 149, 152, 157,  
240, 326, 327  
Royaume-Uni · 11, 12, 13, 14, 15, 19, 25, 42, 44,  
45, 56, 57, 58, 59, 60, 66, 98, 100, 116, 121,  
157, 213, 240, 241, 245, 246, 247, 248, 261,  
266, 349, 350, 355, 379

---

## S

Sarre · 45, 58, 60, 61, 74, 374  
Seconde Guerre mondiale · 10, 11, 12, 15, 24, 42,  
43, 45, 58, 59, 61, 80, 87, 89, 163, 203, 240,  
266, 300, 343  
semestre européen · 299, 335, 337, 338, 339  
service universel · 275, 276, 277, 281, 284, 285,  
286, 371, 377, 378  
services d'intérêt économique général · 272, 273,  
274, 278, 281, 282, 284, 286, 289, 290, 293,  
377, 378  
services d'intérêt général · 268, 271, 272, 273, 274,  
275, 277, 278, 279, 281, 287  
services non économiques d'intérêt général · 269,  
274, 279  
seuil de minimis · 288, 289  
six pack · 298, 299  
Slovénie · 15, 21, 23, 63, 66, 104, 127, 128, 129,  
130, 131, 149, 152, 240, 327, 328  
sous-secteurs des administrations publiques · 334,  
337, 339  
souveraineté · 16, 17, 18, 19, 23, 33, 34, 57, 64, 66,  
85, 169, 204, 206, 229, 252, 260, 350, 372  
souverainistes · 18, 19, 21, 23  
Spaak Paul Henri · 170

statut du Conseil de l'Europe · 13, 17, 35, 43, 59,  
60, 91, 178  
Stone Richard · 300  
stratégie Europe 2020 · 259, 311, 330, 337  
Suarez Mario · 87, 88  
subprimes · 331  
subsidiarité · 34, 196, 199, 227, 228, 229, 234, 238,  
239, 251, 253, 254, 255, 256, 258, 259, 356,  
362, 364  
surveillance des positions budgétaires · 308, 309,  
331, 335, 377  
surveillance multilatérale · 335, 336, 341  
système européen des comptes économiques  
intégrés · 302, 303  
système européen des comptes nationaux et  
régionaux · 304, 305, 329, 333, 377

---

## T

TAIEX · 6, 133, 151  
territorialisation · 27, 28  
Thatcher · 19, 25, 248, 266  
Tinberger Jan · 300  
Tornos Joachim · 218  
traité d'Amsterdam · 113, 141, 198, 272  
traité de Lisbonne · 120, 122, 199, 274, 332, 354  
traité de Lisbonne · 18, 120, 199, 273, 368  
traité de Londres · 43, 44, 59, 69, 262  
traité de Maastricht · 23, 198, 251, 268, 304, 306,  
307  
traité de Nice · 199  
traité de Rome · 106, 245  
traité de Versailles · 56, 57, 58  
transfert de compétences · 27, 188, 206, 217, 252  
transition démocratique · 52, 70, 81, 93, 101, 240,  
364, 371  
troïka · 20, 332  
Turquie · 14, 15, 32, 46, 59, 61, 63, 64, 65, 66, 73,  
84, 96, 99, 100, 103, 116, 134, 152, 153, 157,  
350, 356, 374, 379  
two pack · 298, 299

---

**U**

union économique et monétaire · 246, 297

unité européenne · 10, 56, 57, 170, 178

---

**V**

Vincent André · 300

---

**W**

Wilson Thomas Woodrow · 57

# TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE .....</b>	<b>9</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE .....</b>	<b>42</b>
<b>LA PRESSION JURIDIQUE EXERCÉE PAR LES DEUX ORGANISATIONS EUROPÉENNES SUR LA STRUCTURE POLITIQUE DES ÉTATS CANDIDATS .....</b>	<b>42</b>
TITRE 1 .....	51
L'encadrement croissant des conditionnalités posées par le Conseil de l'Europe .....	51
Chapitre 1 .....	55
L'évolution de la conditionnalité géographique .....	55
Section 1 – Un critère d'interprétation limité à l'Europe occidentale avant la réunification allemande .....	60
Section 2 – Un critère d'interprétation élargi à toute l'Europe après la réunification allemande .....	63
CONCLUSION DU CHAPITRE 1 .....	68
Chapitre 2 .....	69
L'évolution de la conditionnalité politique .....	69
Section 1 – Le renforcement de la démocratie politique sur la base de la convention européenne des droits de l'homme .....	72
§1 – L'engagement à signer la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales à partir de 1976.....	72
A – Une procédure d'examen au cas par cas de l'état de la démocratie jusqu'en 1976.	73
B – L'engagement à signer la convention européenne des droits de l'homme à partir de 1976 .....	75
§2 – L'engagement à signer le protocole approfondissant le mécanisme de contrôle juridictionnel de la CEDH à partir de 1994 .....	78
Section 2 – Le renforcement de la démocratie politique au fil de l'expérience acquise par le Conseil de l'Europe .....	80
§1 – Le rétablissement de la démocratie politique en Grèce, au Portugal et en Espagne après 1970 .....	82
A – L'exclusion de la Grèce entre 1967 et 1974 pendant la dictature des colonels .....	82
B – La tentative d'intégrer les nations européennes non démocratiques de l'Europe du Sud.....	85
1 – Regard sur la situation du Portugal pendant la dictature salazariste .....	86
2 – Regard sur la situation de l'Espagne pendant la dictature franquiste .....	89
§2 – L'extension du contrôle démocratique exercé par la CEDH sur les États membres après 1994 .....	93

A – L’irrecevabilité de toute requête introduite par une entité infra-étatique .....	95
B – L’examen de toute question relative à l’organisation d’élections législatives .....	97
CONCLUSION DU CHAPITRE 2 .....	101
CONCLUSION DU TITRE 1 .....	103
TITRE 2 .....	104
L’encadrement croissant des conditionnalités posées par l’Union européenne .....	104
Chapitre 1 .....	108
L’infléchissement des conditions à remplir par les États candidats pour devenir membres .....	108
Section 1 - L’introduction de la conditionnalité politique dans le droit de l’Union européenne	110
§1 – Un critère soulevé par le Conseil européen à partir de 1989 .....	110
§2 – Un critère introduit dans le droit primaire à partir de 1999 .....	112
Section 2 - La jonction de la conditionnalité économique à la conditionnalité politique par les	
Conseils européens entre 1991 et 1993 .....	113
§1 – Un critère initié par le Conseil européen en 1991 .....	114
§2 – Un critère validé par le Conseil européen en 1993 .....	117
CONCLUSION DU CHAPITRE 1 .....	121
Chapitre 2 .....	123
La conversion des États candidats aux valeurs de l’Europe occidentale .....	123
Section 1 – Les mesures prises pour transformer le système politique .....	124
§1 – L’organisation d’une stratégie de préadhésion pour les pays de l’Europe centrale et	
orientale, y compris Chypre et Malte .....	125
A – Une stratégie esquissée à Essen par le Conseil européen les 24 et 25 juin 1994 .	126
B – Une stratégie renforcée à Luxembourg par le Conseil européen les 12 et 13	
décembre 1997 .....	130
§2 – L’organisation d’un processus d’association et de stabilisation pour les pays des	
Balkans occidentaux .....	135
A – Un processus validé à Cologne par le Conseil européen les 3 et 4 juin 1999 .....	135
1 – Un processus initié avec l’appui de la Commission (1995-1999) .....	135
2 – Un processus activé avec l’appui de la Commission (1999- 2002) .....	139
B - Un processus renforcé à Thessalonique par le Conseil européen les 19 et 20 juin	
2003 .....	144
Section 2 – Les mesures prises pour renforcer la capacité institutionnelle .....	148
§1 – La création de l’assistance technique et d’échange d’informations .....	150
A – La création du dispositif .....	150
B – La nature du dispositif .....	151
§2 - Le jumelage institutionnel proposé par la Commission le 15 juillet 1997 .....	152
A – La création du dispositif .....	152
B – La nature du dispositif .....	154
CONCLUSION DU CHAPITRE 2 .....	156
CONCLUSION DU TITRE 2 .....	158

<b>CONCLUSION DE LA PARTIE 1.....</b>	<b>159</b>
<b>DEUXIÈME PARTIE.....</b>	<b>162</b>
<b>LA PRESSION JURIDIQUE EXERCÉE PAR LES DEUX ORGANISATIONS EUROPÉENNES SUR LES ÉCHELONS ADMINISTRATIFS DES ÉTATS MEMBRES .....</b>	<b>162</b>
TITRE 1 .....	169
L'évolution de la coopération institutionnelle avec les entités infra-étatiques.....	169
Chapitre 1 .....	172
Les conditions de création d'un lien institutionnel par le Conseil de l'Europe .....	172
Section 1 – La création de structures de représentation des pouvoirs locaux pour promouvoir l'idée européenne .....	173
§1 – La commission spéciale des affaires communales et régionales .....	174
A – Un « non » pro domo au caractère pérenne de l'instance .....	174
B - Un « non » pro domo à la représentation d'élus nationaux .....	176
§2 – La Conférence européenne des pouvoirs locaux .....	177
A – Un « oui » pro domo à la représentation d'élus locaux .....	177
B – Un « oui » pro domo à la réunion périodique de l'instance.....	178
Section 2 – La création de structures de consultation des pouvoirs locaux et régionaux sur des questions communes.....	179
§1 – La Conférence européenne des pouvoirs locaux et régionaux .....	180
A – Un « oui » pro domo pour un éventuel élargissement et/ ou approfondissement...	180
B – Un « oui » pro domo pour intégrer les pouvoirs régionaux et les questions européennes .....	183
§2 – Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe .....	185
CONCLUSION CHAPITRE 1.....	187
Chapitre 2 .....	189
Les conditions de création d'un lien institutionnel par l'Union européenne.....	189
Section 1 – Le Conseil consultatif des collectivités régionales et locales .....	190
§1 – Une création amorcée par le Parlement européen sur la base de la politique régionale .....	190
§2 – Une création prononcée par la Commission européenne sur la base de la politique régionale.....	191
Section 2 - Le Comité des régions .....	195
§1 – Une création amorcée par le Parlement européen et la Commission .....	195
§2 – Une création prévue par le traité de Maastricht .....	198
CONCLUSION DU CHAPITRE 2 .....	202
CONCLUSION DU TITRE 1.....	203
TITRE 2.....	205
L'évolution de la notion d'autonomie des entités infra-étatiques .....	205
Chapitre 1 .....	208

La consolidation des droits des entités infra-étatiques par le Conseil de l'Europe .....	208
Section 1 – L'achèvement de la charte européenne de l'autonomie locale .....	209
§1 – Vingt-cinq ans de dialogue pour adopter la charte européenne .....	209
§2 – Une autonomie érigée en principe général pour les pouvoirs locaux .....	215
Section 2 – L'inachèvement de la charte européenne de l'autonomie régionale .....	226
CONCLUSION DU CHAPITRE 1 .....	240
Le développement d'un mode de gouvernance par l'Union européenne .....	243
Section 1 – L'association des entités infra-étatiques à la mise en œuvre de la politique régionale .....	244
Section 2 – L'instauration d'une gouvernance associant les entités infra-étatiques .....	251
§1 – L'introduction du concept de gouvernance européenne à partir de 1992 .....	253
A – Une réforme initiée par le traité de Maastricht .....	253
B – Une réforme approfondie par la Commission européenne .....	254
§2 – L'introduction du concept de la gouvernance à multi-niveaux à partir de 2007 .....	256
CONCLUSION DU CHAPITRE 2 .....	260
CONCLUSION DU TITRE 2 .....	261
<b>CONCLUSION DE LA PARTIE 2 .....</b>	<b>262</b>
<b>TROISIÈME PARTIE .....</b>	<b>264</b>
<b>LA PRESSION JURIDIQUE EXERCÉE PAR L'UNION EUROPÉENNE SUR LES ACTIVITÉS ORGANISÉES PAR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES .....</b>	<b>264</b>
TITRE 1 .....	268
La rationalisation du service à rendre au public .....	268
Chapitre 1 .....	270
Le recentrage de la notion relative .....	270
au service à rendre au public .....	270
Section 1 – La recomposition du service à rendre au public à l'aune du droit primaire .....	271
Section 2 – La recomposition du service à rendre au public à l'aune du droit dérivé .....	275
§1 – La création d'un service universel pour l'économie des réseaux .....	275
§2 – La création de deux catégories de services d'intérêt général .....	277
CONCLUSION DU CHAPITRE 1 .....	281
Chapitre 2 .....	282
Le resserrement de la possibilité de financer le déficit .....	282
pour le service rendu au public .....	282
Section 1 – La résorption de déficit, une notion définie par la CJUE .....	284
§1 – Les services organisés en réseaux .....	284
§2 – Les services d'intérêt économique général .....	286
Section 2 – La résorption de déficit, une notion complétée par le droit dérivé .....	287
§1 – La possibilité de verser une aide financière en deçà d'un seuil de minimis .....	288

A – L'étendue de la dispense.....	288
B – La portée de la dispense.....	289
§2 – La possibilité de verser une compensation financière en deçà d'un seuil d'exemption .....	290
A – L'étendue de la dispense.....	290
B – La portée de la dispense.....	292
CONCLUSION DU CHAPITRE 2.....	294
CONCLUSION DU TITRE 1.....	296
TITRE 2.....	297
La recherche de l'équilibre des comptes publics.....	297
Chapitre 1.....	300
La création d'un cadre d'appréciation des économies nationales et infra-étatiques.....	300
Section 1 – La transformation du système européen des comptes économiques intégrés... 302	
§1 – 1970 à 1996 : un dispositif instauré pour évaluer les échanges économiques.....	302
§2 – 1996 à 2013 : un dispositif perfectionné pour surveiller les déficits excessifs.....	304
Section 2 – Le contrôle des déficits excessifs dans les administrations publiques.....	306
§1 – 1992 à 2012 : des seuils à ne pas dépasser par les administrations publiques.....	306
A – Déficit public et dette publique limités par le traité de Maastricht.....	306
B – Déficit structurel annuel contrôlé par des programmes établis par les États membres .....	308
1 – Le déficit structurel annuel.....	308
2 – L'établissement des programmes.....	310
§2 – À partir de 2012 : une surveillance des administrations publiques pour réduire les déficits excessifs.....	311
A – L'invitation à réformer l'administration publique pour la rendre plus efficiente.....	311
1 – Regard posé sur Chypre.....	311
2 – Regard posé sur la Croatie.....	313
3 – Regard posé sur la France.....	314
4 – Regard posé sur l'Italie.....	316
5 – Regard posé sur la Lettonie.....	317
B – L'invitation à réformer la passation des marchés publics pour la rendre plus performante.....	319
1 – Regard posé sur la Bulgarie.....	319
2 – Regard posé sur l'Espagne.....	322
3 – Regard posé sur le Portugal.....	323
4 – Regard posé sur la république tchèque.....	324
5 – Regard posé sur la Roumanie.....	326
6 – Regard posé sur la Slovénie.....	327
CONCLUSION DU CHAPITRE 1.....	329
Chapitre 2.....	331

La création d'un cadre d'élaboration des budgets dans les administrations publiques .....	331
Section 1 – La transmission de données budgétaires nationales à partir de 2012 .....	333
Section 2 - La transmission des projets de budgets nationaux à partir de 2014 .....	335
§1 – La surveillance croisée des politiques économiques des États à partir de 2012 .....	335
§2 – La préparation croisée des projets de budgets nationaux à partir de 2014.....	338
CONCLUSION DU CHAPITRE 2 .....	341
CONCLUSION DU TITRE 2.....	343
<b>CONCLUSION DE LA PARTIE 3.....</b>	<b>345</b>
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE.....</b>	<b>346</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>352</b>
OUVRAGES GÉNÉRAUX, TRAITÉS ET MANUELS .....	352
OUVRAGES SPÉCIAUX, MONOGRAPHIES ET ACTES DE COLLOQUE.....	355
THÈSES.....	359
RAPPORTS ET DOCUMENTS OFFICIELS.....	360
RECUEILS ET DICTIONNAIRES .....	361
ARTICLES DE DOCTRINE, CHRONIQUES ET DISCOURS .....	361
<b>TEXTES JURIDIQUES CITÉS .....</b>	<b>374</b>
<b>JURISPRUDENCES RELEVÉES .....</b>	<b>379</b>
<b>RESSOURCES EN LIGNE.....</b>	<b>381</b>
<b>INDEX ALPHABÉTIQUE .....</b>	<b>382</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>388</b>