

"Le Comité des régions. Régions françaises et Länder allemands face à un nouvel organe communautaire" dans Revue du Marché commun et de l'Union européenne

Légende: Article paru en 1993 suite à la création du Comité des régions par le Traité de Maastricht et avant sa mise en place effective. Encore trop tôt pour se prononcer sur les répercussions d'une telle création, l'auteur se montre plutôt prudent face à cette étape représentant – à côté des solutions existantes relevant du droit interne – l'institutionnalisation de la participation des régions au niveau européen. Néanmoins, les différences entre les régions des États européens sont très accusées et la compétence du nouvel organe reste purement consultative.

Source: Revue du Marché commun et de l'Union européenne. dir. de publ. Epstein, Geneviève ; Réd. Chef Vignes, Daniel. Septembre-Octobre 1993, n° 371. Paris: Les Éditions Techniques et Économiques.

Copyright: (c) Les Éditions Techniques et Économiques, 3, rue Soufflot 75005 Paris

URL:

[http://www.cvce.eu/obj/"le_comite_des_regions_regions_francaises_et_lander_allemands_face_a_un_nouvel_organe_ommunautaire"_dans_revue_du_marche_commun_et_de_l_union_europeenne-fr-068a4e28-8b7a-419e-b37d-7f4d2c08f720.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Date de dernière mise à jour: 17/09/2012

Le Comité des régions

Régions françaises et Länder allemands face à un nouvel organe communautaire

Par Étienne BASSOT (1)

Chargé de cours à l'université de Bielefeld (RFA)

La question de la participation des régions au projet européen n'est pas nouvelle. Les Länder allemands ont, depuis la création des Communautés, peu à peu réussi à imposer des solutions de droit interne pour garantir leur information et leur participation en ce qui concerne la politique européenne. Ils ont, en outre, tout comme les régions françaises, ouvert des bureaux d'information à Bruxelles. Le traité sur l'Union européenne prend en considération la nature fédérale de certains États membres en permettant l'accès de ministres régionaux au Conseil tandis que la création d'un Comité des Régions donnera aux collectivités régionales et locales la possibilité de participer directement à l'élaboration de la législation communautaire. La marge de manœuvre est étroite pour ce nouvel organe clairement placé sous la tutelle des États membres et du Conseil en ce qui concerne sa composition et son fonctionnement ; sa compétence est purement consultative et les cas de consultation obligatoire restent très limités.

Le vocable de « Comité » pour désigner une assemblée qui n'a rien de confidentiel et qui regroupera, entre autres, les Ministres-présidents allemands et belges, des présidents des Conseils régionaux français et des Communautés autonomes espagnoles peut paraître quelque-peu inadapté. Ce choix terminologique est significatif de l'extrême prudence avec laquelle les États membres de la Communauté ont consenti, avec la conclusion du traité sur l'Union européenne, à instituer un organe – et non pas une institution – représentant les collectivités régionales et locales. Le nouvel organe est clairement placé sous la tutelle des États membres et du Conseil en ce qui concerne sa composition et son fonctionnement, sa compétence est purement consultative et les cas de consultation obligatoire restent très limités.

Dans le même temps, la création du Comité des Régions constitue une avancée considérable. Comme certains l'ont souligné « la boîte noire a été ouverte », et la Communauté reconnaît dans le traité l'existence de niveaux régionaux et locaux de gouvernement (2). Les régions européennes qui, depuis longtemps, souhaitent participer au projet européen, ont donc obtenu une première satisfaction même s'il est peut-être encore trop tôt pour affirmer, avec le Bundesrat, la vocation du Comité des Régions à s'inscrire rapidement dans la direction d'une « troisième Chambre », à côté du Conseil des ministres et du Parlement européen (3).

Le Comité des Régions sera en effet profondément marqué, dans un premier temps du moins, par les différences nationales en ce qui concerne la place des régions dans l'État central et leur engagement européen, comme en témoignent les exemples français et allemands. Après avoir évoqué la place des Länder allemands et des régions françaises face au processus d'intégration européenne (I), il conviendra de s'interroger sur les caractéristiques du Comité des Régions (II).

Länder allemands, régions françaises et intégration européenne

1. La position des Länder et des régions dans l'État central

Notre objet n'est pas de donner ici une description détaillée de l'ordre constitutionnel et administratif de la France et de l'Allemagne en ce qui concerne les régions et les Länder, mais, plus simplement, de rappeler très brièvement quelques éléments utiles pour encadrer le sujet.

Les Länder sont des États, au sein d'un État fédéral. Le fédéralisme est une donnée quasi continue de l'histoire allemande (4). La Paix de Westphalie en 1648 reconnaissait la souveraineté des États individuels à l'intérieur du Reich, très fragmenté. La pérennité de l'organisation fédérale s'exprime, après la chute du Reich en 1806, à travers la Confédération du Rhin (1806), la Confédération allemande (1815) et, finalement, l'unification nationale sur la base fédérale, en commençant par la Confédération de l'Allemagne du Nord (1867) et l'Empire allemand (1871) (5). Après la parenthèse centraliste du régime nazi, la création d'une nouvelle fédération s'est imposée, même si son inscription dans la Loi fondamentale de 1949 a été précédée de nombreux débats, quant aux diverses formes possibles.

L'art. 20 de la Loi fondamentale énonce : « la République fédérale d'Allemagne est un État fédéral, démocratique et social ». Depuis le traité d'Union (6), l'Allemagne compte 16 Länder. Ceux-ci disposent d'une constitution, d'un parlement et d'un gouvernement respectifs, de même que de compétences législatives. Ils participent à la législation et à l'administration de la Fédération à travers le Bundesrat (art. 50 de la Loi fondamentale).

L'exercice des prérogatives étatiques et l'accomplissement des tâches de l'État incombent selon l'art. 30 de la Loi fondamentale aux Länder. Cette présomption de compétence au profit des Länder, expression du principe de subsidiarité, connaît une limite importante : « à moins que la Loi fondamentale n'en dispose autrement (7) ». L'art. 73 de la Loi fondamentale énumère les matières de la compétence législative fédérale exclusive. La Fédération a non seulement fait plein-usage de sa compétence exclusive, mais elle a également attiré à elle de nombreux domaines de sa compétence législative concurrente, se prévalant de la nécessité de la « sauvegarde de l'homogénéité des conditions de vie au delà du territoire d'un Land » (art. 72 II, n° 3 de la Loi fondamentale) (8). À cela s'ajoutent les nombreuses modifications de la Loi fondamentale qui ont également renforcé le poids législatif de la Fédération. Malgré ce transfert en faveur de la Fédération, les Länder ont conservé d'importants secteurs législatifs tels que le droit communal, certains secteurs de la protection de l'environnement, la majeure partie des services de la police, et, surtout, l'essentiel de la culture et de l'enseignement. À l'heure actuelle, l'activité principale des Länder est l'accomplissement de tâches administratives. L'exécution des lois fédérales relève pour une grande partie des Länder et ce d'une manière largement autonome (9).

À l'inverse de l'Allemagne, la France, quant à elle, connaît une tradition centraliste séculaire. Sous l'Ancien régime, les conquêtes par les rois de leur pouvoir contre les seigneurs y avaient déjà contribué. La révolution française et le modèle du jacobinisme s'affirment nettement centralisateurs (10) et la nuit du 4 août, qui proclame l'abolition des privilèges personnels, abolit en même temps le pluralisme local. La conception unitariste de la démocratie s'articule autour de Paris (11). Le découpage du territoire de la France en départements, ne s'est pas fondé sur des entités culturelles mais répondait au souci d'asseoir davantage l'administration de l'État dont les représentants sont les préfets. Les lois décentralisatrices sur le département (1871) et la commune (1884) sont adoptées, alors que, dans le même temps, le gouvernement de la troisième République s'efforce de gommer les disparités régionales qui s'expriment, notamment, dans les parlers locaux (12).

Les régions françaises ne sont pas évoquées en tant que telles dans la constitution de la Cinquième République et la tentative du général de Gaulle de les instaurer fut repoussée par le référendum d'avril 1969. C'est le législateur qui a procédé à leur création en 1982 sur la base de l'art. 72 al. 1 de la Constitution, qui confère à celui-ci la possibilité de créer « toute autre collectivité territoriale » que les communes, les départements et les territoires d'outre-mer (13). Les régions, dont les Conseils (assemblées délibératives) sont élus au suffrage universel depuis 1986 sont au nombre de 26 (14). Toute perspective fédérale est écartée dans la réforme et les régions sont dépourvues de pouvoir législatif ou réglementaire. C'est ce qu'il faut garder à l'esprit à la lecture des lois du 7 janvier 1983 (15) et 22 juillet 1983 (16), aux termes desquelles les régions ont des compétences pour le développement économique, l'aménagement du territoire, la formation professionnelle continue et l'apprentissage, l'équipement et le fonctionnement des lycées. L'activité de la région est en réalité centrée autour de la planification et de l'aménagement du territoire ; elle concourt à l'élaboration et à l'exécution du plan de la nation et élabore le plan régional. Un des apports essentiels de la réforme de 1982 est l'abolition de la tutelle du préfet sur l'ensemble des collectivités territoriales (17). Ce dernier a la faculté de saisir la juridiction administrative pour un contrôle de légalité sur les actes des dites collectivités territoriales. Enfin, soulignons un handicap important des régions françaises : la faiblesse de leurs moyens financiers. Le budget de la région Midi-Pyrénées est de 259 millions d'ÉCU et celui de Rhône-Alpes, de 560 millions d'ÉCU (1991) alors que celui de la Rhénanie-Palatinat atteint 7 000 millions d'ÉCU (1987) (18).

2. La politique européenne, une compétence nationale

La politique européenne relève de l'État central, en France comme en Allemagne.

En France, la compétence européenne se partage, du point de vue constitutionnel, entre le président de la République qui négocie et signe les traités (19), le parlement, qui les ratifie (20), et le gouvernement, qui détermine et conduit la politique de la nation (21). Les ministres concernés siègent au Conseil de la Communauté européenne et participent aux décisions, y compris sur les matières relevant de la compétence du parlement (22). Les régions sont concernées au plus près par certaines questions de la politique européenne comme par exemple les transports, la recherche, la politique régionale et plusieurs Conseils régionaux ont créé en leur sein une commission chargée des questions européennes (23). Mais leurs compétences ne sont pas affectées, à la grande différence des Länder allemands.

En Allemagne, la charge des relations avec les États étrangers incombe à la Fédération (24). La Fédération peut, par la voie législative, procéder à des transferts de souveraineté (« *Hoheitsrechte* ») à des institutions internationales (25). Au titre de ces *Hoheitsrechte* peuvent également être transférés des droits appartenant aux Länder.

Dès l'entrée en vigueur des traités de Paris et Rome, les Länder se sont inquiétés d'être informés sur les questions relatives à la politique européenne, notamment par l'intermédiaire du Bundesrat, où fut créée une commission parlementaire à cet effet (26). Le système a assez mal fonctionné : les avis rendus par le Bundesrat arrivaient le plus souvent trop tard et les choix importants étaient arrêtés avant la décision formelle au niveau communautaire. Par ailleurs, le gouvernement fédéral ne tenait pas compte des positions du Bundesrat dans les négociations à Bruxelles. Un groupe de travail fut mis en place, sous la présidence de la Bavière, et proposa une « nouvelle procédure de participation des Länder » (27), qui fut adoptée par un échange de courrier entre le Chancelier Helmut Schmidt et le président de la Conférence des Ministres-présidents Johannes Rau. Cette procédure, particulièrement complexe, se montra inefficace.

La ratification de l'Acte unique européen, qui requérait l'assentiment du Bundesrat, constitua la chance pour les Länder d'obtenir la consécration légale de leurs revendications en matière d'information et de participation. Aux termes de l'art. 2 de la loi sur l'Acte unique européen du 19 décembre 1986 (28), le gouvernement fédéral est tenu de recueillir l'avis du Bundesrat avant de donner son accord à des actes communautaires, pour les projets qui relèvent entièrement ou partiellement de la compétence des Länder ou qui concernent leurs intérêts essentiels. L'avis du Bundesrat est à prendre en considération dans les négociations, tant que des « raisons impérieuses » tirées de la politique extérieure et de l'intégration ne sont pas en jeu. Cette dernière exception est écartée lorsque des matières relevant de la compétence législative exclusive des Länder sont touchées. En outre, le gouvernement fédéral doit inviter les représentants des Länder, lorsque ceux-ci le demandent, à participer aux négociations ayant lieu dans les instances consultatives de la Commission ou du Conseil. Les chefs de gouvernements de la Fédération et des Länder ont signé le 17 décembre 1987 une convention en application de l'art. 2 de la loi sus-mentionnée (29). Le Bundesrat, afin de rendre ses droits de participation plus effectifs, a institué une chambre spéciale chargée des questions communautaires (30), qui peut prendre des décisions à la place de la plénière, pour les questions courantes et urgentes. Force est toutefois de constater que cette chambre a peu fonctionné dans la pratique et le Bundesrat envisage de modifier son Règlement intérieur sur ce point.

Les Länder disposent en outre, depuis 1958, d'un observateur désigné par eux (*Länderbeobachter*), dont la mission consiste à être attentif à tous les développements de l'activité communautaire intéressant les Länder et d'informer ceux-ci le plus rapidement possible (31). Pour l'accomplissement de sa mission, le *Länderbeobachter* a la faculté, aux termes de l'art. 2 de la loi du 20 décembre 1957 (32) de ratification du traité de Rome et de l'art. 2 de la loi du 19 décembre 1986 de ratification de l'Acte unique européen, d'assister aux sessions du Conseil, du CoReper et d'autres instances de la Communauté et d'effectuer les rapports correspondants. Il a accès à tous les documents communautaires officiels. Du point de vue de l'organisation administrative, le *Länderbeobachter* est une institution dont le bureau principal est à Bonn avec une antenne à Bruxelles.

Les différentes stratégies de participation qui précèdent sont purement de droit interne. La Communauté, quant à elle, ne prenait pas en compte la spécificité fédérale de l'Allemagne. À l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, il en ira autrement : le nouvel art. 146 du traité dispose que « le Conseil est formé

par un représentant de chaque État membre *au niveau ministériel* (33), habilité à engager le gouvernement de cet État membre ». Le traité prend ainsi en compte la réalité fédérale ou quasi fédérale de certains de ses États membres : désormais, un ministre d'un Land pourra siéger et prendre part au vote au Conseil, par exemple pour les questions culturelles (34). La porte étant ouverte par le traité, le nouvel article 23 IV de la Loi fondamentale (35) constitutionnalise la procédure ; lorsque des compétences législatives des Länder sont touchées au premier chef, les droits dont dispose la République fédérale d'Allemagne en tant que membre de l'Union européenne seront délégués à un représentant des Länder désigné par le Bundesrat. Le § 6-2 de la loi fédérale du 12 mars 1993 (36) prévoit que lorsqu'une question relève principalement de la compétence exclusive des Länder, c'est à un membre de gouvernement de Land, élevé au rang de ministre, qu'il revient de mener les négociations dans les instances consultatives de la Commission et du Conseil et de siéger au Conseil des ministres. Cet alinéa ne s'applique pas pour les droits qui reviennent à la République fédérale dans le cadre de la présidence du Conseil des ministres.

Le traité de Maastricht, en revanche, ne fait pas accès aux demandes des Länder en ce qui concerne l'accès direct pour ceux-ci à la Cour de justice. Certains auteurs allemands estiment toutefois que la notion d'« État membre » au sens du traité peut être étendue aux États fédérés (37). Le § 7 de la loi fédérale du 12 mars 1993 prévoit la possibilité pour le Bundesrat d'exiger du gouvernement fédéral d'engager une action devant la Cour de justice des communautés, lorsque les Länder sont concernés par l'action ou l'omission d'une institution de l'Union européenne dans leurs compétences législatives exclusives.

Compte tenu de la nouvelle procédure constitutionnelle et législative de participation des Länder, certains se sont posés la question, notamment au sein du gouvernement fédéral, de l'opportunité de maintenir l'institution du *Länderbeobachter*. Les Länder sont pour leur part favorables à son maintien, dans la mesure où il a acquis une place, informelle certes, mais déterminante pour leur information. Son accès aux sessions du Conseil des ministres continue à être une source très précieuse d'information, qui peut compléter utilement les informations contenues dans les comptes-rendus officiels. On s'interroge toutefois sur le fait de savoir si le *Länderbeobachter* ne devrait pas être, après l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure, directement investi par le Bundesrat.

3. L'action européenne des régions et des Länder

a) Les représentations des Länder et des régions à Bruxelles

C'est pour parfaire leur information sur les politiques de la Communauté européenne que les Länder, ont, à partir de 1985 commencé à ouvrir des « antennes » à Bruxelles. Dans un premier temps, les Länder avaient envisagé d'envoyer des délégués dans les locaux de la représentation permanente de la RFA auprès des Communautés européennes. C'est suite au refus du ministère des Relations extérieures qu'ils ont décidé d'ouvrir leurs propres bureaux. Les premiers ont été Berlin, Hambourg et la Sarre, suivis rapidement par les autres Länder de l'Ouest (38) ; les Länder de l'ancienne RDA ont pour le part également ouvert des bureaux d'information à Bruxelles, officiellement inaugurés en juillet 1992. Ils disposent de locaux communs dans l'ancienne ambassade de la RDA à Bruxelles mais agissent indépendamment les uns des autres.

Plusieurs Länder notamment parmi les premiers à s'être installés à Bruxelles, ont choisi des formules de droit privé afin d'écartier les éventuelles accusations de la Fédération contre une politique extérieure parallèle pratiquée par des Länder. Les formules de droit belge (notamment l'Asbl, association sans but lucratif), ont été écartées au profit de solutions de droit allemand (39). Par exemple, la Rhénanie du Nord-Westphalie avait conclu un agrément avec la *Westdeutsche Landesbank*, laquelle louait les bureaux à Bruxelles et employait des fonctionnaires du Land mis en disponibilité. Mais c'est la formule de droit public qui domine à l'heure actuelle : des fonctionnaires du Land sont envoyés à Bruxelles et le Land est le locataire des bureaux (40). Ajoutons que d'autres Länder qui, comme la Rhénanie du Nord-Westphalie, avaient, dans un premier temps choisi la formule de droit privé, ont opté depuis pour la formule de droit public.

En ce qui concerne les moyens en personnel, les antennes des Länder comptent le plus souvent un nombre

de permanents à Bruxelles supérieur à dix (41), leur nombre allant jusqu'à seize pour la Bavière.

La mission des bureaux d'information doit être distinguée de celle du *Länderbeobachter*. Les bureaux d'information prennent en charge les « intérêts spécifiques » (42) des Länder à savoir :

- le recueil d'informations et de documentation qui ont un rapport particulier à chaque Land, à travers des contacts avec chaque institution communautaire, les Représentations permanentes de la République fédérale et des autres États membres, les autres délégations régionales et diverses organisations ayant leur siège à Bruxelles ;
- la mise en avant des intérêts spécifiques du Land concerné et la promotion de la compréhension de la structure fédérale de l'État allemand ;
- l'aide aux entreprises (surtout les PME) en ce qui concerne les opportunités d'aides communautaires et la constitution de dossiers de candidatures ;
- la préparation des visites d'hommes politiques du Land concerné à Bruxelles (notamment la recherche de contacts) ;
- la promotion du Land concerné et de ses particularités.

Les contacts avec la Représentation permanente de la République fédérale se sont considérablement améliorés. Alors qu'au départ, un climat de suspicion prévalait, il y a désormais, selon l'avis même des fonctionnaires des Länder à Bruxelles, d'excellents rapports entre les bureaux d'information et la Représentation permanente. Les Länder ont mis en avant l'argument selon lequel leur action à Bruxelles relève de la « politique intérieure de l'Europe » et non pas de la « politique extérieure des Länder ». La nouvelle procédure constitutionnelle et légale de participation des Länder au Conseil des ministres va vraisemblablement encore renforcer cet esprit de coopération.

Les bureaux d'information des Länder sont désormais reconnus légalement tandis que, dans le même temps, le § 8 de la loi du 12 mars 1993 exclut formellement tout statut diplomatique.

En ce qui concerne les régions françaises, elles sont, sous des formes diverses, presque toutes représentées - ou en voie de l'être - à Bruxelles. Parmi les régions métropolitaines, seules l'Auvergne et le Limousin n'envisageraient pas d'ouvrir une antenne (43). Les structures et les moyens des délégations couvrent cependant les formes les plus diverses. Plusieurs régions ont une représentation commune : le bureau du Grand-Est regroupe l'Alsace, la Bourgogne, la Champagne-Ardenne, la Franche-Comté et la Lorraine (44) ; l'Association du Grand-Sud l'Aquitaine, la Corse, le Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Formellement, les bureaux bruxellois sont presque tous des antennes d'associations privées de droit français constituées conformément à la loi de 1901. Les régions Bretagne et Pays de Loire ont également une représentation commune (45), de même que Poitou-Charente et Centre (46). Concernant ce dernier regroupement, il associe également la Communauté autonome *Castilla y León*, et fait par là l'expérience d'une forme originale de coopération interrégionale transfrontalière. Les régions de Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes ont choisi une formule différente. Le bureau bruxellois de Nord-Pas-de-Calais (47) représente une association française conforme à la loi de 1901 regroupant la région, les deux départements du Nord et du Pas-de-Calais, la communauté urbaine de Lille et des communes. Solution comparable, la « Délégation générale de la Région Rhône-Alpes » (48) représente une association regroupant la région, les huit départements et une vingtaine de villes. La Picardie a, un peu sur le modèle des bureaux des Länder allemands, choisi de louer directement les locaux de son bureau à Bruxelles et ses collaborateurs sont employés directement par le Conseil régional (49).

Les moyens, notamment en personnel, des différentes « antennes » sont très variables : l'« Association Grand-Est » compte trois permanents bruxellois, la Région Nord-Pas-de-Calais deux, et la « Délégation générale de la Région Rhône-Alpes » six.

Les missions des antennes des régions françaises à Bruxelles ne sont pas identiques d'un bureau à l'autre. Les activités communes aux différents bureaux régionaux sont les suivantes :

- le recueil d'informations et de documentation intéressant les régions, le cas échéant les autres niveaux de collectivités, et les entreprises, en ce qui concerne les différents domaines de la politique communautaire, de préférence en amont du processus de décision, et la transmission de ces informations aux régions (50) ;
- l'assistance aux entreprises pour le repérage des opportunités d'aides communautaires et la constitution de dossiers de candidatures ;
- l'entretien de relations régulières avec les organismes français représentés à Bruxelles, les antennes des autres régions européennes ;
- la mise en valeur des spécificités régionales et l'action pour la prise en compte de ces spécificités ;
- la préparation et l'organisation de visites d'hommes politiques de la région à Bruxelles.

L'action des différents bureaux est plus ou moins approfondie selon les moyens en personnel. En outre, certains ont développé des activités spécifiques. Ainsi, par exemple, la « Délégation générale de la Région Rhône-Alpes » ne développe pas seulement son activité par rapport aux institutions européennes, mais aussi vis-à-vis de la Belgique et du Benelux en général, dans le but d'intensifier les relations économiques.

Les contacts avec la Représentation permanente française se sont développés notamment depuis le référendum sur le traité de Maastricht en septembre 1992. Ces contacts prennent la forme de réunions d'information organisées de manière régulière sur des questions telles que les fonds structurels communautaires, la politique des transports ou d'autres thèmes sectoriels (51).

Les ressemblances que l'on peut constater dans les activités des bureaux des Länder et des régions françaises doivent être relativisées par les moyens matériels, en personnel notamment, plus faibles pour les bureaux français. Les collaborateurs des bureaux bruxellois des Länder sont, en outre, plus actifs que leurs homologues français sur le terrain institutionnel, par exemple sur la constitution et le fonctionnement du futur Comité des Régions. La tradition administrative allemande, selon laquelle les fonctionnaires jouissent d'une marge de manœuvre large, y compris pour des questions politiques, contribue également à cette situation.

L'installation du Comité des Régions, va, selon toute vraisemblance, favoriser le développement d'une mission politique des bureaux bruxellois des Länder et des régions françaises. Ceux-ci pourraient se voir attribuer des fonctions d'assistance et de secrétariat pour les membres du Comité des Régions (52).

b) Le développement des structures de coopération interrégionale au niveau européen

Le regroupement des régions au sein d'associations européennes témoigne d'« une prise de conscience politique croissante et d'une capacité politique (encore limitée) de participation au projet européen » (53).

Le mouvement des années 1980 et 1990 de création et de renforcement des entités régionales dans plusieurs pays européens (54), a suscité la transformation, en 1984, du « Conseil des communes d'Europe » en « Conseil des communes et des régions d'Europe » (CCRE) (55). Le CCRE, dont les membres sont issus de toute l'Europe, au delà des frontières communautaires, développe des activités principalement dans les domaines suivants :

- concours à la réalisation de jumelages entre les pouvoirs locaux de pays européens ;
- coopération avec les pouvoirs locaux et régionaux pour l'obtention d'aides européennes en matière de développement économique local et régional ;

— organisation d'une coopération européenne dans le domaine de la protection de l'environnement.

Seules onze régions françaises et quatre Länder allemands (dont les trois villes-États) sont membres du CCRE.

L'Assemblée des Régions d'Europe (ARE) fondée en 1985, est constituée, quant à elle exclusivement de régions. L'ARE est particulièrement attachée à l'homogénéité de sa composition, la « région » se définissant comme la « collectivité territoriale existant au niveau immédiatement inférieur à celui de l'État central et dotée d'une représentation politique exercée par une Assemblée régionale élue » (art. 3-2 des statuts de l'ARE). L'activité de L'ARE est assez « généraliste » en ce sens que cette organisation ne se cantonne pas à un secteur de l'activité politique mais intervient sur des questions telles que, le développement, la xénophobie et la politique en matière de réfugiés et d'immigration, l'environnement (56)... L'ARE a été, notamment au cours des derniers mois, particulièrement active sur le terrain institutionnel en adoptant diverses résolutions relatives à l'intégration européenne, au principe de subsidiarité et au Comité des Régions. Elle a adopté un projet de règlement intérieur du Comité des Régions.

Les régions françaises sont, à l'exception de l'Auvergne, toutes membres de l'ARE. Les derniers Länder allemands non-membres ont adhéré cette année.

La Commission de la Communauté européenne a, pour sa part, institué par décision du 24 juin 1988 un Conseil consultatif des collectivités régionales et locales (57). Ce Conseil consultatif est composé de quarante-deux membres ayant un mandat électif, au niveau régional ou local, nommés à titre personnel. Cette instance est consultée sur des questions relatives au développement régional et plus particulièrement à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique régionale communautaire. Le maintien du Conseil consultatif des collectivités régionales et locales après l'installation du Comité des régions est en discussion. Une solution pourrait être de le transformer en organe représentant exclusivement les communes, qui seront peu représentées au Comité des Régions.

La création du Comité des Régions par le traité sur l'Union européenne apparaît donc, à plus d'un titre, comme un premier aboutissement, en vue de la participation des régions à la construction européenne.

II. Institutionnalisation de la participation régionale à l'activité communautaire : le Comité des Régions

Les Länder allemands ont obtenu bien davantage en termes de poids réel sur les décisions communautaires avec le nouvel article 146 du traité de Maastricht, et avec les nouvelles règles constitutionnelles et légales garantissant leur participation aux décisions et leur information, qu'avec la création du Comité des Régions. Ils se sont montrés toutefois attachés à la création de ce Comité, qui est significative de l'évolution de l'appareil institutionnel communautaire, surtout dans la perspective d'un nouveau traité en 1996 (58), voire d'une constitution européenne.

Le Comité des Régions doit être examiné en ce qui concerne son organisation et le statut de ses membres d'une part et ses attributions d'autre part.

1. Organisation et statut des membres

a) Composition et statut des membres

i) Règles générales

Le nombre des membres du Comité des Régions (ci-après CdR) est fixé à 189 et la répartition des sièges est curieusement calquée sur celle du Comité économique et social :

Belgique :	12 membres
Danemark :	9
Allemagne :	24
Grèce :	12
Espagne :	21
France :	24
Irlande :	9
Italie :	24
Luxembourg :	6
Pays-Bas :	12
Portugal :	12
Royaume-Uni :	24

On pourra s'étonner de cette répartition qui s'est faite selon la logique des États et qui ne tient pas compte des réalités régionales. Par exemple, le Luxembourg se voit doté de six sièges alors qu'il ne connaît pas de régions. L'Allemagne, dont la population dépasse les 80 millions d'habitants depuis la réunification a 24 sièges, comme la France, l'Italie et le Royaume-Uni (59).

Les membres du CdR sont nommés par le Conseil statuant à l'unanimité sur la base de la proposition des États membres. Leur mandat est de quatre ans renouvelables. La place des États membres est prépondérante dans le processus de désignation.

Le traité, en indiquant que le CdR est composé de « représentants des collectivités régionales et locales » laisse plusieurs questions sans réponse. La première d'entre elles consiste à savoir si les États membres nommeront ou pas des élus au CdR. La Commission a signalé à plusieurs reprises son attachement à ce que le CdR soit composé de représentants élus (60). Le Conseil, quant à lui, estime que chaque État membre est libre de proposer les candidats qu'il estime pouvoir représenter adéquatement les collectivités régionales et locales (61). La version grecque du traité, aujourd'hui modifiée, évoquait « les représentants des collectivités locales et des *administrations* régionales.. », au lieu des *collectivités* régionales, ce qui n'est pas du meilleur augure (62).

Une autre question non précisée par le traité est celle de la répartition entre les différents niveaux de collectivités pouvant exister à l'intérieur d'un même pays. Les réalités d'un État membre à l'autre sont très diverses. Une disparité trop grande à l'intérieur du CdR risquerait de susciter des conflits d'intérêts entre régions et municipalités par exemple - de nuire à la cohésion et d'affaiblir politiquement le CdR (63) (L'autorité du CdR dépendra largement de sa capacité à adopter des avis à l'unanimité ou à une très large majorité). C'est la raison pour laquelle le Parlement européen s'est prononcé pour que les membres du CdR soient des élus de niveau sub-étatique (64). L'Assemblée des Régions d'Europe a lors de son assemblée générale de janvier dernier demandé que les délégations des États membres soient composées exclusivement ou de façon majoritaire par des représentants régionaux. Dans le même temps, elle se prononce en faveur de « formules de représentations adéquates et séparées pour les collectivités locales » (65). Les collectivités régionales et locales qui ont, à l'intérieur de l'ordre juridique propre à leur État membre respectif, un poids politique important, seront sans doute les mieux à même d'imposer leur point de vue en ce qui concerne la nomination des membres.

Le traité précise ensuite que les membres du CdR ne doivent être liés par « aucun mandat impératif » et qu'ils « exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté ».

Au terme des seules dispositions du traité, un membre du Comité des Régions ne perd pas sa qualité de membre avec la cessation du statut d'élu ou de membre de l'exécutif de sa collectivité régionale ou locale. Mais il est vraisemblable que les membres du CdR démissionneront s'ils perdent le mandat au titre duquel ils ont été nommés.

Les membres ne sont pas liés à un mandat impératif (66). Cette disposition, formulée de la même manière que celle valable aux membres du Comité économique et social est également connue en droit

parlementaire. Toutefois, on peut s'interroger sur sa pertinence et sa praticabilité dans le cadre du CdR, un organe non pas composé de représentants élus directement et à ce titre, mais de délégués censés représenter leur collectivité régionale ou locale. On imagine mal, en effet, que le représentant d'une région, surtout si ce dernier provient d'un *gouvernement* régional, défende son opinion personnelle au sein du CdR, contre l'avis de sa région.

L'exercice de leurs fonctions dans l'intérêt général communautaire amènera vraisemblablement les membres du CdR à se regrouper, non pas sur une base nationale, mais sur des critères politiques ou en fonction d'« intérêts » particuliers, tels que les différents niveaux de collectivités.

ii) Situation en Allemagne et en France concernant les membres

En ce qui concerne la République fédérale d'Allemagne, il a été décidé d'attribuer 21 sièges aux Länder (67). Les trois sièges restant sont attribués à des représentants des associations de communes (68). Pour justifier la faible représentation des communes au sein du CdR, les Länder avancent un double argument :

— Le CdR a vocation à représenter en premier lieu les régions, « les collectivités locales » sont évoquées dans le traité sur l'Union européenne pour les États membres ne connaissant pas de niveau régional. L'attribution de trois sièges aux communes constituerait dès lors déjà une exception.

— Les grandes villes sont déjà représentées par l'intermédiaire des villes-États de Brême, Hambourg et Berlin.

Chacun des 16 Länder dispose d'un siège, les 5 autres étant attribués, selon l'accord intervenu entre les Ministres-présidents des Länder, par rotation. Les Länder les plus peuplés (69) sont ceux qui disposeront de deux sièges lors de la première nomination.

Une autre question incombant aux Länder sera celle de savoir si leur délégué au CdR sera issu du gouvernement de Land ou du Landtag (parlement). Les Länder ont vu la possibilité d'envoyer des parlementaires, y compris de l'opposition, afin de permettre une représentation très large des opinions en Europe (70). Le « deuxième siège », attribué à cinq Länder pourrait revenir à un député de Land. Les gouvernements des Länder, quant à eux sont réticents sur le fait d'envoyer un député, de surcroît membre de l'opposition : c'est selon eux la *région* (le Land) qui, selon le traité de Maastricht, doit être représentée au CdR et non pas une expression minoritaire de celle-ci (71). Rappelons que le Bundesrat est composé de représentants des gouvernements des Land et non pas de députés au Landtag.

Compte-tenu de la procédure légale interne à l'Allemagne, la proposition du gouvernement fédéral qui sera effectuée selon l'art. 198 A du traité de Maastricht pour la nomination des membres du CdR sera un exercice purement formel, les Länder ayant, du point de vue matériel, la possibilité de désigner directement eux-même leurs délégués au CdR.

En France, le Ministre des collectivités locales avait, dans un premier temps, suggéré une répartition par tiers des sièges entre les régions, les départements et les communes (72). Les présidents des Conseils régionaux s'étaient insurgés contre cette proposition, suggérant, à leur tour, que les régions disposent de 13 sièges, ce qui permettrait d'avoir 13 titulaires et 13 suppléants correspondants aux 26 régions françaises (régions continentales, Corse et Outre-mer). Les situations de cumul de mandats d'élus locaux et régionaux, très fréquentes en France risquent de compliquer la procédure de nomination.

La question qui se pose en Allemagne de savoir s'il convient de désigner, à côté des membres de gouvernements de Land, des parlementaires ne se pose pas dans les mêmes termes en France. Les Conseils régionaux ne disposent pas d'un gouvernement, mais d'un exécutif, qui est le président du Conseil régional. Les membres désignés au CdR pourraient être les présidents de Conseils régionaux, mais également des délégués, des vice-présidents ou encore des présidents de commissions aux affaires européennes.

b) Organisation

Le CdR désigne parmi ses membres son président et son bureau pour une durée de deux ans (art. 198 B du traité sur l'Union européenne). La durée du mandat du président correspond donc à la moitié du mandat d'un membre du CdR. On peut, sur ce point encore, constater une analogie avec la règle en vigueur au Comité économique et social, mais également avec celle du Parlement européen, où l'on procède à l'élection d'un nouveau président lorsque la moitié de la législature est écoulée.

Un protocole au traité sur l'Union européenne prévoit que le Comité économique et social et le CdR disposent d'une « structure organisationnelle commune ». Il semble que l'on s'oriente sur ce point vers une structure à deux volets comportant une partie commune et une partie spécifique propre à chacun des deux organes. L'organisation commune devrait se limiter à l'administration, aux affaires intérieures (organisation matérielle, bâtiments, transports...), à la traduction et l'interprétation... (73), en bref à la logistique. La question de savoir si le CdR aura ou non un Secrétaire général propre reste ouverte (74).

Le traité de Maastricht est muet sur de plus amples informations quant à l'organisation du CdR. A la différence des dispositions relatives au Comité économique et social, aucune règle, dans le chapitre consacré au CdR, ne prévoit la création de « sections spécialisées » ou de « sous-comités ». Il appartiendra donc aux rédacteurs du règlement intérieur de prendre les décisions qui s'imposent.

c) Fonctionnement

Le règlement intérieur sera établi par le CdR et devra être adopté par le Conseil, statuant à l'unanimité (art. 198 B, al 2). C'est un des points, avec la nomination, où apparaît de manière éclatante la tutelle du Conseil sur le CdR : ce dernier n'est pas maître de son règlement intérieur. Le Conseil pourrait décider que le CdR appliquera, *mutatis mutandis*, le règlement intérieur du Comité économique et social jusqu'à ce qu'il ait établi son propre règlement intérieur et que celui-ci ait été approuvé par le Conseil (75).

Le traité sur l'Union européenne prévoit que le CdR est convoqué par son président, à la demande du Conseil ou de la Commission. Il peut également se réunir de sa propre initiative (art, 198 B al. 3).

2. Attributions

Le CdR a une compétence exclusivement consultative : il n'a pas de droit d'initiative en matière de législation communautaire et il ne bénéficie pas de la procédure de coopération ou du droit de veto du Parlement européen.

Les cas de consultation sont au nombre de trois : consultation obligatoire et consultation facultative au titre du CdR, information obligatoire du CdR avec avis facultatif au titre des compétences du Comité économique et social. Le CdR peut en outre émettre un avis de sa propre initiative.

a) Consultation obligatoire et consultation facultative

L'art. 198 C al. 1 du traité de Maastricht prévoit la consultation du CdR par le Conseil ou par la Commission dans les cas prévus par le traité.

Ces cas sont :

- art. 126-4 : Politique de l'éducation, de la formation professionnelle et de la jeunesse, actions d'encouragement,
- art. 128-5 : Culture, actions d'encouragement,

- art. 129-4 : Santé publique, actions d'encouragement,
- art. 129 D al. 1 et 3 : Réseaux transeuropéens,
- art. 130 B : Cohésion économique et sociale, actions spécifiques,
- art. 130 D : Cohésion économique et sociale, fonds à finalité structurelle,
- art. 130 E : Cohésion économique et sociale, FEDER.

Les cas de consultation obligatoire restent donc très limités : les matières de la politique des transports (76), de la politique industrielle, de la recherche et du développement technologique, de l'environnement n'en font pas partie. C'est regrettable dans la mesure où ces matières relèvent souvent de la compétence concurrente des régions dans les ordres juridiques propres aux États membres.

Outre les cas de consultation obligatoire, le Conseil et la Commission ont la possibilité de consulter le CdR dans tous les autres cas où ils le jugent opportun (art. 198 C al. 1).

L'une des deux institutions procédant à la consultation a la faculté d'impartir au CdR un délai qui ne peut être inférieur à un mois à compter de la communication qui est adressée à cet effet au président. On notera l'extrême brièveté de ce délai. Le Comité économique et social connaissait déjà les difficultés liées à l'élaboration d'avis dans des délais très courts, lesquelles risquent de réduire la consultation à un pur exercice formel (77).

A l'expiration du délai imparti, il peut être passé outre à l'absence d'avis (art. 198 C al. 2).

L'absence d'avis dans les cas où il est rendu obligatoire par le traité constitue une « violation des formes substantielles » au sens de l'art. 173 al. 1 du traité, laquelle est sanctionnée par l'action en annulation de la directive ou du règlement en cause (art. 174) (78). La question du droit du CdR à agir en annulation se posera vraisemblablement. En effet, d'une part, il n'est pas mentionné, au premier alinéa de l'art. 173 à côté des institutions qui peuvent, avec les États membres, agir en annulation contre tout acte d'une autre institution. D'autre part, n'étant pas une personne morale, le CdR ne peut saisir la Cour de justice sur le fondement de l'art. 173 al. 2. Un arrêt récent de la Cour de justice rendu à propos de la qualité du Parlement européen pour agir en annulation mérite toutefois d'être signalé (79). Bien que le Parlement européen ne soit pas, lui non plus, mentionné à l'art. 173 al. 1, la Cour, se fondant sur les exigences de « l'équilibre institutionnel » estime que le Parlement est recevable à saisir la Cour d'un recours en annulation dirigé contre un acte du Conseil ou de la Commission, « à la condition que ce recours ne tende qu'à la sauvegarde de ses prérogatives et qu'il ne se fonde que sur les moyens tirés de la violation de celles-ci ». Les contextes sont différents - le Parlement est une institution alors que le CdR n'en est pas une, le Parlement défendait par ce recours la mise en œuvre de la procédure de coopération tandis que le CdR aurait « simplement » à défendre son droit à émettre un avis - mais la formulation utilisée par la Cour de « sauvegarde des prérogatives » laisse la porte entr'ouverte (80).

b) Information obligatoire au titre des compétences du Comité économique et social avec avis facultatif

La procédure prévue à l'art. 198 C al. 3 du traité sur l'Union européenne prévoit une procédure originale. La compétence du CdR est d'une certaine manière subordonnée à celle du Comité économique et social : lorsque le Comité économique et social est consulté en application de l'art. 198, le CdR est informé par le Conseil ou la Commission de cette demande d'avis. Le CdR peut, s'il estime que « des intérêts régionaux spécifiques sont en jeu », émettre un avis à ce sujet.

La consultation du Comité économique et social sur la base de l'art. 198 est très large (81). Elle couvre, depuis l'Acte unique, les cas suivants :

- art. 43-2 : Politique agricole commune,
- art. 49 : Liberté de circulation des travailleurs,
- art. 54-1 et 54-2 : Liberté d'établissement,
- art. 63-1 et 63-2 : Liberté de prestations des services,
- art. 75-1 : Politique des transports,
- art. 79-3 : Suppression des discriminations dans le secteur des transports,
- art. 100, 100 A : Harmonisation des législations nationales, Marché intérieur,
- art. 118, 118 A : Questions sociales, collaboration dans le domaine social,
- art. 121 : Questions sociales, Sécurité sociale des travailleurs migrants,
- art. 126 et 127 : Fonds social européen,
- art. 128 : Formation professionnelle, principes généraux,
- art. 130 D : Cohésion économique et sociale,
- art. 130 Q-1 et Q-2 : Recherche et développement technologique,
- art. 130 S : Politique de l'environnement.

Le traité de Maastricht y a en outre ajouté (82) :

- art. 99 : Harmonisation en matière fiscale,
- art. 126-4 : Éducation, formation professionnelle et jeunesse,
- art. 130 : Industrie.

Une fois l'« information » du CdR effectuée, c'est à lui d'apprécier s'il doit émettre un avis sur le sujet, « s'il estime que des intérêts régionaux spécifiques sont en jeu ». Cette disposition donnera sans doute lieu à des débats au sein de l'assemblée du CdR. Au titre des intérêts régionaux généraux, on peut entendre les domaines couverts par les cas de consultation obligatoire. Les intérêts régionaux spécifiques feront donc partie des cas de consultation non-obligatoire. Le terme « spécifique » pourrait être entendu comme spécifique à l'échelon régional - par rapport à l'échelon national - ou encore spécifique à une région ou un groupe de régions par rapport au reste du territoire communautaire (83). Les disparités considérables des situations économiques et sociales, mais aussi des compétences des collectivités régionales et locales au sein de la Communauté conduisent à y penser. On observera, enfin, que seuls les intérêts « régionaux » sont évoqués et pas les intérêts « locaux ».

L'activité du CdR pourrait dans la pratique s'étendre largement sur la base de l'art. 198 C al. 3. Toutefois, les avis qui pourront être rendus dans le cadre de cette procédure seront pas « protégés » par la procédure d'annulation pour « violation des formes substantielles » (art. 173-1 du traité), ce qui constitue une différence essentielle avec les avis rendus dans le cadre d'une consultation obligatoire prévue par le traité (84).

c) Le droit d'initiative

Dès sa création, le CdR obtient le droit d'initiative qui lui permet d'émettre un avis « dans les cas où il le juge utile » (art. 198 C al. 4).

Le Comité économique et social n'en avait pour sa part acquis la pleine reconnaissance qu'après de longues étapes (85).

On peut penser que le CdR fera un grand usage de ce droit d'initiative, afin de s'exprimer :

— sur des matières non-couvertes par les cas de consultation et d'« information » au sens de l'art 198 C al. 3, par exemple, la révision des traités, la politique de coopération au développement, la reconnaissance des diplômes (86) ;

— sur toute question politique sur laquelle il souhaite prendre du recul, avoir une vision à long terme et s'exprimer en dehors du cadre parfois étroit des cas de saisines (87), voire même des questions ne relevant pas, au terme du traité, expressément de la compétence de la Communauté, comme la politique de l'immigration (88).

La tâche du CdR pour s'intégrer dans le processus décisionnel communautaire et faire entendre sa voix ne sera pas aisée. Un premier danger pourrait être une application radicale du principe de subsidiarité. Il appartiendra au CdR de résister à la tentation d'exiger une « rerégionalisation » de certains secteurs de la politique communautaire, comme d'autres demandent une « renationalisation ». Une « rerégionalisation » ne serait d'ailleurs pas dans l'intérêt de toutes les régions : elle aurait pour résultat de renforcer les compétences de l'État central là où les régions n'existent pas ou là où elles ne disposent pas de compétences législatives.

Plus pragmatiquement, le CdR aurait sans doute intérêt à s'inspirer des principes du fédéralisme de coopération, qui veut qu'un conflit soit évité, parce que les régions ont été écoutées en amont de la décision politique.

La capacité du CdR à exprimer des avis clairs et appuyés par une large majorité au sein de son assemblée sera pour lui le gage d'être entendu et de jouer pleinement son rôle d'organe communautaire. La marge de manœuvre est étroite, mais réelle, pour un Comité doté d'une légitimité démocratique dans une Europe en mal de réconciliation avec ses citoyens.

(1) L'auteur a effectué cette recherche dans le cadre d'un stage au Comité économique et social de la Communauté européenne, Division de l'information, des publications et des relations avec les milieux socio-professionnels. Les opinions exprimés dans cet article sont celles de l'auteur et n'engagent pas le Comité économique et social.

(2) Christian Engel et Joseph van Ginderachter, *Le pouvoir régional et local dans la Communauté européenne*, Pédone, Paris, 1992, p.11 ; également Ulla Kalbfleisch-Kottsieper, *Fortentwicklung des Föderalismus in Europa - vom Provinzialismus zur stabilen politischen Perspektive ?*, DÖV, 1993, n° 13.

(3) Bundesrat, Drucks, 810/92 (Beschluß), 18 décembre 1992.

(4) *Föderalismus in Deutschland*, Politische Studien, n° spécial, 1990, pp.557-655 ; Jochen Huhn, Peter-Christian Witt, *Föderalismus in Deutschland : Traditionen und gegenwärtige Probleme*, Nomos, Baden-Baden, 1992 ; Michael Dreyer, *Föderalismus als ordnungspolitisches und normatives Prinzip : das föderative Denken der Deutschen im 19. Jh.*, Lang, Francfort-sur-le-Main, 1987.

(5) Max-Emmanuel Geis, *L'autonomie culturelle des Länder*, Régions d'Europe, 1992, n°5, p.242.

(6) BGBl, 1990, II, p. 889.

(7) Thomas Wiedmann, *Föderalismus als europäische Utopie, Die Rolle der Regionen aus rechtsvergleichender Sicht, Das Beispiel Deutschlands und Frankreichs*, AÖR, 1992, n°1, p.52.

(8) L'exemple de la culture est éloquent. Les pouvoirs explicites de la Fédération dans ce domaine sont, conformément aux art. 73 ss de la Loi fondamentale, peu nombreux. Pourtant, ce cas de primauté des Länder s'est vu inversé à travers l'interprétation extensive des pouvoirs existants et le large éventail d'appropriation tacite de pouvoirs par la fédération. Voir sur ce point en langue française : Max-Emmanuel Geis, op. cit. note 5, p. 248.

(9) Rapport d'information de M. Jean-Paul Bachy sur les régions et la Communauté européenne, Assemblée Nationale, doc. n° 2399, 1991, p. 29.

(10) Voir sur ce point l'étude de Serge Regourd, *De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie, Genèse d'une problématique*, RDP, 1990. pp. 961-987.

(11) « Paris n'est plus dans la République mais la République entière est dans Paris », texte à l'adresse de toutes les sections de la France, lu à la fête de l'invisibilité, 10 août 1793, *Moniteur* XVII, p. 374. Cité par Serge Regourd, op. cit. note précédente.

(12) Voir l'image de l'instituteur de campagne faisant une semonce à l'élève qui parle « la langue des oies et des cochons ».

(13) La loi 72-619 du 5 juillet 1972 (JORF-LD, 1972. p. 7176) avait créé au niveau régional, non pas des collectivités locales, mais

des « établissements publics régionaux ».

(14) Le terme communément utilisé de « région » ne recouvre pas des statuts juridiques uniformes : des règles particulières sont applicables aux Régions d'Outre-mer ; la Région Ile-de-France, même si son statut est très proche des autres régions a un rôle particulier en matière d'environnement et de transports ; mais, surtout, la Corse constitue une collectivité territoriale sui generis, dotée d'un statut particulier, les dispositions relatives aux régions ne s'y appliquent que dans la mesure où ce statut particulier y renvoie. Voir sur ce sujet : François Luchaire, Le statut de la collectivité territoriale de Corse, RDP, 1991, pp. 943-980 ; Jean-Paul Pastorel, Les compétences de la collectivité territoriale de Corse, RFDA, 1991, n° 7, pp. 741-750.

(15) Loi 83-8, JORF-LD, 1983, p. 215.

(16) Loi 83-663, JORF-LD, 1983, p. 2286.

(17) Parmi les publications récentes sur la décentralisation : L'état de la décentralisation (dossier), Cahiers français, 1992, n° 256 ; Jacques Le Cacheux et Laure Tourjansky, dix ans de décentralisation française : éléments de bilan, Observations et diagnostics économiques, Revue de l'OFCE, 1992, n° 41 ; Décentralisation, bilan et perspectives, AJDA, 1992, n° spécial ; Edward Jossa et Igor Semo, Les finances locales : la décentralisation inachevée ?, La Documentation française, Paris, 1990.

(18) Chiffres cités dans le « rapport Bachy », op. cit. note 9.

(19) Art. 52 de la Constitution.

(20) Art. 53 de la Constitution.

(21) Art. 20 de la Constitution.

(22) La nouvelle version de la Constitution (art. 88-4) a tenté d'apporter une amélioration en ce qui concerne les droits du parlement : « Le gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative. Pendant les sessions ou en dehors d'elles, des résolutions peuvent être votées dans le cadre du présent article, selon les modalités déterminés par le règlement de chaque assemblée ».

(23) Par exemple Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nord-Pas-de-Calais, voir : Nord-Pas-de-Calais International, 1992, n°11, pp. 28-29.

(24) Art. 32 de la Loi fondamentale.

(25) Art. 24 de la Loi fondamentale.

(26) Konrad Reuter, Praxishandbuch Bundesrat, Müller, Heidelberg, 1991, n°11 et suiv.

(27) « Neue Länderbeteiligungsverfahren ».

(28) Gesetz vom 19.12.1986 zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28.2.1986 (EEAG), BGBl, 1986, II, p. 1102

(29) BGBl, 1987, II, p. 1102.

(30) § 45 b – j du Règlement intérieur du Bundesrat.

(31) Konrad Reuter, op. cit. note n° 26, n° 9 ss.

(32) BGBl, 1957, II, p. 753.

(33) Souligné par nous.

(34) Dietmar Baetge, Grundzüge des Vertrags von Maastricht, BayVBl., 1992, n° 23, p. 714.

(35) BGBl, 1992, I, p. 2086.

(36) BGBl, 1993, I, p. 313.

(37) Albert Bleckmann, Der Vertrag über die Europäische Union, eine Einführung, DVBl, 1992, p. 338.

(38) Sur l'histoire de l'installation des bureaux d'information des Länder allemands : Konrad Zuschlinge, Die Informationsbüros der Bundesländer in Brüssel, Verw., 1989, n° 2, pp. 218-236.

(39) Avaient adopté une formule de droit privé les Länder de Hambourg, Basse-Saxe, Rhénanie du Nord-Westphalie, Sarre, Schleswig-Holstein.

(40) Formule que l'on retrouve pour les Länder de Bade-Wurtemberg, Bavière, Brandebourg, Brême, Hesse, Mecklembourg-Poméranie antérieure, Rhénanie-Palatinat, Saxe, Saxe-Anhalt.

(41) Les bureaux des nouveaux Länder ont des moyens plus réduits mais la situation va évoluer très rapidement.

(42) Konrad Zuschlinge, op. cit. note 38, p. 229.

(43) Selon les informations recueillies auprès de l'Assemblée des Régions d'Europe et la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).

(44) Les intérêts alsaciens sont en outre également représentés par l'« Association pour la promotion de l'Alsace » qui dispose d'un bureau à Bruxelles.

(45) « Bureau à Bruxelles de l'association de coopération entre la Bretagne et les Pays de la Loire », ouvert en novembre 1990.

(46) Bureau ouvert en décembre 1992.

(47) Créé officiellement en février 1990.

(48) Bureau ouvert au début de l'année 1990.

(49) La Picardie a un bureau commun avec le Comté de l'Essex à Bruxelles mais c'est le Conseil régional qui loue les locaux et non pas une association entre les deux collectivités. Le Comté d'Essex reverse ensuite au Conseil régional une partie des loyers.

(50) Les régions attachent beaucoup d'importance à une information la plus tôt possible. Brochure de présentation de l'« Association de coopération entre la Bretagne et les Pays de Loire », Bruxelles, 1993.

(51) C'est notamment la DATAR qui a depuis 1986 une délégation à la Représentation permanente, qui organise cette information.

(52) Le travail de secrétariat pourrait être d'autant plus nécessaire que le Comité des Régions aura, du moins dans un premier temps, une administration réduite.

(53) Christian Engel et Joseph van Ginderachter, op. cit. note 2, p. 12.

(54) Christian Engel et Joseph van Ginderachter, op. cit. note 2, pp. 13 et suiv.

(55) Le CCE avait été constitué à Genève en 1951, CCRE, Historique, structure, activités, Paris, 1992.

(56) Rapport de l'Assemblée générale de Bonn, 22 janvier 1993.

(57) JOCE, n° L 247/23 du 6 septembre 1988.

(58) La Conférence des ministres des Affaires européennes des Länder a décidé lors de sa réunion à Mayence les 8 et 9 juin 1993 de

- rédiger un rapport concernant notamment l'évolution du Comité des Régions pour la Conférence intergouvernementale de 1996, Beschlüsse des Europaministerkonferenz am 8/9 Juni 1993, p. 6.
- (59) La composition du Parlement européen tient, en revanche, compte de l'unification allemande et de l'augmentation de la population qui y est consécutive. Suivant la décision du Conseil européen d'Edimbourg, aux prochaines élections européennes, la République fédérale, avec 99 sièges aura 12 députés de plus que les autres « grands États ».
- (60) Réponse donnée par le commissaire Millan à la question écrite du député européen Sérgio Ribeiro, JOCE, n° C 58/26 du 1^{er} mars 1993.
- (61) Question écrite du député européen Heinz Köhler et réponse du Conseil au JOCE, n° C 81/18 du 22 mars 1993 et du député européen Alexandros Alavanos et réponse du Conseil au JOCE, n° C 81/24 du 22 mars 1993.
- (62) Voir le compte rendu de la séance des questions orales avec débat au Parlement européen, JOCE n° 3-418/201 du 13 mai 1992.
- (63) J. van Ginderachter, Le rôle des régions dans la construction européenne, Revue du Marché commun, n° 362, novembre 1992, p. 780.
- (64) Résolution adoptée le 23 mars 1993, présentée par M. Antoni Gutierrez Diaz au nom de la commission de la politique régionale sur le Comité des régions. Question orale, doc. B3-150/93, PE 159.492.
- (65) Déclaration finale de l'assemblée générale de Assemblée des Régions d'Europe, adoptée à l'unanimité à Bonn le 22 janvier 1993, p. 2.
- (66) En allemand « sie sind an keine Weisungen gebunden ».
- (67) Gesetz vom 12.3.1993 über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union, § 14, BGBl, 1993, I, p. 313. Les communes avaient pour leur part demandé une représentation plus large, de 8 sièges, voir sur ce point : Josef Hofmann, Maastricht, ein Erfolg für die kommunale Selbstverwaltung, Beteiligung der Kommunen am EG Ausschuß der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, Der Landkreis, 1992, n° 8/9, pp. 373 et suiv.
- (68) « Kommunalspitzenverbände ».
- (69) Il s'agit des Länder de Bade-Wurtemberg, Basse Saxe, Bavière, Hesse et Rhénanie du Nord-Westphalie.
- (70) Ingeborg Friebe (Hrsg.), Die Landtage im europäischen Integrationsprozeß nach Maastricht, Schriften des Landtags Nordrhein-Westfalen, Band 5, Disseldorf, 1992, pp. 107 et suiv.
- (71) Entretien de l'auteur avec les représentants de Bavière et de Rhénanie du Nord-Westphalie.
- (72) Conseil des communes et des régions d'Europe, Comité des Régions et des collectivités locales, État des décisions relatives à la désignation des membres, 28 avril 1993.
- (73) Première réflexion sur la structure organisationnelle commune, CES 260/92.
- (74) L'ARE est favorable à un Secrétaire général propre au CdR (art. 28 du projet de Règlement intérieur) de même que la Conférence des ministres des Affaires européennes des Länder (op. cit. note 58, p. 22).
- (75) Débats du Parlement européen, question du député Mc Mahon et réponse du Conseil, JOCE, n° 3-421/241, du 16.9.1992.
- (76) A l'exclusion des réseaux transeuropéens prévus au Titre XII.
- (77) Comité économique et social, Rapport sur les suites aux avis et les activités du comité, présenté par le président du Comité économique et social et social M. Alfons Margot, doc. CES 830/88.
- (78) Voir la solution analogue en ce qui concerne le Comité économique et social, soutenue par Bengt Beutler..., Die europäische Gemeinschaft, Rechtsordnung und Politik, Nomos, Baden-Baden, 1987, p. 210 et Konrad Schwaiger, in, Hans von der Groeben..., Kommentar zum EWG-Vertrag, Nomos, Baden-Baden, 1991, p. 5051.
- (79) CJCE, arrêt du 22 mai 1990, Parlement/Conseil, (70/88 Rec. I, p. 2041).
- (80) Parmi les réformes demandées par la Conférence des ministres des affaires européennes des Länder figure la reconnaissance d'un droit du CdR à ester devant la Cour de justice de la Communauté européenne, op. cit. note 58, p. 6.
- (81) Aucun Conseil économique et social national ou régional ne participe de façon aussi large au processus législatif que le Comité économique et social des Communautés européennes. Voir sur ce point : Claude Laval, L'émergence des Assemblées économiques et sociales en Europe, in : Le rôle des pouvoirs consultatifs socio-économiques dans une société modernisée, Conseil régional du Languedoc-Roussillon, Montpellier, 1990.
- (82) Des articles ont été renumérotés. Nous ne mentionnons pas les cas de saisine du Comité économique et social qui sont également des cas de saisine obligatoire du CdR.
- (83) Les régions insulaires par exemple.
- (84) Voir supra.
- (85) Le droit d'initiative n'était pas prévu dans la première version du Traité de Rome. Son principe a été admis lors de la Conférence des Chefs d'État ou de Gouvernement des États membres, réunis à Paris en octobre 1972. Ce droit fut formellement reconnu à l'art. 20 al. 4 du Règlement intérieur du Comité économique et social. Voir à ce sujet : Comité économique et social, Secrétariat général, Le Droit d'initiative du Comité économique et social des Communautés européennes, Delta, Bruxelles, 2^e éd. 1981 ; Konrad Schwaiger, op. cit. note 78, pp. 5013 ss. Le Traité de Maastricht parachève cette évolution en introduisant expressément le droit d'initiative au profit du Comité économique et social à l'art. 189.
- (86) Les Länder qui ont des compétences importantes en matière d'enseignement sont particulièrement intéressés par cette question et pourraient susciter un avis d'initiative.
- (87) Le Comité économique et social a fait usage de son droit d'initiative pour s'exprimer sur des questions aussi diverses que « la politique régionale ». JOCE n° C 75 du 3 avril 1986, « L'Uruguay Round du GATT », JOCE n° C 118 du 12 décembre 1988, « L'Europe des citoyens », JOCE n° C 223 du 31 août 1992, « L'emploi en Europe », JOCE n° C 161 du 28 avril 1993. Le Comité économique et social s'efforce de donner un retentissement particulier à ses avis d'initiative, notamment en publiant bon nombre d'entre eux sous la forme de brochures venant s'ajouter à la publication au JOCE.
- (88) C'est l'opinion de Madame Kalbfleisch-Kottsieper, fonctionnaire du Ministère des questions européennes du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie. Entretien avec l'auteur le 12 mai 1993.