

L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE, PRINCIPE DIRECTEUR DU DROIT CONSTITUTIONNEL EN EUROPE

Por THOMAS WÜRTEMBERGER*/**/**

1. LES ARGUMENTS EN FAVEUR DE LA RÉALISATION DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE: A) Un État centraliste, incapable de gouverner. B) La concurrence économique entre l'échelon local et régional. C) La démocratisation grâce à l'autonomie locale et régionale. D) Accomplissement des missions spécifiques dans le cadre de l'autonomie locale et régionale. E) L'autonomie régionale, garantie d'une multiplicité culturelle, linguistique et ethnique.—2. L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE : LES PRINCIPES DIRECTEURS DE L'ORGANISATION PUBLIQUE EN EUROPE: A) La protection de l'autonomie locale et régionale par le Conseil de l'Europe. B) La politique régionale de l'Union européenne.—3. LES DIFFICULTÉS DE TRANSPOSITION DANS LES JEUNES DÉMOCRATIES D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE: A) L'héritage centraliste. B) L'absence de « civil society ». C) Les obstacles à une deuxième chambre.—4. L'EUROPE DES RÉGIONS, UNE EUROPE DE L'ÉTAT PAR DEGRÉS.

La réalisation d'une autonomie locale et régionale¹, donc de l'autonomie administrative et de la création du droit à l'échelon local et régional,

* El Profesor Würtenberger estudió Derecho en Ginebra, Berlín y Friburgo entre 1962 y 1966. Fue becario en la *École Nationale d'Administration* de París (1970-71). Habilitado en 1977, accedió a la cátedra de Derecho público en la Universidad de Ausburgo en 1979. Desde 1981, Catedrático en la Universidad de Trier, y desde 1988, Catedrático de Derecho del Estado y Derecho administrativo en la Universidad de Friburgo. Consejero jurídico del Rector de la Universidad desde 1998.

** J'adresse tous mes remerciements à la traductrice de cette contribution, Marie Déroche.

*** Rapport présenté lors de la Conférence internationale organisée à Athènes, du 7 au 9 décembre, par le *European Public Law Center*, sur le thème : « La révision constitutionnelle dans l'Europe d'aujourd'hui ».

¹ Quand on parlera dans les pages suivantes d'autonomie locale et régionale plutôt que d'autonomie administrative (*Selbstverwaltung*), il faut comprendre qu'outre l'élément d'administration entre en jeu aussi l'idée d'un « gouvernement autonome » légitimé démocratiquement

fait partie des principes directeurs de l'organisation publique en Europe. Alors que l'autonomie locale remonte en Europe occidentale à une longue tradition, l'autonomie régionale représente dans les États d'Europe occidentale² de tradition centraliste ainsi que dans les jeunes démocraties d'Europe centrale et orientale un enjeu pour le développement d'une nouvelle organisation publique. En l'occurrence, il est largement reconnu que des raisons théoriques, politiques et économiques plaident pour une autonomie locale et régionale comme principes d'organisation publique (I). La réalisation de cette autonomie locale et régionale est de plus en plus sujet de comparaison constitutionnelle. Ainsi, les dispositions et pratiques de la République Fédérale d'Allemagne revêtent une importance particulière en ce qui concerne l'organisation et le gouvernement d'un système fédéral pour la régionalisation des États de tradition centraliste³. On note avec un intérêt particulier que la garantie d'une autonomie locale et régionale est devenue un principe directeur du droit constitutionnel européen⁴. Tant les objectifs fixés par le Conseil de l'Europe que la politique de l'Union européenne incitent à une réalisation de l'autonomie locale et régionale. L'objectif principal est l'Europe des régions, à côté de l'Europe des États nationaux (II). Les concepts d'autonomie régionale rencontrent cependant dans les États centralistes d'Europe occidentale et dans les jeunes démocraties d'Europe centrale et orientale des problèmes de transposition considérables qui trouvent leurs racines dans l'histoire de ces États (III).

doué de la compétence législative (dans ce sens PERNTHALER, « Föderalismus und Regionalismus : Ein Ansatz zur Überwindung ihrer Gegensätze », in: HUBER/PERNTHALER (Ed.), *Föderalismus und Regionalismus*, 1988, p. 13). Dans ce sens, le concept d'autonomie renvoie à l'accomplissement de missions publiques en toute légitimité démocratique. Le choix des missions déléguées aux régions par l'État à accomplir en toute légitimité démocratique et les droits de contrôle qui incombent toujours à l'État, tout cela demeure régi par l'État. On voit ainsi la distinction à opérer entre régionalisme et la forme d'État fédérale.

² Sur l'Espagne : BAR CENDÓN, « The Intermediate Level of Government in Spain », in : LARSON/NOMDEN/PETITEVILLE (Ed.), *The Intermediate Level in European States : Complexity versus Democracy ?*, 1999, pp. 127 et s. ; sur la France : HOFFMANN-MARTINOT, « Zentralisierung und Dezentralisierung in Frankreich », in : CHRISTADLER/UTERWEDDE (Ed.), *Länderbericht Frankreich*, 1999, pp. 363 et s. ; pour les autres rapports sur les pays européens, voir les contributions dans : EUROPÄISCHES REGIONALISMUS-FORSCHUNG (Ed.), *Jahrbuch des Föderalismus*, 2000, pp. 95 et s. ; ESTERBAUER/PERNTHALER (Ed.), *Europäischer Regionalismus am Wendepunkt*, 1991, pp.11 et s., 69 et s. ; OSSENBUHL (Ed.), *Föderalismus und Regionalismus in Europa*, 1990.

³ MAURER, *Staatsrecht*, 1999, § 10 n° 71 et s. : Les justifications du fédéralisme; § 16 n° 29 et s.: Le Bundesrat dans une perspective comparatiste et de politique constitutionnelle; § 21 n° 33 et s.: Sur les modèles de répartition des recettes fiscales sur le Bund, les Länder et les communes.

⁴ ZIPPELIUS, *Allgemeine Staatslehre (Politikwissenschaft)*, 13^e éd. 1999, § 38 avec notes; HÄBERLE, « Der Regionalismus als werdendes Strukturprinzip des Verfassungsstaates und als europarechtspolitische Maxime », *AöR* 118 (1993), 1 et s.; HERZOG, *Demokratische Legitimation in Europa, in den Nationalstaaten, in den Regionen*, 2000, pp. 20 et s.

1. LES ARGUMENTS EN FAVEUR DE LA RÉALISATION DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE

L'autonomie locale et régionale sont les bases d'un État décentralisé en faveur duquel nous allons développer les arguments suivants⁵ :

A) Un État centraliste, incapable de gouverner

L'autonomie locale et régionale s'inscrit contre l'esprit d'un mode de gouvernement centraliste. Selon celui-ci, l'État central porte la responsabilité pour l'ensemble du développement économique et social. Il satisfait à cette responsabilité en dirigeant de manière très étroite l'économie nationale et l'ordre social. Avec l'élargissement du secteur public⁶ et les méthodes de la planification stratégique développées au cours du XXe siècle, mais qui n'ont souvent pas abouti aux résultats escomptés⁷, on s'efforce de cerner la responsabilité politique de l'État central⁸.

Il s'est pourtant avéré qu'une direction qui émane de l'État central sur les échelons politiques local et régional est économiquement inefficace⁹. C'est ce que démontre la comparaison de l'efficacité économique des États centralisés et décentralisés :

La prospérité économique est la plus importante, lorsqu'on compare les pays, là où une grande partie des dépenses publiques s'effectue à un échelon d'autonomie locale et régionale. Comme indice comparable, le taux en pourcentage des employés du service public illustre ce point¹⁰. Un taux de pourcentage élevé des employés à un niveau de gestion autonome locale et régionale est l'indice d'un développement économique dynamique. Un niveau élevé d'indépendance locale et régionale est perçu empiriquement comme le signe d'un développement optimal de toute l'économie¹¹.

⁵ WÜRTEMBERGER, « Zur Legitimation des Föderalismus », in : *Rechtstheorie*, Beiheft 16 (1997), pp. 355 et s.; HÄBERLE (note), pp. 27 et s.

⁶ SCHMIDT, *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, Allgemeiner Teil, 1990, pp. 48 et s. avec notes.

⁷ Sur la controverse : marché ou plan : WÜRTEMBERGER, *Staatsrechtliche Probleme politischer Planung*, 1979, p. 417.

⁸ ROSENBAUM, « Die positiven Auswirkungen der Dezentralisation auf die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen der Staatsführung – eine Summe von Erfahrungen », in: *Verwaltungswissenschaftliche Information* 28 (2000), pp. 45, 47 et s.

⁹ OECD, *Managing across Levels of Government*, Paris 1997.

¹⁰ Selon l'Institut pour le Développement économique de la Banque Mondiale, cité par Rosenbaum (note), p. 51.

¹¹ Sur une politique économique fructueuse suivant ce modèle de décentralisation en Espagne, BAR CENDÓN (note 2), p. 167; sur les mêmes développements au sujet de la France: HOFMANN-MARTINOT (note 2), pp. 363, 375.

Ainsi, l'ancienne théorie de l'État central comme «État fort», suivant le modèle de l'administration napoléonienne¹² a aujourd'hui échoué : à partir d'une certaine taille, les États centralisés sont des États économiquement faibles.

B) La concurrence économique entre l'échelon local et régional

L'autonomie locale et régionale optimise la décision de la répartition des moyens publics : Les rapports entre coûts et avantages ou entre bénéficiaires et payeurs des prestations publiques peuvent être étudiés et calculés de manière plus précise au niveau local et régional.

Cela permet de plus une collaboration démocratique très étroite concernant le choix de la répartition des biens publics¹³. L'autonomie locale et régionale garantie dans le domaine économique conduit à une concurrence économique entre l'échelon local et l'échelon régional, ce qui constitue une réelle impulsion pour le développement économique¹⁴ du pays dans son ensemble.

A un échelon local et régional, il est primordial de se rendre attractif pour les implantations industrielles et le tourisme etc. en améliorant les infrastructures et des conditions de vie. Selon la théorie économique du fédéralisme, les villes et les régions entrent en concurrence ensemble dans leur recherche d'un développement économique optimal. Il ne suffit pas pour cela de prévoir les surfaces correspondantes pour les installations industrielles ou le tourisme et de les aménager de façon attractive. Il s'agit en outre de créer un environnement qui rende la ville ou la région attirante pour les employés sur place. Ainsi, la concurrence économique peut mener en même temps à une concurrence culturelle et par là-même à une multiplicité culturelle. Une telle concurrence locale et régionale conduit à une optimisation du développement économique de l'État dans son ensemble.

Le fédéralisme concurrentiel ne demeure pas sans influence sur les concepts de solidarité locale et régionale. Celle-ci vise une harmonisation solidaire des niveaux de vie entre les régions pauvres et riches réalisée par une compensation financière interrégionale, souvent complétée par des transferts publics d'affectation de ressources. Plus les prestations solidaires d'harmonisation rétablissent l'équilibre de façon forte, moins la force stimulante de la concurrence produit d'effet. Un fédéralisme de la concurrence pour être efficace conduit ainsi à un fédéralisme asymétrique¹⁵.

¹² A titre de comparaison constitutionnelle: GREWE/FABRI, *Droits constitutionnels européens*, 1995, pp. 275 et s.

¹³ ZIPPELIUS (note), § 38 II avec notes.

¹⁴ FREY, *Ein neuer Föderalismus für Europa : Die Idee der FOJ*, 1997 avec notes; APOLTE, *Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems*, 1999, pp. 170 et s.

¹⁵ STURM, « Aktuelle Entwicklungen und Schwerpunkte in der internationalen Föde-

C) La démocratisation grâce à l'autonomie locale et régionale

L'autonomie locale et régionale optimise la participation démocratique¹⁶ (la codécision ; *Mitbestimmung*). Si les communes et les régions accomplissent leurs missions dans le cadre de l'autonomie, on peut s'attendre à un certain seuil de consensus et d'acceptation des décisions politiques. Les citoyens (administrés) peuvent s'engager politiquement dans un espace de vie à leur mesure. Ils ont la possibilité d'exercer leur influence par les élections, les groupes d'intérêt et par l'impact de l'opinion politique locale sur l'aménagement politique local et régional. La liberté politique se réalise pleinement par l'autodétermination.

Cette décentralisation démocratique est en même temps un élément important de la « civil society »¹⁷. Cette dernière suppose que les citoyens s'impliquent dans la vie publique par un engagement personnel. Une telle participation à la vie publique peut s'acquérir et se pratiquer avant tout dans un cercle restreint à sa mesure. Dans cette perspective, l'élaboration d'un État démocratique et d'une « civil society » commence ainsi au niveau local et régional. L'autonomie locale et régionale est le terrain propice au développement d'une culture politique démocratique.

D) Accomplissement des missions spécifiques dans le cadre de l'autonomie locale et régionale

L'autonomie locale et régionale permet d'effectuer les missions publiques d'une manière proche des citoyens par la création d'espaces de vie à leur mesure¹⁸. Cette proximité au citoyen — un des objectifs du droit communautaire : article 1 al. 2 du Traité sur l'Union européenne¹⁹ — conduit en même temps à effectuer les tâches spécifiques. Les particularités locales ainsi que la connaissance des citoyens et des groupes sociaux peuvent être pris en compte directement à l'échelon local et régional. Cela rend possible une politique locale et régionale réellement orientée vers les besoins des individus.

La théorie de la décision (*Entscheidungstheorie*) établit que les décisions et mesures administratives sont tout aussi bonnes que les informa-

ralismus- und Regionalismusforschung », in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus* (note 2), pp. 29, 32.

¹⁶ ZIPPELIUS (note), § 23 III avec notes.

¹⁷ KRAMER/SCHNEIDER (Ed.), *Federalism and Civil Societies*, 1999.

¹⁸ ZIPPELIUS (note), § 38 III avec notes.

¹⁹ Sur la proximité au citoyen, objectif du droit de l'Union européenne: WOLFF/BACHOF/STOBER, *Verwaltungsrecht*, Vol. 1, 11e éd. 1999, p. 183.

tions qui leur servent de fondement. Les informations nécessaires peuvent être recueillies à l'échelon local et régional de façon immédiate et complète pour servir ensuite de fondement à de « véritables » décisions administratives, voire même politiques. Le mode de gouvernement de l'État centraliste échoue précisément parce qu'il ne peut suffisamment fonder ses décisions sur des informations issues du niveau local.

On peut l'illustrer notamment avec l'exemple du service public et des prestations de services locales et régionales. En l'occurrence, les administrés ont la possibilité de faire pression en faveur de l'amélioration du service public et des prestations de service dans l'hypothèse d'une autonomie locale et régionale. De telles possibilités d'impact direct procurent au citoyen un sentiment fort de libre détermination de soi et d'efficacité politique. Ainsi, il s'avère que les citoyens en République Fédérale d'Allemagne ont une confiance plus grande dans la justesse des décisions locales et régionales que dans celles qui émanent du gouvernement de leur Land ou même celles du gouvernement fédéral²⁰. Le système politique acquiert sa légitimité plus par une résolution convaincante des conflits à l'échelon local et régional que par les décisions politiques de l'État central.

E) L'autonomie régionale, garantie d'une multiplicité culturelle, linguistique et ethnique

L'autonomie régionale favorise la variété culturelle, linguistique et ethnique. Et la libre expression culturelle et linguistique favorise l'accomplissement de soi. C'est ainsi que la commune et la région deviennent les références de l'identification sociale et par là-même légitiment l'État dans son ensemble²¹.

On a souvent objecté à la garantie d'une autonomie régionale dans les États à tradition centraliste comme en France ou dans les États d'Europe centrale et orientale qu'elle tend à favoriser les tendances à la sécession²². C'est valable notamment pour les régions à forte identité culturelle ou ethnique²³. Certes, la régionalisation est probablement inopportune pendant un temps eu égard aux actuelles fortes tendances à la sécession²⁴. Mais dans une perspective à long terme, une régionalisation réussie permet justement de faire face à ces tendances à la sécession. C'est ce qu'on observe au plus tard lorsque des liens économiques et politiques très étroits sont tissés en-

²⁰ WÜRTEMBERGER, *Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen*, 1996, p. 80.

²¹ ZIPPELIUS (note), § 11 III, 3 avec notes; MAYNTZ, « Föderalismus und die Gesellschaft der Gegenwart », *AöR* 115 (1990), 232, 236 et s.

²² Cela concerne la discussion actuelle en France sur le statut autonome de la Corse.

²³ VORNDRAN, *Die Entstehung der ukrainischen Verfassung*, 2000, pp. 29 et s.

²⁴ KRAMER (Ed.), *Föderalismus zwischen Integration und Sezession*, 1993.

tre les différentes régions ainsi qu'entre ces régions et l'État lui-même, et qu'une sécession ne peut politiquement même pas être envisagée.

2. L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE : LES PRINCIPES DIRECTEURS DE L'ORGANISATION PUBLIQUE EN EUROPE

L'autonomie locale et régionale est l'objectif de l'ordre juridique européen et de la politique juridique européenne²⁵. Si l'on reprend les réflexions les plus récentes relatives au rapport du droit constitutionnel national et européen²⁶, se dessinent les grandes lignes d'un droit constitutionnel de l'organisation publique commun à toute l'Europe²⁷. Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sont les acteurs principaux d'une telle uniformisation qui s'oriente selon le principe de subsidiarité²⁸. Ce sont eux qui ont posé le cadre juridique d'une démocratie locale et d'une Europe des régions.

A) La protection de l'autonomie locale et régionale par le Conseil de l'Europe

En 1985, le « Conseil des communes et des régions en Europe » a adopté une « Charte de la gestion autonome communale »²⁹. Celle-ci pose le principe en préambule que l'autogestion communale fait partie des valeurs européennes communes et qu'elle constitue le fondement de tout système démocratique. La Charte européenne de la gestion autonome communale prévoit un droit constitutionnel communal européen qui acquiert force obligatoire après ratification de la Charte par les États membres du Conseil de l'Europe³⁰. Le Conseil de l'Europe a également transposé avec succès sa Charte européenne de la gestion communale autonome dans les jeunes démocraties d'Europe centrale et orientale.

²⁵ HÄBERLE (note), pp. 9 et s.

²⁶ SCHWARZE (Ed.), *Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung*, 2000; ders./MÜLLER-GRAFF (Ed.), *Europäische Verfassungsentwicklung*, Beiheft 1/2000 zum Europarecht.

²⁷ Perspective différente : GREWE/FABRI (note), p. 314: « Sans doute n'existe-t-il pas aujourd'hui un droit européen commun en matière territoriale »; Un tel constat passe outre les orientations supranationales et du droit international.

²⁸ HRBEK, « Das Subsidiaritätsprinzip in der EU », in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* (note 2), pp. 510 et s. avec notes; voir aussi DICHMANN, « Subsidiarität », *ORDO* 45 (1994), pp. 195 et s.

²⁹ COUNCIL OF EUROPE/CONSEIL DE L'EUROPE, *European Convention and Agreements*, Vol. V, 1990, pp. 96 et s.; *BGBL*. 1987 II, p. 66; KNEMEYER, *Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, 1989.

³⁰ « Ius commune constitutionale »: HÄBERLE (note 4), p. 22.

Le projet de Charte européenne de l'autonomie régionale du Conseil de l'Europe n'est pas encore ratifié³¹. Celle-ci trouve un parallèle évident dans la Charte du Parlement européen en faveur de la régionalisation³². La Charte du Conseil de l'Europe s'oriente vers le principe de subsidiarité. La gestion régionale autonome ne doit pas porter atteinte à l'autonomie de gestion communale. L'autonomie régionale ne doit en outre pas être à la charge de la souveraineté de l'État (Préambule). Peuvent être dévolues aux régions les compétences en matière de protection de l'environnement, d'économie régionale, de voies de communication régionales, etc. Les compétences attribuées aux régions sont déterminées en vertu du principe de subsidiarité (art. 3).

Il faut distinguer dans l'attribution des compétences aux régions entre les compétences propres et les compétences déléguées. Gestion autonome régionale signifie, comme pour la gestion autonome communale, que l'État ne doit exercer aucune influence sur les décisions et mesures régionales. Outre les compétences propres des régions apparaissent les compétences déléguées par l'État. Il faut s'assurer que le personnel administratif, nécessaire à l'exécution des compétences des régions, existe bien à l'échelon régional. Il est exigé que les compétences déléguées aux régions soient exercées selon les préférences respectives des différentes régions (art. 5).

Les limites des compétences des régions sont posées par le principe de subsidiarité et le principe de solidarité. Le principe de subsidiarité distingue nettement les compétences des régions de celles des communes. Le principe de solidarité suppose que les régions les plus riches respectent les intérêts des régions pauvres dans l'exploitation de leurs ressources. Cette solidarité des régions ne doit cependant pas aboutir à ce que les différences régionales existantes soient accentuées (art. 7).

Les régions doivent disposer de leurs propres ressources financières afin de ne pas devenir dépendantes de l'État. A cette fin, elles doivent avoir le droit de percevoir leurs propres impôts et taxes ou bien de recevoir une partie des impôts qui reviennent à l'État. Le cas d'une région qui négocierait son financement avec l'État ne doit pas se présenter. Il faut prévoir une harmonisation financière entre régions riches et régions pauvres (art. 14, 15).

Vu dans son ensemble, le projet de la Charte européenne d'autonomie régionale suppose que les États disposent d'une marge d'appréciation politique considérable pour leur organisation à l'échelon régional. Toutefois, toutes les lignes directrices qui doivent être respectées lors de la régionalisation sont abordées très précisément. Justement en raison des objectifs précis en faveur de la régionalisation, il n'est guère surprenant que le projet de Charte européenne d'autonomie régionale ne soit pas encore entré

³¹ Recommandation 34 (1997) sur le projet de Charte européenne de l'autonomie régionale, [http://www.coefr/splre/text@rec/1997/rec34\(97\)f.htm](http://www.coefr/splre/text@rec/1997/rec34(97)f.htm).

³² *ABl. EG* 1988, Nr. C 326/289; *ABl. EG* Nr. C 326/296.

en vigueur jusqu'à présent. Mais déjà dans sa version actuelle, elle sert de référence à l'appréciation d'une régionalisation réussie dans les États de tradition centraliste tout comme dans les jeunes démocraties d'Europe centrale et orientale³³.

B) La politique régionale de l'Union européenne

Depuis le Traité de Maastricht de 1992, l'Union européenne prévoit des subdivisions particulières de ses États membres avec l'Europe des régions³⁴. Les régions font partie de ces subdivisions comme un troisième échelon particulier, subordonné à l'Union européenne et aux différents États membres. Cet échelon est représenté par le Comité des régions³⁵. Les régions déterminées par l'Union européenne³⁶ fournissent les critères des domaines à promouvoir en priorité à l'intérieur de l'Union européenne. Au sein de l'Union européenne se forment les ébauches d'un régionalisme européen³⁷. Les pays qui adhèrent à l'Union européenne sont soumis à l'obligation d'une régionalisation³⁸. La politique régionale européenne promet de façon ciblée l'économie des régions pauvres de la Communauté. Contribuer à la réduction de l'écart de développement économique entre les différentes régions est considéré comme l'une des missions de l'Union européenne³⁹. Dans l'art. 158 al. 2 du Traité sur l'Union, l'Union européenne se fixe pour objectif de réduire les différences de l'état de développement des différentes régions et le retard des territoires les plus défavorisés. C'est à cette fin d'harmonisation régionale que servent le fonds agricole, le fonds social et le fonds régional⁴⁰.

Toutes les régions qui produisent moins de 90% du produit national brut moyen de l'Union européenne sont incitées à rétablir l'équilibre entre les régions « pauvres » et les régions « riches ». Sans qu'il soit besoin d'aller plus loin dans les détails, on constate la chose suivante : La politique régionale européenne s'oriente vers une solidarité à dimension communau-

³³ Idem HÄBERLE (note 4), pp. 20 et s.

³⁴ KNEMEYER, « Subsidiarität – Föderalismus, Dezentralisation », *DVBl.* 1990, 449 et s.; HRBEK/WEYAND, *Das Europa der Regionen*, 1994.

³⁵ HRBEK, « Der Ausschuß der Regionen », in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* (note 2), pp. 461 et s.

³⁶ LECHERER, *Das Subsidiaritätsprinzip*, 1993, p. 92.

³⁷ KNEMEYER, *Europa der Regionen – Europa der Kommunen*, 1994; BORKENHAGEN/BRUNS/KLÖSS/MEMMINGER/STEIN (Hg.), *Die deutschen Länder in Europa*, 1992, pp. 183 et s.

³⁸ DIERINGER, « Ungarn – Vom "demokratischen Zentralismus" zur dezentralisierten Demokratie? », in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* (note 2), pp. 370, 380 et s. avec notes.

³⁹ OPPERMAN, *Europarecht*, 2e éd. 1999, n° 968 et s. avec notes.

⁴⁰ Oppermann (note), n° 975 et s.

taire. Une politique régionale efficace contribue au progrès économique, à l'amélioration des conditions de vie et au renforcement de la cohésion de l'Union européenne.

3. LES DIFFICULTÉS DE TRANSPOSITION DANS LES JEUNES DÉMOCRATIES D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

La transposition de l'Europe des régions en France ou en Angleterre à une France ou une Angleterre des régions laisse présager de grosses difficultés dans ces États de tradition centraliste. Les deux pays réalisent actuellement une régionalisation assez poussée qui n'est pas sans susciter des résistances politiques d'une certaine ampleur⁴¹.

L'organisation de l'autonomie locale et régionale dans les jeunes démocraties d'Europe centrale et orientale, dont il nous faut traiter de façon plus détaillée, a tout juste débuté jusqu'alors et se heurte à des difficultés considérables. Apparaît en l'occurrence une nouvelle culture démocratique à l'échelon de l'État central ; ce processus ne connaît cependant que peu d'équivalents à l'échelon local et régional⁴².

A) L'héritage centraliste

L'organisation administrative d'un pays et le modèle administratif qui lui convient sont toujours des questions qui relèvent de son histoire⁴³. Ainsi, le passage d'une organisation administrative d'une structure centraliste à une forme décentralisée compte parmi les projets de réforme les plus ardues. Non seulement l'exécution des missions publiques est organisée de manière nouvelle, mais le personnel administratif doit également être formé à ses nouvelles tâches. En plus, de nouveaux seuils d'identification avec « leur » administration sont ouverts aux citoyens.

Dans les jeunes démocraties d'Europe centrale et orientale, la mission d'une nouvelle organisation de l'administration se heurte à des conditions de base difficiles. Jusqu'au début des années 90, les États d'Europe centrale et orientale étaient organisés de façon centralisée. Cette forme d'organisation centraliste n'a pas permis une gestion locale et régionale autonome. Par conséquent, aucune conscience démocratique qui aspire à une participation politique (*Mitbestimmung*) au niveau local et régional n'a pu se former jusqu'à récemment.

⁴¹ SCHWAB, *Devolution – Die asymmetrische Staatsordnung des Vereinigten Königreichs*, Freiburger Dissertation, 2002.

⁴² Sur les problèmes de transposition du modèle : Häberle (note), pp. 42 et s.

⁴³ HEYEN, *Kultur und Identität in der europäischen Verwaltungsrechtsvergleichung*, 2000, pp. 25, 31 avec notes.

S'ajoutent du reste des problèmes pratiques non négligeables. Même là où le cadre juridique pour l'autonomie locale et régionale a été créé, il n'est pas mis en oeuvre politiquement. Face à l'administration hiérarchisée de l'État central, l'échelon local demeure dénué de pouvoir d'exécution⁴⁴. L'écart entre la garantie normative de l'autonomie locale et la réalité juridique est frappant⁴⁵.

Héritée de la tradition centraliste des États d'Europe centrale et orientale, la crainte persiste de devoir affronter des difficultés importantes à gouverner lors du renforcement de l'autonomie locale et régionale. Cette crainte n'est pas totalement infondée dans la mesure où un État central fort était jugé nécessaire dans la phase de transition d'une économie planifiée à une économie de marché, État central fort qui permette de mener à bien avec énergie et fermeté les réformes économiques nécessaires, de réduire l'appareil d'État, d'encourager les privatisations, etc.

Ce processus de transformation a également démontré que la capacité de gouverner de l'État central est extrêmement limitée même dans les États avec un fort héritage centraliste. Ainsi, il s'agit de procurer aux jeunes démocraties d'Europe centrale et orientale toutes les possibilités de direction qui se sont mis en place peu à peu dans les États fédéraux. Sur le modèle du fédéralisme coopératif⁴⁶ en Allemagne, on pourrait parler de régionalisme coopératif. Dès lors que l'autonomie locale et régionale est garantie, on en arrive à une coopération politique entre le niveau régional et l'État central s'il s'agit de développer une politique régionale générale. Les moyens de régulation du côté de l'État central sont en l'espèce les lois de planification et de programmation, la formation de commissions communes ou encore l'institution d'un Conseil régional où les régions n'ont pas la majorité sur l'État ni l'État sur les régions.

B) L'absence de « civil society »

Même si l'autonomie locale et régionale est concrétisée par la législation et l'organisation administrative, la culture politique fait encore défaut à long terme dans les jeunes démocraties d'Europe centrale et orientale, dont la participation politique a besoin au niveau local et régional. Dans la plupart des États d'Europe centrale et orientale, les partis politiques qui s'engagent au niveau local et régional font défaut tout comme les associa-

⁴⁴ Sur l'échec du concept de régionalisation en Pologne: BOKAJLO, « Polen – Die neuen Woiwodschaften im Europa der Regionen », in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* (note 2), pp. 340, 354 et s.

⁴⁵ RUDA/SZYRMER/SULTAN, *Reform of self-governance and local public administration in Ukraine*, Manuscrit Octobre 2000, p. 2.

⁴⁶ Maurer (note), § 10 n° 55 et s. avec notes.

tions, les initiatives citoyennes etc. qui se consacrent à l'aménagement de leur espace de vie⁴⁷ par engagement citoyen. Il manque une société civile (civil society) prête à assumer la responsabilité politique des affaires publiques aussi dans la vie quotidienne. Il est assez symptomatique que non seulement une participation extrêmement faible soit constatée aux élections municipales, mais qu'en outre les personnes élues ont déjà toutes rempli des fonctions administratives dans le système communiste.

Forger une « civil society » fait partie des objectifs principaux de réforme des années à venir. Il s'agit en l'occurrence non seulement de soutenir la création des associations, des initiatives citoyennes etc., mais également d'agir sur l'enseignement dans les écoles et les universités en faveur de l'apparition d'un engagement citoyen. Il importe aussi de veiller à l'émergence d'un personnel administratif qui se sait soumis aux exigences d'une administration spécifique et conforme à l'État de droit.

Une nouvelle élite administrative légitimée démocratiquement à l'échelon régional permet probablement de faire front à la formation de clans et à la corruption qui l'accompagne⁴⁸. Elle peut protéger la nouvelle structure administrative portée par elle grâce à des mesures publiques efficaces contre les influences du patronage et de la corruption.

C) Les obstacles à une deuxième chambre

Un renforcement de l'autonomie locale et régionale soulève la question de savoir si et comment les intérêts locaux et régionaux doivent être représentés dans une deuxième chambre. Les réformes administratives des États d'Europe centrale et orientale ont donné une nouvelle impulsion à la vieille discussion sur les fonctions et le choix d'une seconde chambre⁴⁹.

L'introduction d'une seconde chambre ne se justifie pas d'abord en comparant avec le système bicaméral de la République fédérale d'Allemagne ou des États-Unis d'Amérique. Dans ces deux d'États, il existe une longue tradition politique du système bicaméral dans laquelle certains mécanismes de l'élaboration de la décision politique et du jeu politique⁵⁰ se sont élaborés.

⁴⁷ PANINA/GOLOVAKHA, *Tendencies in the Development of Ukrainian Society (1994-1998)*. *Sociological Indicators*, 1999, p. 56, démontrent que la propension à participation des citoyens en Ukraine a encore baissé depuis 1994 et ne se traduit que par un taux extrêmement faible. Cela s'oppose au rapide développement d'une culture de la participation démocratique à l'échelon local et régional.

⁴⁸ Voir l'étude de cas de VAN ZON, « The mismanaged Integration of Zaporizhzhya with the World Economy », in: *Regional Studies* 32 (1998), 607, 615 avec notes pour la transition du « plan » au « clan » et non pas au « market ».

⁴⁹ Voir aussi RIESCHER/RUB/HAAS (Ed.), *Zweite Kammern*, 2000.

⁵⁰ Dans ce sens avec insistance MAURER (note), § 16 n° 43; sur la capacité de l'avenir

Dans les États d'Europe centrale et orientale, il s'agirait en principe de compléter un système présidentiel par une chambre régionale en guise de seconde chambre. Si cela devait être une seconde chambre avec une position constitutionnelle, même politique affirmée, par exemple avec des veto contre toutes les lois ou seulement celles pertinentes en matière de politique régionale ou de décision budgétaire, les difficultés suivantes en résulteraient : dans certains États d'Europe centrale et orientale, par exemple en Ukraine avec son système semi-présidentiel, il est actuellement extrêmement difficile d'engager le processus de réforme politique avec l'urgence qui convient en présence des points de vue divergents du président, du gouvernement et du Parlement. Si un autre acteur politique telle qu'une deuxième chambre devait pénétrer dans l'arène politique, on peut alors d'ores et déjà prévoir un blocage du système politique⁵¹. Cela vaut assurément seulement pour la période du difficile processus de transformation. Une fois prise, la décision peut porter sur la question de savoir s'il faut attribuer des droits de participation plus importants à une chambre régionale afin que des réformes juridiques puissent être effectuées avec un large consensus politique⁵².

4. L'EUROPE DES RÉGIONS, UNE EUROPE DE L'ÉTAT PAR DEGRÉS

Permettez-moi de terminer avec la thèse suivante : l'autonomie locale et régionale est un principe du droit constitutionnel européen. Les États membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne doivent garantir la gestion autonome à leurs communes et à leurs régions. Les États qui ne choisiront pas ce mode d'organisation publique seront défavorisés dans leur développement économique et démocratique.

Ainsi, la *ratio politica*, la raison d'État plaide pour une organisation publique qui garantisse l'autonomie locale et régionale. Quiconque s'engage pour le principe de subsidiarité en Europe doit garantir aussi logiquement l'autonomie locale et régionale pour l'organisation interne de l'État. Cela conduit à une forme particulière d'un État par degrés⁵³. La souveraineté politique est répartie au moins à quatre niveaux : le niveau de l'Union européenne, des États nationaux, des régions et des communes. La démocratie politique est garantie à tous les échelons. Ce modèle d'un État par degrés est celui d'une organisation publique de l'Europe de l'avenir.

politique en cas de politique de veto du Bundesrat à comparer avec RIESCHER/RUB, « Schlußbetrachtung: Zur Funktion von zweiten Kammern in modernen Demokratien », in: RIESCHER/RUB/HAAS (note), p. 395.

⁵¹ MANBACH, « "Learning by doing" ». Der russische Föderationsrat im Prozeß der Institutionenbildung », in: RIESCHER/RUB/HAAS (note), pp. 299, 313; STEINSDORFF, « Kalkulierter Konflikt und begrenzte Kooperation. Zum Verhältnis von Präsident, Regierung und Parlament in Rußland », in: *Osteuropa* 49 (1999), pp. 16, 31.

⁵² RIESCHER/RUB (note), pp. 382, 399 et s.

⁵³ SCHWARZE (Ed.), *Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung*, 2000.