

UNIVERSITÉ D'ORLÉANS

# MÉLANGES EN L'HONNEUR DE HENRI JACQUOT

## LA FORMATION D'UNE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DE L'ESPACE COMMUNAUTAIRE : PRINCIPE DE SUBSIDIARITE ET CONVERGENCE DES POLITIQUES FRANÇAISE ET ALLEMANDE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE \*

Carl-Heinz DAVID <sup>1</sup>

*Professeur à l'Université de Dortmund*

### I. - Introduction

Les discussions sur la mise en œuvre d'un schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) <sup>2</sup> se sont finalement conclues lors de la réunion de la conférence européenne des ministres chargés de l'aménagement du territoire (CEMAT) à Potsdam en 1999. Elles ont été marquées ces dernières années par des divergences de vues entre les Etats membres, y compris entre la France et l'Allemagne. Dans la perspective de l'application et du développement du SDEC, un rapprochement des positions de principe des deux pays peut toutefois être constaté.

Ce rapprochement s'explique au premier chef par la reviviscence des intérêts nationaux liée à l'élargissement de l'Union européenne (UE) à l'Est et au changement qu'il induit dans le cadre de la politique régionale. Nombreux sont ceux, dans la structure polycentrique <sup>3</sup> du territoire des anciennes zones de

\* Traduit par Catherine Haguenu-Moizard, maître de conférences en droit public, Université d'Orléans.

<sup>1</sup> Avec la collaboration de Hendrik David (architecte ETH).

<sup>2</sup> Commission européenne, Schéma de développement de l'espace communautaire - SDEC, 1999.

<sup>3</sup> Tatzberger, Gabriele, *The concept of territorial cohesion in Europe, its interpretation and links to peripheral development*, AESOP Conférence, Leuven, 2003.

développement périphériques françaises et allemandes, qui pourraient désormais perdre leur capacité de développement. Cela sera le cas même si les critères actuels de développement sont maintenus, car l'application de ces critères entraînera un transfert de moyens vers les nouveaux Etats membres. La France et l'Allemagne, qui sont toutes deux contributeurs nets au budget de l'UE, ont rendu publique leur réflexion à ce sujet<sup>4</sup>. La DG XVI, dans son récent 3<sup>e</sup> rapport sur la cohésion économique et sociale<sup>5</sup>, en a largement tenu compte, ne serait-ce que parce que la Commission ne peut se passer de l'appui de la France et de l'Allemagne pour faire approuver sa proposition d'augmentation du budget de l'UE. La formulation des objectifs de développement prend en tout cas en considération les besoins persistants dans les Etats membres originaires. Ces besoins sont évalués en partie par référence aux capacités concurrentielles à venir<sup>6</sup>, y compris en actualisant les données statistiques (négatives). Il en va ainsi pour les nouveaux Länder.

Corrélativement à la proposition de la Commission d'augmenter la contribution des Etats au budget de l'UE et de maintenir l'aide au développement, notamment dans les nouveaux Länder, la politique interne allemande de l'aménagement du territoire a changé. Celle-ci vise à accroître les moyens du développement régional et se heurte à l'opposition de principe du ministère fédéral de l'économie ainsi qu'aux efforts du ministère fédéral des finances pour mettre un frein à l'augmentation des contributions au budget de l'UE. La politique fédérale de l'aménagement du territoire se rattache au ministère des transports et de la construction au sujet desquels le ministre Stolpe est responsable de l'élargissement à l'Est. Elle est donc soumise à une forte pression de l'important département fédéral de l'Economie et des Finances. Elle s'en trouve indirectement revalorisée, aussi bien dans sa signification politique que dans tous ses autres aspects.

A l'origine, il n'était pas prévu que la politique allemande de l'aménagement du territoire soit dotée de moyens budgétaires et qu'elle entre ainsi en concurrence politique avec les départements ministériels concernés. Un système d'objectifs juridiquement obligatoires devait permettre de réaliser la mission de coordination. En raison de la structure fédérale, sa mise en œuvre relevait de la compétence des Länder (et non de la compétence fédérale !). La politique fédérale de l'aménagement du territoire - l'Etat fédéral n'ayant compétence que pour adopter des lois-cadres - doit donc œuvrer à la coordination de manière particulièrement persuasive, et ne pas s'arrêter à un simple instrument de planification<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Recommandation commune du Beirat für Raumordnung (Conseil consultatif allemand pour l'aménagement du territoire) et du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire français adoptée le 28 juin 2002 à Limoges : l'avenir de la politique régionale et les impacts territoriaux des politiques communautaires.

<sup>5</sup> Commission, *Un nouveau partenariat pour la cohésion - convergence, compétitivité, coopération*, 3<sup>e</sup> rapport sur la cohésion économique et sociale, février 2004.

<sup>6</sup> Conseil européen de Lisbonne, 2002 : to become the most dynamic, competitive sustainable knowledge based economy (en anglais dans le texte, NDT).

<sup>7</sup> Les plans de développement des Länder sont de la compétence des Länder. Le programme fédéral d'aménagement du territoire de 1975 n'est donc pas un programme établi par la Fédération, contrairement à ce que son intitulé peut laisser penser, mais par la Fédération et les Länder ensemble.

De par son lien avec les fonds européens, l'aménagement du territoire, essentiellement conçu comme un outil intégré et global de planification, se rapproche de plus en plus d'une politique autonome, et entre ainsi en concurrence avec les départements qu'il devait coordonner.

L'aménagement fédéral du territoire ainsi que la planification au niveau des Länder n'ont jamais été compris comme de véritables politiques d'équipement du territoire par des infrastructures, comme la traduction française habituelle par « aménagement du territoire » pourrait le laisser croire. Ils sont conçus comme de vastes outils intégrés de planification prenant en compte largement les aspects économiques, sociaux et environnementaux.

Les différentes politiques internes d'aménagement du territoire et la politique européenne de développement de l'espace, fondée sur le SDEC, ne se recoupent pas exactement mais recouvrent des domaines différents d'un Etat membre à l'autre. La politique européenne de développement de l'espace comprend dès lors des éléments issus des conceptions française et allemande de l'aménagement du territoire, ainsi bien sûr que des éléments issus des politiques d'autres Etats membres, en particulier les Pays-Bas<sup>8</sup>. Les conceptions française et allemande de l'aménagement du territoire représentent deux modèles politiques types. Il est vrai que les différences les plus marquantes ont été réduites de façon considérable grâce à la convergence des positions de principe récentes prises par la France et l'Allemagne.

Cela tient notamment au changement du cadre des politiques d'aménagement du territoire. Après l'adoption du SDEC, la Commission européenne a subordonné sa participation à une politique européenne de développement de l'espace à un changement de position clair. Le processus qui a mené au SDEC était de nature intergouvernementale. Il a été conduit par les Etats membres, réunis au sein de la CEMAT<sup>9</sup>. Son organisation a reposé sur le présidium tournant représentant la présidence du Conseil de l'UE (la « troïka »), la participation personnelle de la Commission et son soutien financier ainsi que sur l'aide déterminante d'une commission de travail dotée d'un secrétariat. Cette commission a rendu possible le soutien actif des autorités nationales chargées de l'aménagement du territoire. Avec l'adoption du SDEC à Potsdam, l'achèvement du processus n'a échappé que de façon limitée à la Commission. Sa mission et sa compétence pour mettre en œuvre l'organisation et les modalités procédurales ont été rendues plus effectives<sup>10</sup>.

Le principe de subsidiarité pourrait constituer une solution à la répartition actuelle des missions et des compétences. La question se pose de savoir, particulièrement depuis l'adoption du SDEC, si la politique européenne de l'aménagement du territoire doit relever de la compétence de la Commission européenne ou si les Etats membres ne peuvent pas en décider entre eux, avec également la participation de la Commission. Contrairement à ce qui se produit

<sup>8</sup> David, Carl-Heinz, *Extending Spatial Planning to European and Global Scale - The Impact on Law, Governmental Structures, Procedures*, EUREG, 8/2000.

<sup>9</sup> Voir note 4.

<sup>10</sup> Voir note 14.

dans les nombreux débats abstraits sur le principe de subsidiarité, un véritable problème politique et juridique se présente ici, qui pourrait permettre de tester l'opérationnalité du principe de subsidiarité. Les discussions seront également menées en lien avec l'évolution du programme ORATE. Les Etats membres préfèrent continuer à privilégier une observation de l'espace par les Etats tandis que la Commission affirme sa compétence sur ces thèmes de recherche et souhaite traduire les résultats de ce travail par des décisions politiques<sup>11</sup>. Le 3<sup>e</sup> rapport sur la cohésion économique et sociale illustre à quel point des résultats de recherche peuvent être utilisés de manière sélective à des fins politiques.

En raison de la régionalisation croissante des problèmes d'aménagement du territoire, ce ne sont plus seulement les partenaires des traités européens – les Etats membres et l'UE – qui se trouvent en présence. L'UE traite déjà avec les autorités régionales et locales, conclut des contrats avec elles ou leur accorde un soutien financier. Le Parlement européen et les commissions participant à la procédure dite de codécision se considèrent de plus en plus comme des représentants politiques, aux côtés de la Commission et du Conseil des ministres. Ils voient dans les niveaux régional et local des acteurs politiques européens. Les niveaux (politiques et administratifs) infra-étatiques mais aussi des acteurs individuels publics ou privés, jusqu'au simple citoyen, se voient reconnaître une importance croissante dans les procédures et les institutions. Leurs activités semblent prendre une place de plus en plus essentielle dans la politique européenne d'aménagement du territoire et son exécution. Même s'il ne fait aucun doute que les structures régionales et locales ne sont pas directement visées par le droit communautaire, celui-ci les touche, de par les discussions sur le principe de subsidiarité.

Le principe de subsidiarité est posé par l'article 5 (ex art. 3b) du traité instituant la Communauté européenne (TCE)<sup>12</sup>. Ce texte, issu du traité de Maastricht (1992), a survécu à toutes les modifications du Traité. Un complément y a été apporté par un protocole annexé au traité d'Amsterdam<sup>13</sup>.

Le projet de traité constitutionnel (PTC) reconnaît une place centrale au principe de subsidiarité dans le nouveau système juridique de l'Union, par son article I-11 lui-même complété par une nouvelle version du protocole<sup>14</sup> qui reprend et élargit l'ancien protocole du traité d'Amsterdam<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Voir entre autres les positions des ministres néerlandais et bavarois lors de la réunion ORATE à Berlin le 2 mars 2004.

<sup>12</sup> Art. 5 § 2 TCE : « Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. »

<sup>13</sup> Le principe de subsidiarité découle de l'article 5 § 2 TCF (ex art. 3b issu du traité de Maastricht de 1992) tel qu'interprété par le protocole n° 30 annexé au traité d'Amsterdam de 1997 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

<sup>14</sup> Projet de traité constitutionnel établi par la Convention européenne les 13 juin 2003 et 10 juill. 2003, adopté le 18 juin 2004 par le Conseil européen de Bruxelles, ainsi que le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

<sup>15</sup> David, Carl-Heinz, « Territorialer Zusammenhalt : Kompetenzzuwachs für die Raumordnung auf europäischer Ebene oder neues Kompetenzfeld – Rechtliche und politische Implikationen des Vertragsgesamtwerkes einer Europäischen Verfassung », *Die öffentliche Verwaltung*, 2004, p. 146 et s.

Les discussions sur le PTC au sujet de la subsidiarité se sont largement orientées dans le sens d'une refonte générale du système de répartition des compétences en faveur de l'UE et des Etats membres. La procédure dite de codécision – à laquelle participent les différentes institutions de l'Union, dont le Parlement européen, et d'autres organes communautaires spécifiques – n'échapperait pas à cette refonte. La politique de développement de l'espace n'a pourtant pas constitué un thème central dans les très larges consultations autour du projet de traité. Elle a cependant figuré en arrière-plan des discussions et a servi d'exemple afin d'évaluer le système actuel de répartition des compétences dans l'UE.

## II. – Les significations différentes de la subsidiarité en droit allemand et en droit français

La théorie de la subsidiarité a connu une évolution complètement différente en France et en Allemagne du point de vue de l'histoire des idées comme du point de vue politique.

Aux yeux d'un observateur éloigné, les traités européens du début des années 1990 ont clairement fait progresser l'idée de subsidiarité en France, dans le droit constitutionnel et dans le droit de l'aménagement du territoire. Le mot « subsidiarité » ne figure par dans les éditions de l'encyclopédie Larousse datant de l'après-guerre. Peut-être cela a-t-il un rapport avec la stricte séparation de l'Eglise et de l'Etat en France. La subsidiarité est un concept issu de la doctrine sociale de l'Eglise catholique, à laquelle des théologiens allemands (von Nell-Breuning) ont contribué<sup>16</sup>. Son inclusion dans l'encyclique papale « *Quadragesimo Anno* » de 1931 a fait l'objet de discussions théologiques et constitutionnelles. Le but était de prendre position en faveur d'une limitation du pouvoir de l'Etat, face aux régimes fascistes et communistes qui se répandaient en Europe à l'époque.

La discussion sur la subsidiarité et l'opposition de l'Eglise au national-socialisme s'est poursuivie en Allemagne dans l'immédiat après-guerre. Les organes constituants qui ont travaillé sur la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne arrêtée en 1948 avaient donc une connaissance approfondie de ces discussions sur la subsidiarité. Ils ont délibérément omis de consacrer la subsidiarité comme un principe constitutionnel spécifique, par exemple dans la partie portant sur les droits fondamentaux. L'ancien président de la Cour constitutionnelle, devenu président de la RFA, Roman Herzog, a montré de façon convaincante dans un article monumental de 1975 que ce principe issu de la doctrine sociale de l'Eglise ne pouvait pas être tout simplement transposé dans la législation ou le droit constitutionnel<sup>17</sup>. Certains de ses aspects sont toutefois régis

<sup>16</sup> Voir Gabriel, Karl, « Das Subsidiaritätsprinzip in *Quadragesimo Anno* » in Rauscher, Anton (dir.), *Subsidiarität-Strukturprinzip in Staat und Gesellschaft*, Bachem Verlag, Köln, 2000, p. 13 et s.

<sup>17</sup> Herzog, Roman, Stichwort « Subsidiaritätsprinzip » in *Evangelisches Staatslexikon*, Kreuzverlag, 2<sup>e</sup> éd. 1975.

par le droit constitutionnel concernant la protection du mariage et de la famille. Pour le reste, la portée constitutionnelle du principe de subsidiarité est restée limitée. La subsidiarité est parfois utilisée pour justifier constitutionnellement le soutien financier apporté aux activités sociales et éducatives des Eglises par l'Etat sans que celui-ci puisse pour autant s'immiscer dans leur contenu.

Le principe de subsidiarité a été affirmé par le nouvel article 23 § 1 de la Loi fondamentale, corrélativement à l'autorisation des transferts de droits souverains vers l'Union européenne donnée par cet article<sup>18</sup>. Il restera en l'état jusqu'à ce qu'un changement radical soit décidé au niveau européen, certainement dans un sens plus fédéral.

### III. – Introduction du principe de subsidiarité en droit communautaire sous l'influence des Länder allemands

Du point de vue allemand, et peut-être aussi du point de vue plus éloigné des Français, les Länder allemands semblent avoir été les acteurs essentiels de l'introduction du principe de subsidiarité dans les traités européens. Ce faisant, ils défendaient essentiellement leurs intérêts au sein de la Fédération et seulement en partie des intérêts européens. Parallèlement, les Länder ont obtenu le droit constitutionnel de participer à la préparation du processus de décision communautaire, en raison de l'importance croissante de celui-ci pour les Länder. C'est compréhensible. Si seule la Fédération, à travers le gouvernement fédéral, est représentée dans le processus de décision européen, les actes juridiques européens doivent souvent être exécutés par le législateur et l'administration des Länder. La participation des Länder au processus de décision européen au niveau de la Fédération a été prévue par une révision de l'article 23 de la Loi fondamentale et fonctionne depuis sans histoire. Dans le même temps, le champ d'action des Länder s'est élargi au niveau communautaire. Afin qu'ils puissent participer aux décisions, ils sont représentés au sein du Comité des régions (article 263 TCE). La discussion sur le principe de subsidiarité a servi aux Länder à amorcer le débat politique. Ils ont pu renforcer le protocole d'application du principe de subsidiarité, notamment en affirmant leur position avec les associations européennes de communes.

On sait que la perception du Comité des régions est complètement différente en France et en Allemagne. En France, le Comité est perçu avec réserve, en raison de la conception centralisée de l'Etat. Du point de vue des Länder allemands en revanche, le Comité est souvent survalorisé, en étant considéré comme une espèce de chambre communautaire des régions, aux côtés de la Commission et du Conseil. Les discussions actuelles sur le traité constitutionnel ont cependant fait apparaître clairement l'hétérogénéité des représentations régionales. Celle-ci ne pourra que s'accroître avec l'élargissement de l'UE à l'Est

<sup>18</sup> Introduit dans la Loi fondamentale de 1949 par une révision de 1992.

et avec elle, les disparités politiques dans une Europe élargie. Au sein de la structure institutionnelle de la Communauté, les efforts du Comité des régions pour être reconnu politiquement face à la Commission<sup>19</sup> et au Conseil seront soutenus en tout état de cause par le Parlement européen.

Les Länder allemands attendent cependant du futur droit constitutionnel européen un renforcement de leur statut juridique communautaire, eux qui sont en droit interne dotés de la qualité d'Etat et ont donc leur propre compétence législative dans un système fédéral bicaméral.

La stratégie des Länder a consisté à unir leurs efforts en vue d'accroître au niveau communautaire leur influence politique et juridique sur d'autres problèmes, tels que le rapprochement de la Communauté et des citoyens, le nouvel ordonnancement des compétences, la nouvelle gouvernance, ainsi que les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ils ont ainsi désamorcé les oppositions politiques, tout en faisant passer leurs préoccupations politiques dans la réforme d'ensemble.

### IV. – L'argumentation communautaire autour du principe de subsidiarité

De par son caractère idéaliste et utopique, découlant de la doctrine sociale de l'Eglise catholique, le principe de subsidiarité est susceptible de recevoir des expressions variées dans les différents droits constitutionnels. Cela entraîne de multiples possibilités d'enchevêtrement avec les autres principes constitutionnels. Le principe de subsidiarité est aussi bien en contradiction avec l'autonomie régionale, en raison d'une conception centralisée de l'Etat, qu'avec le refus affirmé de toute perte du pouvoir national de décision au bénéfice d'institutions supranationales, liées au concept de « fédéralisme » dans sa conception allemande ou anglo-saxonne (rattachée aux discussions constitutionnelles américaines<sup>20</sup>). Cela semble difficile à concevoir du point de vue allemand – au demeurant isolé – car la subsidiarité est ouvertement considérée en Allemagne comme un concept positif.

Dans cette situation ambivalente, le principe de subsidiarité semble constituer l'amorce d'une série d'inconvénients politiques et constitutionnels, sans pour autant entraîner une modification des interprétations constitutionnelles retenues dans le passé, notamment celles liées à la pratique exécutive de la Commission. Ces problèmes sont révélés tout particulièrement par l'éloignement grandissant entre l'UE et les citoyens, et par l'accroissement des compétences de

<sup>19</sup> A ce sujet, l'approbation du « rapport Napolitano » par une décision du Parlement européen du 14 janv. 2003 sur le rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne (2002/2141) est d'une grande importance. Parallèlement, la convention européenne a aussi élaboré des rapports : La dimension régionale et locale de l'Europe, CONV 518/03.

<sup>20</sup> Dans la conception américaine, le « fédéralisme » est orienté vers le renforcement du pouvoir fédéral alors que dans la conception allemande, l'accent est mis sur l'autonomie des Länder. En Allemagne, le concept très changeant de « fédéralisme coopératif » repose en théorie comme en pratique sur une coopération entre la Fédération et les Länder.

la Communauté. Cette dernière situation renforce l'emprise des ordres juridiques et administratifs nationaux par divers types d'actes communautaires et par une réglementation souvent très détaillée.

Les principales pistes de réforme portent donc sur l'ordonnement des compétences dans l'UE, la problématique de la « gouvernance » et le rapprochement de l'UE et des citoyens. Elles portent en outre sur l'évolution du processus de décision communautaire, particulièrement sur la participation du Parlement européen à ce processus. Le principe de subsidiarité est ainsi lié à un autre principe général, le principe de proportionnalité. Le principe de subsidiarité constitue donc un élément d'un ensemble complexe de problèmes très larges, dont il ne peut guère être séparé et qui rendent difficile sa définition. Les traités européens et l'actuel projet de traité constitutionnel reconnaissent explicitement la subsidiarité comme un concept, sans toutefois définir son contenu, qu'ils considèrent comme connu.

Le concept de subsidiarité présente ainsi toutes les caractéristiques d'une « coquille vide », pouvant être remplie au gré des préférences politiques, juridiques ou théoriques. Cela peut entraîner une banalisation de la pensée. Le rattachement originel de la subsidiarité à des conceptions de l'éthique sociale catholique serait alors simplifié de manière inacceptable : les organisations ou unités de décision plus petites/inférieures auraient la priorité sur les organisations ou unités de décision plus grandes/supérieures dès lors que la fonction de décision ou de gestion serait aussi bien ou mieux exercée par les unités plus petites/inférieures. Cela signifie que la fonction de décision ou de gestion des unités plus grandes/supérieures ne peut leur être reconnue que lorsque les unités plus petites/inférieures ne sont pas en mesure d'exercer parfaitement la compétence.

Il ne fait aucun doute que le PTC réalise un réel aménagement institutionnel, qui renforce l'opérationnalité du principe de subsidiarité. Son article I-11 soumet l'exercice des compétences de l'Union à ce principe et fait référence expressément aux différents niveaux de pouvoir au sein des Etats membres (central, régional, local). La version modifiée par le PTC du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité d'Amsterdam (1997) prend également ses distances avec la version initiale, qui garantissait le maintien de l'acquis communautaire et de l'équilibre institutionnel. Il est toutefois certain que l'ancienne répartition des compétences est pour l'essentiel conservée par l'article I-12 du PTC, y compris en ce qui concerne les compétences dites partagées. Si l'on y ajoute l'interprétation très extensive des compétences exclusives de l'Union donnée par la Commission dans le passé, la marge d'interprétation envisageable de la subsidiarité est extraordinairement étroite. A l'heure actuelle déjà, il est difficile de trouver un cas dans lequel la Commission a sérieusement rejeté des objections fondées sur la subsidiarité.

Au demeurant, le principe de subsidiarité ne joue aucun rôle en droit constitutionnel allemand, hormis dans l'application de l'article 23 de la Loi fondamentale portant sur l'UE et déjà mentionné, si ce n'est pour relativiser la répartition des compétences entre Fédération et Länder en référence à un principe constitutionnel non écrit de subsidiarité. On ne tente même pas en Allemagne de relativiser la position des communes, garantie par l'article 28 § 2 de la

constitution fédérale, par une réflexion sur la subsidiarité. Dans l'ensemble, le principe de subsidiarité, dans toute sa rigueur constitutionnelle, ne paraît pas particulièrement effectif. Pour autant, il produit toujours des effets politiques.

## V. – L'argumentation française fondée sur les « services d'intérêt économique général » (art. 16 TCE)

Le principe de subsidiarité n'apparaît comme une expression centrale dans la législation française que dans l'article 1 § 5 de la loi sur l'aménagement du territoire de 1995 (modifiée en 1999)<sup>21</sup>. L'affirmation du principe de subsidiarité y est clairement dirigée vers l'Union européenne et non vers l'ordre interne : la politique nationale française de l'aménagement du territoire doit être conciliée avec le principe de subsidiarité issu de la construction européenne et dans le respect du principe interne de décentralisation.

En France, une compétence, qui pourrait être exercée de manière satisfaisante du point de vue de la subsidiarité pour les besoins régionaux et locaux, sera cependant examinée au regard des dispositions de l'article 16 TCE si elle touche à une politique communautaire, comme en particulier la politique régionale ou la politique des transports. Curieusement, ces dispositions n'ont jusqu'à présent guère attiré l'attention en Allemagne dans le domaine de l'aménagement du territoire. Cette situation est en train de changer en raison de la référence faite par le Traité à la notion de « cohésion territoriale ». La fourniture de services d'intérêt économique général et la subsidiarité ne semblent pas dans l'ensemble en contradiction l'une avec l'autre<sup>22</sup>.

Le concept de « service d'intérêt économique général » traduit fortement la conception française selon laquelle un équipement minimal du territoire en infrastructures est nécessaire au bénéfice des parties du territoire jusque là défavorisées ou périphériques. La mise en lumière de la portée économique et sociale du développement apparaît comme un premier pas de taille vers l'inclusion d'aspects territoriaux dans la politique communautaire de cohésion économique et sociale. Ces aspects territoriaux sont expressément mentionnés dans la description des compétences de la future UE donnée par le projet de traité constitutionnel.

Ces dispositions de l'article 16 TCE sont sous-tendues par une série de concepts communautaires en lien avec l'aménagement du territoire européen. Vu d'Allemagne, ceci était difficilement concevable jusqu'à une date récente car en contradiction avec le droit allemand. Ainsi le concept d'« aménagement du territoire » fait son apparition dans des traductions de documents communautaires à des endroits où il n'aurait pas sa place en droit interne : par exemple dans

<sup>21</sup> Loi n° 99-953 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire portant modification de la loi 95-115 du 4 février 1995. Par ailleurs, le principe fait également une brève incursion dans la loi française sur la chasse.

<sup>22</sup> Berrod, Frédérique, *Les services publics à l'européenne : entre subsidiarité et politique de l'Union*, article consultable sur le site <http://www.cees-europe.fr/fr/etudes/revue3/3article4som.php>.

la réglementation de la politique de l'environnement (art. 175 § 2.2 TCE), où l'aménagement du territoire est conçu comme un sous-ensemble de la politique globale de l'environnement ; inversement, il y manque une référence au sujet de la politique régionale et de cohésion économique et sociale (art. 158 TCE). Les importants rapports Europa 2000 et 2000+ donnent l'impression par leur intitulé qu'ils concernent l'aménagement du territoire. Un examen plus approfondi d'un point de vue allemand révèle qu'ils portent au premier chef sur les infrastructures européennes de transport et de communication. La formation de ces réseaux de communication relève en réalité de départements gouvernementaux spécialisés. La conception allemande traditionnelle n'en est donc guère altérée, qui considère l'aménagement du territoire comme une politique de coordination entre des départements ministériels.

La politique européenne d'aménagement du territoire et le SDEC ne recourent que partiellement la conception allemande de l'aménagement du territoire. Mais ils ne peuvent pas être rattachés à une seule conception nationale (française, allemande, néerlandaise, espagnole, etc.).

L'influence déterminante d'élus régionaux français a contribué à l'émergence des prémices d'une politique territoriale, sous couvert de l'article 16 TCE, qui concerne en effet les services publics à l'échelle européenne dans certains de leurs aspects<sup>23</sup>. Ces élus considèrent que la suppression des insuffisances en matière d'infrastructures de certains espaces relève aussi bien de la compétence communautaire que de la compétence nationale, sans pour autant laisser place aux revendications politiques ou simplement juridiques portées par les élus locaux et régionaux de ces territoires. Des perspectives à moyen et long terme doivent donc leur être ouvertes en vue de l'amélioration de la situation territoriale, même en tant qu'objectif utopique. C'est la tendance que suit le droit communautaire, sans passer par la subsidiarité et sans que soit institutionnalisée la participation locale ou régionale. Du point de vue allemand, la référence aux services publics est déroutante car ceux-ci sont un élément central de l'auto-administration communale en droit allemand. Ils touchent donc à l'autonomie des communes, tant en matière de compétences que de finances. Cette autonomie n'est au fond l'affaire ni de l'Etat ni de la Communauté. D'un autre côté, la référence aux services publics, jointe toutefois au principe de subsidiarité, offre une possibilité d'extension des compétences locales.

## VI. – Vers l'émergence d'une nouvelle dimension locale et régionale en Europe ?

Le protocole n° 30 annexé au traité d'Amsterdam<sup>24</sup> représente une première avancée, fût-elle provisoire, vers une meilleure application du principe de subsidiarité en valorisant la participation des acteurs locaux et régionaux à

l'élaboration et à l'exécution du droit communautaire. Entre autres, les finances et l'administration au « plan national » doivent être touchées le moins possible et proportionnellement au but recherché<sup>25</sup> ; en outre le rapport annuel sur la subsidiarité doit être également transmis au Comité des régions. Ces règles sont encore étendues dans la version du protocole annexée au projet de constitution. Il y est notamment prévu dans le cadre des consultations que devra mener la Commission (point 2) que la dimension locale et régionale des actions envisagées soit prise en compte. Il est vrai que le protocole ne reconnaît pas de droit de recours aux autorités régionales dotées de pouvoirs législatifs, tels que les Länder allemands. En tant que représentant des Länder dans le cadre du système bicaméral allemand, le Bundesrat aura cependant un droit d'opposition (à exercer sous certains délais) en cas de violation du principe de subsidiarité, et ce en vertu du protocole lui-même. Cela peut permettre un contrôle renouvelé sur la Commission, et même ouvrir la voie à des recours devant la CJCE.

## VII. – Le principe de subsidiarité, fondement d'une nouvelle répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres en matière d'aménagement du territoire ?

Le retrait de la Commission hors de la procédure intergouvernementale d'élaboration du SDEC conduit à se demander si le développement du principe de subsidiarité a des chances de faire naître une compétence autonome de l'UE en matière d'aménagement du territoire. Cela entraînerait une perte de compétence **non** négligeable pour les Etats membres.

Il convient de noter que depuis sa codification le principe de subsidiarité n'a jamais été conçu comme une nouvelle norme de répartition des compétences mais comme une norme relative à l'exercice des compétences communautaires. L'introduction d'une clause de subsidiarité n'avait pas pour objet de remettre en cause les compétences communautaires acquises et ainsi de permettre de revenir sur certaines compétences de l'UE. La Commission, s'entourant des avis de l'Institut européen de Florence, y a veillé au cours de la préparation du projet de traité constitutionnel. Cette position a été nuancée au cours des discussions au sein de la Convention européenne, comme le montre la nouvelle formulation des règles de compétence aux articles I-12 et suivants. En particulier, les compétences exclusives sont désormais définies de manière unifiée. Aucun fondement exprès n'est donné à une compétence en matière d'aménagement du territoire dans le futur système de répartition des compétences. L'aménagement du territoire ne figure pas en tout cas parmi les principaux domaines de compétence partagée mais il pourrait au moins en partie être intégré dans l'un de ces domaines. Il n'est pas non plus mentionné parmi les domaines des « actions d'appui, de coordination ou de complément » énumérés à l'article I-17 ; il n'entre pas

<sup>23</sup> Voir Husson, Claude, *L'Europe sans territoire*, L'Aube - Datar (SECPB), Paris, 2002.

<sup>24</sup> Protocole n° 30 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (1997).

<sup>25</sup> Point 6 du protocole préc.

d'avantage dans le champ d'application de l'article I-15, qui concerne la coordination des politiques économiques et de l'emploi.

Même s'il ne fait aucun doute que de nombreuses compétences communautaires ont un rapport avec l'aménagement du territoire et donc produisent un effet sur les politiques en la matière, il n'en reste pas moins que de manière générale, l'aménagement du territoire continue de relever des compétences nationales originaires. Les règles de répartition des compétences envisagées ne portent nullement atteinte au traitement intergouvernemental de ce secteur. Il ne semble pas qu'il soit mis fin au travail de la CEMAT, qui a été instituée de longue date et a été établie autrefois sous la couverture juridique du Conseil européen, même si la Commission s'en est retirée<sup>26</sup>. A la place, la Commission a mis sur pied différentes commissions et sous-commissions en s'appuyant sur la collégialité obligatoire de la Commission, sur la « comitologie » et sur son propre pouvoir d'organisation<sup>27</sup>. Les Etats membres, y compris la France et l'Allemagne, participent à leur travail, sans toutefois renoncer à la Conférence européenne des ministres de l'aménagement du territoire. Pour un observateur extérieur et solitaire, les discussions menées en parallèle sont difficiles à suivre.

Le travail post-SDEC consiste à poursuivre la dynamique du SDEC, ce qui au fond se présente comme la continuation du travail précédent. La cohérence européenne rend la participation de la Commission indispensable, de même que celle des Etats membres l'est assurément pour tenir compte des particularités nationales et régionales. L'administration de la Commission ne saurait s'y substituer.

A cet égard, un rapprochement des conceptions française et allemande de l'aménagement du territoire est en train de s'amorcer. Du côté allemand, l'équipement en infrastructures (au sens de l'art. 16 TCE) apparaît de plus en plus comme un élément de la politique d'aménagement du territoire. Du côté français, la nécessité d'une coordination au niveau européen prend une importance politique croissante, tant au regard des politiques nationales d'aménagement du territoire que des politiques communautaires, au contenu partiellement contradictoire, dont la Commission est responsable (par exemple l'environnement, la politique de cohésion, les transports, etc.)<sup>28</sup> : la France peut ainsi renforcer sa position vis-à-vis de la Commission.

<sup>26</sup> Par le passé, la CEMAT a surtout organisé son activité autour de sa commission de travail (CSD - Commission for Spatial Development). Après l'adoption du SDEC, la DG XVI (régions) a offert sa coopération et son soutien financier. Elle a également établi des sous-commissions, telle que le SUD (Subcommittee of Spatial and Urban Development), en parallèle avec la commission de travail. Les membres de la CEMAT participent à ces sous-commissions, sans abandonner leurs activités au sein de la Conférence (qui ne bénéficie pas du soutien de la Commission). Voir le rapport de la DATAR : *European regional policy after 2006*, ou le rapport néerlandais : *European Spatial Development policy - Managing the territorial dimension of the EU - Policies after Enlargement, Outline of a common document*, dit rapport d'experts ou « mermaid paper », dernier état vers août 2003.

<sup>27</sup> Cf. *Le Committee on the development and the conversion of the regions*, ainsi que la sous-commission SUD déjà mentionnée.

<sup>28</sup> Faludi, Andreas et Waterhout, Bas, *The Making of the European Spatial Development Perspective*, Routledge, London, 2002. Voir aussi le compte-rendu de lecture de David, Carl-Heinz in *Raumforschung und Raumordnung*, 2002, p. 277 et s. Egalement : Faludi, Andreas, *Territorial Cohesion - Old (French) Wine in New Bottles*, 2003 (intervention au colloque de l'AESOP, Louvain, 2003).

Les lacunes dans la répartition des compétences en matière d'aménagement du territoire ne sont nullement comblées par le principe de subsidiarité. Il apparaît que les anciennes et les nouvelles structures d'organisation de l'aménagement du territoire coexistent, du moins tant qu'une règle expresse ne vient pas modifier cette situation. Jusqu'à présent, la Commission n'a fait valoir aucune compétence expresse ou implicite, sur le fondement de l'article 308 TCE. Au regard de la subsidiarité, cela semble encore être un terrain miné sur lequel la Commission ne s'aventure pas sans précaution. Peut-être attend-elle que les Etats membres en formulent expressément le souhait.

## VIII. - Conclusion

Il est loin d'être certain que le principe de subsidiarité permette de résoudre efficacement les problèmes de répartition des compétences et de conflit d'intérêts en rapport avec l'aménagement du territoire. Le parallélisme des compétences ou leur recoupement sont l'expression de problèmes de fond qui ne peuvent être résolus que difficilement et par des compromis. A cet égard, la question des compétences en matière d'aménagement du territoire européen semble passer au second plan derrière la détermination du futur contenu de la politique européenne d'aménagement du territoire. Se pose alors la question de la valeur qui doit être accordée à la « cohésion économique, sociale et territoriale » dans le cadre de structures territoriales polycentriques, quel contenu doit lui être donné et quels compromis doivent être trouvés. Ce contexte éclaire le titre du 3<sup>e</sup> rapport sur la cohésion économique et sociale<sup>29</sup> récemment publié par la DG XVI (régions). Il défend l'idée d'un « nouveau partenariat pour la cohésion » et met ainsi en lumière de manière implicite la question des compétences.

Le principe de subsidiarité ne crée pas une nouvelle répartition des compétences mais il permet d'influer sur leur exercice, en particulier par l'intermédiaire de la Commission. De telles modifications implicites comportent un danger. Elles peuvent conduire à confirmer la compétence première de l'unité d'organisation, ou du niveau inférieur, tout en déclarant le niveau hiérarchique supérieur responsable après examen de l'efficacité ou de l'optimisation des compétences. La sensibilité à cette question est très présente dans l'Etat fédéral allemand. La Fédération ne doit pas priver les compétences législatives, administratives et financières des Länder de leur substance au moyen d'aides financières consenties aux communes. A l'inverse, les Länder ne doivent pas porter atteinte au processus de décision fédéral en se concertant mutuellement. Cela résulte du principe constitutionnel de « loyauté fédérale ».

Malgré le principe d'attribution posé par l'article 5 TCE (art. I-11 § 1 PTC), les domaines de compétence de l'UE ne sont pas clairement déterminés. La Commission et le Parlement européen peuvent conserver leur orientation favorable à une appréciation finaliste des marges de liberté considérables laissées par

<sup>29</sup> Voir note 5.

le Traité. Ils peuvent continuer à affirmer leur position en faveur d'un accroissement des compétences, en particulier à l'égard des Etats membres. Le principe de subsidiarité n'y change rien. La politique de développement de l'espace communautaire sera vraisemblablement un terrain d'affrontements. La paix des armes semble régner à première vue mais ne doit pas pour autant faire oublier les points de conflits qui ne sont pas encore apparus au grand jour.

La France et l'Allemagne ont toutes deux intérêt à ce que le principe juridiquement vague de subsidiarité issu du droit communautaire ne remette pas en cause les principes constitutionnels nationaux tels que, en France, la « décentralisation<sup>30</sup> » ou, en Allemagne, le fédéralisme ou le « droit d'auto-administration communal dans le cadre des lois ». A cet égard, il pourrait être utile que les autorités communautaires reconnaissent comme un principe politique que le principe de subsidiarité doit être respecté sans exception à l'égard des Etats membres, comme le fait l'art. 1 § 5 de la loi française du 4 février 1995 modifiée à l'égard du niveau communautaire. Il apparaîtrait alors clairement que le principe de subsidiarité ne concerne pas seulement le processus d'élaboration et le contenu des actes communautaires<sup>31</sup> mais qu'il vaut de manière générale pour l'action politique commune des organes européens.

<sup>30</sup> En français dans le texte (NDT).

<sup>31</sup> Le protocole sur la subsidiarité du PTC (voir note 13) ne donne pour l'essentiel des orientations procédurales qu'au sujet des actes communautaires.

