

L'objectif de ce livre est de faire revivre l'idée de Sénat européen des Régions et d'examiner les possibilités qu'il y aurait de le réaliser au sein de l'Union européenne. La première partie fait retour sur l'origine de la notion que l'on découvre il y a un demi-siècle sous la plume de Denis de Rougemont, dans une réflexion de type fédéraliste et en lien étroit avec l'idée d'Europe des Régions. La seconde partie analyse les domaines de compétences des régions qui disposent d'un pouvoir législatif dans cinq pays de l'Union (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Italie) auxquelles s'ajoutent les statuts d'autonomie des îles portugaises de Madère et des Açores, et de l'archipel finlandais d'Åland. Soit 72 régions de sept pays qui forment la pointe la plus avancée de l'idée régionale aujourd'hui et à partir desquelles on pourrait essayer de dégager un noyau dynamique. Divers scénarios possibles sont explorés dans la troisième partie, notamment celui qui consisterait à commencer par des réunions virtuelles entre régions à pouvoir législatif auxquelles un questionnaire a été envoyé afin qu'elles expriment leurs préférences. Les résultats, détaillés dans le dernier chapitre, montrent que le chemin est encore long pour qu'une masse critique de régions accepte de s'engager en faveur de la création d'un Sénat des Régions au sein de l'Union européenne.

Inauguré en octobre 2016 dans le cadre du *Global Studies Institute* de l'Université de Genève, le *Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes* a pour mission d'effectuer des recherches académiques sur des thèmes de pointe liés à la construction européenne. Son Comité directeur est composé des Prof. Nicolas Levrat (Président), Dusan Sidjanski, Pascal Sciarini, René Schwok, et du Secrétaire général de l'Université Dr Didier Raboud. Le Conseil consultatif est composé de: Prof. Micheline Calmy-Rey, Prof. Christine Kaddous, Viviane Reding, Dimitris Avramopoulos, Dr Antoine Firmenich, Dr John Latsis, Prof. Fausto de Quadros, Jean Russotto, Jean-Pierre Roth, Prof. Paul Taylor, Jacques de Watteville, Prof. Charles Wyplosz. Chercheurs affiliés: Dr Frédéric Esposito, Dr Miroslav Jovanović, Dr Georges Kolyvas. Conseiller du Centre: Dr François Saint-Ouen. Le professeur invité en 2022-2023 est Dr Sandro Gozi. Le Centre de compétences remercie ses principaux donateurs, Dr Spiro et M^{me} Margarita Latsis, Dr Antoine et M. Patrick Firmenich

ISBN 978-2-8399-3958-4

PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES

VERS UN SÉNAT
EUROPÉEN DES RÉGIONS ?

PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES

VERS UN SÉNAT EUROPÉEN DES RÉGIONS ?

FRANÇOIS SAINT-OUEN
Postface de Dusan Sidjanski



CENTRE DE COMPÉTENCES
DUSAN SIDJANSKI
EN ÉTUDES EUROPÉENNES

GLOBAL STUDIES
INSTITUTE



UNIVERSITÉ
DE GENÈVE

Impressum
Centre d'impression
de l'Université de Genève
octobre 2023

VERS UN SÉNAT EUROPÉEN DES RÉGIONS ?

**PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES**

Titres déjà parus dans cette collection

1. **Union de valeurs ? La mise en œuvre des valeurs et des principes fondamentaux de l'Union Européenne (2018)**
Union of Values ? Implementing the values and principles of the European Union (2018)
Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen, Constantin Stephanou (ed.)
2. **Europe's Existential Crisis (2018)**
Dusan Sidjanski
3. **L'avenir de l'Union Européenne, défis et initiatives (2018)**
Jean-Marc Ayrault, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (ed.)
4. **L'avenir de la Zone euro (2019)**
Sandro Gozi, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (ed.)
5. **Suisse-Union européenne, les débats autour de l'accord institutionnel (2019)**
Blaise Fontanellaz, François Saint-Ouen
6. **L'Union européenne et les nationalismes régionaux (2020)**
Nicolas Levrat, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (ed.)
- 7-8. **Pour une Europe-puissance, souveraine et démocratique (2021)**
Promoting Europe as a sovereign and democratic power (2021)
Sandro Gozi
9. **La finance au service de la transition écologique en Europe (2021)**
Financing the Green Transition in Europe (2021)
Sandro Gozi, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (ed.)
10. **La Conférence sur l'avenir de l'Europe : et après ? (2022)**
Sandro Gozi, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (ed.)
11. **Vers une Union politique européenne : le rôle d'un noyau fédérateur (2022)**
Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen
12. **La ville et les migrations : dynamiques urbaines et enjeux européens (2023)**
Sandro Cattacin, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (ed.)

PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES

13

FRANÇOIS SAINT-OUEN

Postface de Dusan Sidjanski

VERS UN SÉNAT EUROPÉEN DES RÉGIONS ?

Introduction

Pourquoi consacrer aujourd'hui une étude à l'idée de « Sénat des régions » alors que l'Union européenne paraît avoir bien d'autres problèmes ?

C'est précisément parce qu'on n'en parle pas, ou plutôt qu'on n'en parle plus guère, que nous avons mené cette entreprise qui est bien sûr un hommage à Denis de Rougemont, mais pas seulement... Car nous pensons qu'on n'installera pas un degré suffisant de démocratie dans l'Union, et qu'on ne rapprochera pas significativement cette dernière du citoyen, sans faire une place plus grande à cette dimension intermédiaire essentielle que sont les régions.

Nous autorisant à partir de l'hypothèse qu'il existe de grandes marges de progression dans le vœu pieux exprimé dans l'article 10.3 du Traité de Lisbonne suivant lequel « les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens », nous estimons que ce ne sont ni les élections tous les cinq ans des députés européens, ni les projets de têtes de listes pour l'attribution d'une vingtaine de sièges au Parlement sur plus de sept cents, ni encore les grandes idées dans l'air du temps de consultations populaires vouées à satisfaire ceux les ayant lancées, qui y pourvoient.

Sans échelon intermédiaire autre que l'État-nation ou les lobbies, il n'y aura guère à notre sens de progrès suffisant dans le développement de la démocratie au sein de l'Union européenne.

Cette réflexion s'inscrit dans le prolongement de l'avant-dernier ouvrage paru dans cette collection¹, qui traitait de la possibilité de créer une Union politique européenne à travers la constitution d'un noyau fédérateur rassemblant au départ un nombre limité de pays prêts à faire ce pas, afin que l'Europe reprenne des couleurs et échappe un tant soit peu au gris qui, selon Peter Sloterdijk², est devenu la teinte dominante de notre temps.

¹ Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen, *Vers une Union politique européenne, le rôle d'un noyau fédérateur*, Genève, Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes, 2022, 174 p.

² *Gris, une théorie politique des couleurs*, Paris, Payot, 2023. Le philosophe montre néanmoins l'ambivalence de cette couleur plus que son aspect terne.

Vue en contre-plongée, une Union politique européenne, quelle que soit son utilité par ailleurs, ne peut apparaître que loin, très loin du citoyen. Donc, dans notre esprit, si une Union politique créée par en haut semble en tout cas nécessaire, il faut aussi, dans un esprit fédéraliste, réfléchir à des échelons intermédiaires, sans lesquels cette Union politique demeurerait trop lointaine et pour tout dire insuffisamment démocratique, tout en insistant sur le fait que ce rôle de contrepoids ne devrait pas être uniquement joué par les États membres.

Difficile d'imaginer tout cela pour le lecteur prompt à endosser la livrée de *Jacques le Fataliste*, obnubilé sans le savoir par le « grand rouleau » où tout est écrit d'avance³. Depuis 1994, il y a certes le Comité des Régions, fruit d'un compromis *a minima* noué avec la Catalogne et les *Länder* allemands, mais qui n'a qu'un rôle consultatif, pour ne pas dire décoratif, copié sur le Conseil économique, social et environnemental. Il faut sûrement aller plus loin selon nous... mais comment ?

La Conférence sur l'avenir de l'Union a remis à la mode l'idée d'une réforme du Traité de Lisbonne, déjà dépassé lorsqu'il fut, après maints rebondissements, ratifié⁴. Curieusement, les conclusions de cette Conférence, censées marquer un pas vers un renforcement du contenu de l'Union, ont largement ignoré les régions.

Donc ce sera compliqué, mais il n'y a de fatalité que pour ceux qui la veulent telle, souvent encouragés dans cette opinion par les intérêts bien établis qui ont peur de tout changement d'une certaine ampleur, préférant agiter des "nouveauautés" en papier mâché présentées comme des révolutions, notamment ces têtes de listes transnationales pour une poignée de sièges au Parlement européen, supposées persuader l'électeur que son vote en 2024 aura un enjeu, à défaut de pouvoir créer un vrai sentiment partagé de "nation" européenne.

On peut aussi imaginer de procéder différemment et, à l'instar du noyau politique, de mobiliser le groupe des régions qui au sein de l'Union ont un *réel pouvoir législatif*, et qui donc seraient les mieux à même de constituer le noyau de base d'un futur Sénat des Régions. Bien sûr, on n'oublie pas dans cette perspective les nations sans États, animées parfois de pulsions indépendantistes, que nous avons

³ Denis Diderot, *Jacques le Fataliste et son maître* (1765-1784).

⁴ On sait que le projet initial fut refusé en 2005 par référendum en France et aux Pays-Bas, et qu'il a fallu remettre sur le métier l'ouvrage en donnant l'impression de changer quelque chose, puis surmonter un vote négatif des Irlandais grâce à de nouvelles concessions, pour arriver en décembre 2009, alors que le monde avait bien changé (la crise financière étant passée par là), au bout d'un processus entamé en 2001.

traitées spécifiquement dans un colloque en octobre 2019⁵, mais avec le souci de les intégrer à un processus plus général plutôt que de les isoler en les envisageant comme un cas à part qu'elles sont il est vrai en partie.

Si le point de départ de notre réflexion sur le noyau politique européen fut l'idée de *core areas* de Karl W. Deutsch, ici l'inspiration vient, non seulement de Denis de Rougemont, mais des études de Serge Moscovici sur la *Psychologie des minorités actives*⁶, effectuées dans un contexte de dynamique de groupes retroints, que l'on peut toutefois extrapoler plus largement. Son ouvrage, devenu un classique, date de 1979 et il a été amené à le commenter et le préciser au fil des années. Voici ce qu'il écrivait en 2005 : « L'influence, loin d'être un effet unilatéral de la source sur la cible, est un processus réciproque qui implique action et réaction et de la source et de la cible » ; « Lorsqu'il y a influence, chaque individu et sous-groupe [...] agit sur les autres qui au même moment agissent sur lui. Ainsi, une majorité qui tente d'imposer ses normes et son point de vue à une minorité subit en même temps la pression qu'exerce cette minorité pour faire comprendre et pour faire accepter ses normes et son point de vue »⁷.

*

La *première partie*, « *Aux racines de l'idée* », rappellera le point de départ de notre réflexion, à savoir les thèses de Denis de Rougemont sur l'Europe des régions dans lesquelles il voyait une chance de revitaliser le civisme – et partant, la démocratie – dans les sociétés européennes post-industrielles, en relation avec l'enjeu notamment de l'écologie. Son fil conducteur fut une antipathie très vive envers le modèle de l'État-nation qu'il considérait comme un adversaire de toute union durable en Europe et, plus généralement de toute approche fédérale. Le lecteur qui commencera le livre par ces pages doit s'attendre à être surpris. Il se trouvera en effet projeté dans un autre monde... pour tout dire, dans quelque chose de très différent de ce qu'est aujourd'hui l'Union européenne. Il pourra en tout cas mesurer l'écart considérable avec ce qui s'offre à nos yeux aujourd'hui, ce qui de notre point de vue est une excellente chose pour traiter ensuite de la situation actuelle avec le recul nécessaire, quand on sait que trop de débats sur l'Union européenne souffrent en effet d'une fâcheuse tendance à coller d'exagération près aux

⁵ Nicolas Levrat, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (ed.), *L'Union européenne et les nationalismes régionaux*, Genève, Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes, 2020.

⁶ Serge Moscovici, *Psychologie des minorités actives*, Paris, PUF, 1979. L'auteur fait références aux minorités qu'il baptise « nomiques » (contraires de « anomiques »), c'est-à-dire organisées dans un système.

⁷ Serge Moscovici, « Psychologie des minorités actives », *Eco/Rev*, 2015/1, pp. 5 et 6.

institutions actuelles, à se perdre dans des questions techniques, et finalement à tourner presque en rond.

La *deuxième partie*, « *Domaines de l'autonomie régionale* », s'attachera à mieux cerner les compétences propres, reconnues par les Constitutions nationales, qu'exercent en Europe certaines régions, soit dans des États fédéraux (Allemagne, Autriche, Belgique), soit dans des États fortement régionalisés (Espagne, Italie), soit en raison d'une situation insulaire spécifique (Açores et Madère au Portugal, Åland en Finlande). On remarquera qu'elles se situent toutes dans la partie dite « occidentale » de l'Union – rien ailleurs, notamment dans les anciens pays communistes, ce qui est évidemment une faiblesse lorsqu'il s'agit de démontrer que cette cause est d'intérêt général pour l'ensemble de l'Union⁸. Elles sont au nombre de 72 (*Länder*, Communautés, Régions) représentant une population de 212 millions d'habitants (47% de l'ensemble de l'Union)⁹, les plus importantes dépassant 10 millions d'habitants¹⁰, soit plus que nombre d'États membres. Les présidents de leurs Parlements sont réunis depuis 1997 dans une association nommée *Conférence des Assemblées Législatives Régionales Européennes* (CALRE), dont la présidence tournante est exercée en 2023 par la Région de Bruxelles-Capitale. Notre but est de mieux identifier les domaines de compétences propres que ces régions auraient en commun et qu'il leur importe par conséquent de discuter directement avec l'Union.

La *troisième partie*, « *Les régions actrices de l'Europe* », passera tout d'abord en revue les divers moyens déjà utilisés ou qui pourraient être sollicités à l'avenir par les régions douées d'autonomie pour faire entendre leur voix au plan européen. Ensuite, nous verrons, à travers des témoignages approfondis de Présidents d'assemblées régionales italiennes, quel regard est porté sur le rôle potentiel de la CALRE ainsi que d'un Comité des Régions "amélioré". Enfin, sur la base d'un sondage réalisé auprès des régions dotées d'une autonomie législative, nous essaierons de mieux percevoir comment, sans attendre une hypothétique révision des Traités, un embryon de Sénat des régions pourrait déjà fonctionner de manière virtuelle, en se basant sur l'expérience des réunions à distance emmagasinée lors de la période du COVID, sur une base pragmatique et sans coûts

⁸ Mentionnons également le *Brexit* qui a eu un impact négatif, puisqu'il a éloigné de l'Union trois régions à fortes compétences propres : l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord.

⁹ Le seul "grand" pays de l'Union n'ayant pas de régions à pouvoirs législatifs est la France. Seul l'Etat y a un rôle de représentation internationale.

¹⁰ Rhénanie du nord Westphalie 18 millions, Bavière 13 millions, Bade-Wurtemberg 11 millions, Lombardie 10 millions.

supplémentaires d'une certaine importance. Tout reposerait évidemment sur la volonté et la capacité d'auto-organisation des régions participantes.

*

Dans ce genre d'entreprise, il n'y a pas d'échec, seulement des possibilités, des perspectives à explorer et à faire connaître. Redisons-le après Properce : *Si deficiant vires, audax certe laus erit : in magnis est voluisse sat est*¹¹, « Si la force vient à manquer, on louera l'audace : il suffit d'avoir voulu voir grand ».

¹¹ Sextus Propertius, *Elegiae*, II, 10, 5-6. Denis de Rougemont invoquait pour sa part la devise de Guillaume le Taciturne : « Point n'est besoin d'espérer pour entreprendre, ni de réussir pour persévérer. »

Aux racines de l'idée

Chapitre I

Europe des Régions

La culture est création de diversité
Denis de Rougemont

Soixante ans durant, de 1926 à sa mort en 1985, Denis de Rougemont aura beaucoup publié : des essais, des entretiens, des articles, le tout dans des lieux et chez des éditeurs très divers. Même le spécialiste a l'impression, parfois, de cheminer dans une jungle où il est un peu difficile de s'y retrouver ! Car en plus d'être abondante, l'œuvre se révèle protéiforme, touchant les sujets les plus variés, et marquée par le souci constant d'aborder les questions majeures qu'affronte telle ou telle époque, dans un souci de ce qu'il a appelé *l'engagement* de l'écrivain¹. Toutefois, sous ses apparentes arborescences, l'ensemble est néanmoins fort cohérent, organisé autour de quelques axes fondamentaux qui apparaissent et reviennent sans cesse, sous les formes les plus diversifiées.

Heureusement, on dispose aujourd'hui du fruit du travail, entamé en 2017 et toujours en cours, d'une équipe de recherche de quatre personnes² du *Global Studies Institute* de l'Université de Genève bénéficiant de la collaboration notamment du Fonds d'archives de la Bibliothèque Publique et Universitaire de Neuchâtel et du Fonds d'archives du Centre Européen de la Culture à Genève³. Un site Internet, mis en ligne en mars 2020 et hébergé par l'Université de Genève, permet d'avoir accès gratuitement aux fruits de ces recherches méthodiques sur l'œuvre de Denis de Rougemont⁴.

Le site rend ainsi disponible pour la première fois une large partie des textes et des archives de l'écrivain ou des institutions que ce dernier a créées dans l'orbite du Centre Européen de la Culture. Il offre ainsi au public l'intégralité d'une

¹ Le thème de l'engagement dont il revendiquait la paternité remonte sous sa plume à la période des mouvements personalistes des années 1930. Il est donc antérieur à Sartre qui l'a popularisé, avec aussi une différence notable : pour Rougemont, l'engagement de l'intellectuel ne consiste pas à se mettre au service d'un parti ou à signer des manifestes, mais à exercer sa responsabilité à l'égard de son époque sans renoncer à sa liberté.

² Nicolas Stenger (coordonnateur), Frédéric Glorieux, Jonathan Wenger, François Saint-Ouen.

³ L'auteur était originaire de Neuchâtel ; le Centre Européen de la Culture a été créé puis animé par lui de 1950 à son décès en 1985.

⁴ <https://www.unige.ch/rougemont/>

cinquantaine d'ouvrages ou de brochures, environ un millier d'articles, des archives audiovisuelles de la radio et de la télévision, une biographie détaillée et alimentée de documents d'époque, de la correspondance avec la famille ou avec divers intellectuels ou protagonistes de la cause européenne notamment...

Du point de vue technique, le projet repose essentiellement sur le développement d'une base de données accompagnée d'un moteur de recherche permettant de naviguer dans le corpus (par mot-clé, par date, par titre de revue et d'article, etc.), ainsi que sur la numérisation des textes via un logiciel de reconnaissance optique de caractères.

« Europe des régions »... mais pourquoi ?

On retient de Denis de Rougemont qu'avant tout il incarna celui qui voulut que l'Europe se fît par la culture – non sur l'économie comme Jean Monnet, ni même sur la politique.

Une Europe édifiée sur des fondations pluriséculaires et stables plutôt que sur des compétitions ou des rapports de force, sur la richesse ou le pouvoir. Telle était sa vision. Car, regardant une mappemonde où notre continent représente à peine 4% des terres émergées de la planète et une part de plus en plus infime de la population mondiale, mais soulignant qu'il a rayonné dans l'histoire bien au-delà de ses limites physiques, il concluait : « L'Europe, c'est très peu de chose, plus une culture »⁵. À rebours de son époque – et de la nôtre – il croyait donc à la « primauté du spirituel »⁶ sur le matériel, et spécialement en ce qui concernait l'Europe. On perçoit donc ce qui le distingue de l'approche de Jean Monnet après-guerre comme de l'Union européenne aujourd'hui.

La *culture* européenne, symbolisée par l'idée de Personne humaine, représente l'ensemble des valeurs immatérielles sur lesquelles se fonde une *civilisation*, sa conception du progrès, son organisation de la société, de l'économie, de la politique... Il y voyait le socle par excellence d'une future Union, y travaillant inlassablement au sein du Centre Européen de la Culture qu'il créa en 1950. Cette complémentarité entre les deux notions, qu'on tend parfois à confondre, insiste sur l'idée de culture comme matrice de la civilisation européenne, une culture dont il relève la capacité d'absorber des apports extérieurs et de mettre en *tension*

⁵ Phrase qu'il a souvent utilisée. Nous pouvons renvoyer à *Les chances de l'Europe*, Neuchâtel, La Baconnière, 1962, p. 38.

⁶ Voir son article de juillet 1933 dans la revue *L'ordre nouveau*, co-écrit avec Henri Daniel-Rops, et intitulé « Spirituel d'abord ». *Primauté du spirituel* est le titre d'un ouvrage de Jacques Maritain paru en 1927, qui exerça une forte influence sur les mouvements personnalistes des années 1930 dont Denis de Rougemont fut un des fondateurs.

dialectique (ce sont ses termes) ses contradictions internes sans les appréhender comme des éléments exclusifs⁷. Il percevait ainsi, dans ce qu'il appelait la *psyché* européenne, la disposition mentale à concevoir que les contradictions, loin d'être des anomalies, se révèlent au contraire porteuses de *tensions fécondes*⁸ dans un rapport dialectique qu'il convient sans fin de renouveler. D'où cette idée fondamentale : le *fédéralisme*, loin d'être seulement une conception de l'État ou un remède applicable à tel ou tel contexte particulier, est la traduction même de ce qui fait l'essence de la culture européenne.

De plus, la culture, et singulièrement la culture européenne, lui apparaissait créatrice non seulement de sens de la vie, mais de diversité. C'est ce qu'il réaffirmait en 1963 lors d'une Conférence, publiée en 1965 sous le titre de *Fédéralisme culturel*⁹, où il montrait que la dynamique culturelle en Europe est foncièrement multipolaire, reposant non sur un centre, mais sur une pluralité de *foyers locaux et régionaux* – Bologne, Paris, Rome, Vienne, Tübingen, Weimar, Florence, Bruges ou Gand, Cracovie ou Salamanque – qui, chacun à son époque, rayonnera auprès d'autres centres locaux, le tout formant un réseau dense, se développant horizontalement plutôt que verticalement et animé d'un principe de diversité sur fond d'unité.

Vint se greffer au début des années 1960 une idée supplémentaire, empruntée aux réflexions de certains économistes et géographes de l'époque qu'il rencontra lors d'un colloque sur le projet de « Métropole » Aix-Marseille-Étang de Berre en juillet 1962¹⁰ : celle des *régions fonctionnelles*, organisées autour de pôles et de centres-relais. Il remarque qu'elles se caractérisent par leur capacité de rayonnement, et non par des limites administratives ou des frontières fixes définies par les États. C'est dans ce contexte qu'il parlera pour la première fois d'*Europe des régions*¹¹. Et ce fut un point-clé dans sa réflexion sur les régions transfrontalières et sur le rôle qu'elles pourraient jouer dans la dévalorisation des frontières étatiques, concourant ainsi à l'émergence de cette Europe venue d'en bas plutôt que décrétee d'en haut.

⁷ Penseur chrétien, Rougemont y voyait la trace des débats théologiques qui ont animé les grands Conciles des Pères de l'Église des IV^e et V^e siècles sur la nature de la Personne du Christ, à la fois vrai homme et vrai Dieu, impossibilité logique par excellence, mais ô combien fondatrice selon lui de notre culture.

⁸ Religion/athéisme, tradition/progrès, individu/société, local/global, sécurité/liberté, etc...

⁹ Denis de Rougemont, *Fédéralisme culturel*, Neuchâtel, La Baconnière, 1965.

¹⁰ Voir *Bulletin du Centre Européen de la Culture*, juillet 1963.

¹¹ *Id.*, p. 22

Des métropoles aux grappes de communes

Il faut bien avoir ceci en tête : Denis de Rougemont croyait à l'Europe, mais pas à l'Europe des États, et encore moins à l'Europe des États-nations¹². C'est dans sa pensée une constante, maintes fois réaffirmée, avec même une véhémence croissante à partir des années 1960 et son engagement en faveur de ce qu'il nommera l'Europe des régions.

Le terme d' « Europe des régions », dont il est l'inventeur, apparaît sous sa plume pour tirer la leçon des débats du colloque de juillet 1962 autour du projet de « Métropole régionale » Aix-Marseille-Étang de Berre. À cette époque, pour réduire les effets perçus de plus en plus comme négatifs de ce que Jean-François Gravier avait appelé *Paris et le désert français* en 1947¹³, on commençait dans l'Hexagone à réfléchir à la notion de « Métropoles d'équilibre ». Étaient présents en conséquence des économistes, des géographes, des aménagistes... Il était le seul invité non-français.

Que faisait-il là ? Se poser cette question, c'est comprendre instantanément un certain nombre de choses. En effet, le colloque avait été organisé dans le cadre du Festival d'Aix-en-Provence qui a lieu chaque année en juillet, et Denis de Rougemont avait été invité à y participer par son Directeur général, Roger Bigonnet (1905-1975), en tant que Président de l'Association Européenne des Festivals qu'il avait créée à Genève en 1951¹⁴ et dont le Festival d'Aix-en-Provence était membre très actif. Cette collision inattendue entre activités culturelles et souci d'équilibre territorial va créer un déclic chez Rougemont qui se rend alors compte que les concepts mis en avant par les économistes et les géographes rejoignent ce qu'il conçoit lui-même dans le domaine de la culture : il ne faut plus parler de territoires, de frontières, de centres et de périphéries, mais promouvoir les idées de réseaux, de pôles, de rayonnements vers l'extérieur, de dynamiques transcendant les limites administratives internes et les frontières étatiques héritées de l'histoire souvent récente.

¹² Il la qualifiait d'amicale des misanthropes ou de cercle carré. Pour lui, l'idée d'une Fédération d'États-nations n'était imaginable que dans les discours, pas dans la réalité.

¹³ L'équivalent aujourd'hui pourrait être *La France périphérique* de Christophe Guilluy (2014).

¹⁴ Revendiquant une centaine de Festivals membres, elle s'est installée il y a quelques années à Bruxelles et a adopté une raison sociale en anglais : *European Festivals Association*. Son site Internet <https://www.efa-aef.eu/en/home/> oublie de dire où, comment, et par qui (Denis de Rougemont et Igor Markevitch) l'association fut créée.

Voilà ce qu'il écrit dès l'année suivante, en 1963, dans un article pour une célèbre revue de prospective lui demandant comment il verrait l'Europe en 1980.

« *D'autant plus les frontières nationales seront dévalorisées [...] d'autant mieux se manifesteront les réalités régionales. La notion de "métropole" économique et culturelle prendra forme. Des reliefs nouveaux, comparables à des soulèvements de terrain révélant un jeu de forces profondes, modèleront une Europe réelle bien différente de celle de nos cartes politiques actuelles.* »¹⁵

Mais cette réflexion sur les métropoles économiques et culturelles créant peu à peu un réseau dense en dehors des États, va se doubler d'un constat alarmant : certaines villes grandissent au point de devenir des mégalopoles ingérables où la voix des citoyens et des déracinés de toutes espèces ne porte plus, tandis que les communes de faible taille, où le civisme concret trouve encore à s'exercer, n'ont plus les ressources ni les capacités suffisantes pour rendre les services qu'elles doivent fournir à leur communauté.

C'est pour conjurer ces deux évolutions symétriquement mortifères qu'il appelle alors à penser en termes de *régions fonctionnelles*, constituées par ce qu'il nomme des *grappes de communes* qui s'associent librement et de manière organique plutôt que géométrique (d'où l'image de la grappe) et "à la carte", pour couvrir leurs besoins spécifiques dans divers domaines tels que les transports, la gestion de l'eau ou des déchets, l'environnement, la santé, les écoles, la formation et l'emploi, les transports, les loisirs, etc... Ces domaines ne recouvrent pas des aires géographiques uniformes et Rougemont insiste sur une caractéristique majeure de ce type d'Europe des régions, qui est la *géométrie variable*. De telles réflexions culminent dans son livre *L'avenir est notre affaire*, publié chez Stock en 1977 et dont l'écriture, jalonnée de nombreux articles ou interviews parus entre-temps sur les mêmes thèmes, s'étendit sur une durée de pas moins de quatre ans, témoignant d'un mûrissement progressif durant lequel les formules définitives ont progressivement émergé¹⁶.

Plus que les régions dont on a coutume de parler, la conception de Denis de Rougemont évoque donc ce qu'on appelle en France des syndicats ou des communautés de communes. On recense par ailleurs un nombre important de syndicats de communes "à la carte". Pour les grandes agglomérations, il existe une forme particulière d'intercommunalité qui est le statut de « métropole ». Rougemont

¹⁵ « Orientations vers une Europe fédérale », *Futuribles*, Paris, n° 853, 10 mai 1963, suppl. II, p. 24.

¹⁶ Pour être honnête, il faut ajouter l'épisode un peu compliqué de son déménagement de Ferney-Voltaire et de son installation à Saint-Genis Pouilly, qui a retardé la progression du livre.

parle lui plus volontiers d'*agences régionales* pour désigner ces regroupements fonctionnels. Mais ce qu'il appelle « région » définie comme « grappe de communes » ne répond pas qu'à des impératifs de cet ordre. Elle vise une finalité qui est explicitement de l'ordre du *civisme*. Faire revivre les communautés.

On le voit bien dans cet extrait, qui ouvre par ailleurs sur la composante transfrontalière du régionalisme au sens où il l'entendait :

« L'angoisse devant la solitude-en-foule des grandes villes embouteillées. L'angoisse devant les mass médias d'État, où tout ce qui n'est pas publicité tonitruée pour des produits, des modes ou des révolutions manipulées, ne s'entend plus. L'angoisse des individus qui ont perdu prise sur leur vie, et n'ont plus foi dans les mythes nationaux — tout nous pousse aujourd'hui à chercher des formes de communauté nouvelles ou renouvelées, utopiques ou pratiques, subversives ou religieuses, ou les deux à la fois le plus souvent. Cette recherche fonde la région comme formule politique ou civique de demain. »¹⁷

La « région » qu'il prône a ainsi en Europe vocation à *recréer des communautés vivantes*, tâche essentielle à ses yeux, et non à remplacer un pouvoir par un autre, une bureaucratie par une autre.

Mais il n'y a pas que ça, il y avait l'époque, celle des années 1960. Une époque qui de plus en plus elle aussi parlait de régions, évolution qu'il observait avec satisfaction, qu'il encourageait, qu'il décrivait avec intérêt en s'efforçant d'en tirer les leçons.

L'essor du phénomène régional en Europe

On le sait, les traités fondateurs en 1957 de la Communauté européenne, ancêtre de l'Union, ne prévoyaient pas de politique régionale. Ce n'est que plus tard, dans les années 1970, qu'elle se dota d'instruments, notamment financiers comme le FEDER¹⁸, pour essayer de résorber ce qu'on appelait les « déséquilibres » régionaux, dans une visée essentiellement de développement économique et d'aménagement du territoire. À Bruxelles, on conçut alors les régions essentiellement... comme des unités statistiques, au nom compliqué mais à l'acronyme évocateur : les NUTS¹⁹.

¹⁷ « Une possibilité européenne : la région genevoise », *Cahiers de l'Alliance culturelle romande*, Genève, n° 19, novembre 1973, p. 151.

¹⁸ Fonds Européen de Développement régional, créé en 1975 à la suite du premier élargissement de 1973.

¹⁹ Nomenclature des unités territoriales statistiques, instrument d'Eurostat.

Mais ce n'est pas la fin de l'histoire. En effet, pour de nombreuses raisons qui ne tiennent pas toutes, loin s'en faut, à une intégration européenne encore à ses débuts et préoccupée surtout de flux économiques, que ce soit l'émergence de nouvelles valeurs appelées post-matérialistes, le refus du jacobinisme et du centralisme, le souci des minorités et des périphéries, la revendication à pouvoir grandir dans sa langue et sa culture, la dénonciation subséquente de formes de « colonialisme intérieur », les changements de régimes dans certains pays comme l'Espagne, on semble devoir assister un peu partout dans les années 1960 et 1970 à un essor difficilement résistible du *fait* régional.

En Espagne, la nouvelle Constitution adoptée en 1978 après la chute de Franco met en place des Communautés autonomes ; en Italie, on instaure des régions autonomes et des régions « à statut ordinaire » ; au Royaume-Uni, on met en chantier un processus de *devolution* proposé à l'Écosse et au Pays de Galles, mais refusé par référendum en 1979 ; en Belgique, on s'achemine vers une fédéralisation du pays sur double base de Communautés culturelles et de Régions socio-économiques ; et même en France, République constitutionnellement une et indivisible, on voit apparaître en Occitanie, en Bretagne, en Alsace ou en Corse, des revendications culturelles d'abord, politiques ensuite. Un Robert Lafont n'hésite pas à parler de « Révolution régionaliste »²⁰, un Pierre Fougeyrollas va jusqu'à proposer un projet de « France fédérale »²¹. Guy Héraud dessine les contours d'une « Europe des ethnies »²², Yann Fouéré prône une « Europe aux cent drapeaux »²³...

Quelque chose est donc en train de se passer que Denis de Rougemont ne peut minimiser, d'autant plus qu'outre le rejet de la formule de l'État-nation qu'il combat lui aussi avec tant de vigueur, nombre de ces mouvements se réfèrent explicitement au fédéralisme et à la construction européenne.

Mais jusqu'à quel point cette évolution va-t-elle déborder, ou plutôt modifier, l'approche originale de la région qu'il avait formulée ?

De plus en plus, il faut noter combien Rougemont s'attache à pointer les évolutions qu'il constate, quitte à essayer de leur donner un sens en y appliquant ses propres conceptions. Tout d'abord il repéra dès 1961 la volonté de la Commission de Bruxelles de mettre en place des politiques de rééquilibrage régional, qu'il tentera

²⁰ Robert Lafont, *La révolution régionaliste*, Paris, Gallimard, 1967.

²¹ Pierre Fougeyrollas, *Pour une France fédérale : vers l'unité européenne par la révolution régionale*, Paris, Denoël, 1968.

²² Guy Héraud, *L'Europe des ethnies*, Paris, Presses d'Europe, 1963.

²³ Yann Fouéré, *L'Europe aux cent drapeaux*, Paris, Presses d'Europe, 1968.

de relier l'année suivante aux efforts de création d'une « Métropole régionale » Aix-Marseille-Étang de Berre. Il contestera l'idée qu'il y ait des frontières "naturelles" justifiant que l'on sépare arbitrairement des communautés vivant sur le même espace – alors que l'on considère sans la moindre logique que le Rhône est un trait d'union et le Rhin un marqueur de division –, défendant au contraire le principe d'une multiplication des régions transfrontalières comme bases de l'Europe à venir. Il est vrai que les premières expériences de coopérations régionales transfrontalières, plus tard appelées "Eurorégions", se développaient ici et là à partir du milieu des années 1960, que dans le même mouvement était créée en 1971 une *Association des régions frontalières européennes*, tandis qu'une Convention-cadre sur la coopération transfrontalière était signée en 1980 à Madrid dans le cadre du Conseil de l'Europe.

Sur la revendication ethnique, il fut plus hésitant : autant il la considérait comme légitime, tout comme il lui semblait légitime de pouvoir parler sans restriction une langue locale et natale, autant il en voyait bien les risques de dérive politique, l'attrance pour la sécession et éventuellement le modèle d'un mini État-nation de préférence ethniquement plutôt "pur". L'auteur de ces lignes est témoin de la critique qu'il adressait dans son séminaire de 1978-1985 aux thèses de Guy Héraud qui lui semblaient trop axées sur des valeurs collectives, et pas assez sur les droits de la personne humaine qui pour lui était centrale. Bien qu'ayant soutenu la cause des autonomistes jurassiens qui voulaient se détacher du Canton de Berne²⁴, allant du reste jusqu'à témoigner en leur faveur lors d'un procès, il disait redouter, dans son séminaire, que cette cause, sous l'impulsion de quelques figures comme Roland Béguelin (1921-1993), ne finît par dégénérer en affrontement entre francophones et alémaniques. C'est donc à tort que, tout récemment, l'essayiste jacobin français Benjamin Morel le cite parmi les tenants de la région ethnique, uniquement sur la base d'un fragment de page, indûment isolé du reste d'un chapitre de *L'Avenir est notre affaire* dans lequel Rougemont se contente d'examiner ce critère aux côtés de plusieurs autres²⁵. Ce n'est d'ailleurs pas celui qu'il retient.

²⁴ Voir par exemple « Le Jura libre à l'heure des régions », *Oui au canton du Jura = Ja zum Kanton Jura*, Bern, Annuaire de la Nouvelle Société Helvétique, 1978, pp. 90-95.

²⁵ Benjamin Morel, *La France en miettes*, Paris, Cerf, 2023, p. 116. La seule page de *L'avenir est notre affaire* qu'il cite est la page 292, pour en conclure que selon Rougemont les régions « doivent être découpées selon des bases ethniques ». Il s'agit d'une page abusivement extraite d'un chapitre entier (pp. 289-303) où ce dernier recense « Les variétés de l'expérience régionale », la revendication ethnique n'en étant qu'un des aspects aux côtés des facteurs géographiques, économiques et écologiques. Rougemont juge en fin de compte qu'aucun, pris isolément, n'est décisif. Par ailleurs, comme nous l'avons vu,

Et puis, il y a l'écologie... il épousa les thèses des rapports Forrester et Meadows au Club de Rome, y compris leur versant jugé "catastrophiste" – aujourd'hui, ce sont les rapports du GIEC qui ont pris le relais. Cela lui valut des inimitiés. Il attribuait ainsi tous les maux qui s'annonçaient, que loin de minimiser il s'appliquait au contraire à souligner pour alerter, à la gestion calamiteuse de la planète par les États-nations, à la croyance naïve véhiculée par la technocratie et les experts « en service commandé » répétant que la technologie finira par trouver les réponses, et dans une mesure un peu moindre (car il ne fut jamais marxiste), à un système capitaliste obnubilé par le profit à court terme. Ce qui est original, c'est qu'il plaçait les régions au centre du contre-modèle écologique qu'il proposait : *Écologie, régions, Europe fédérée, même avenir*, écrivait-il²⁶. Les régions, restauratrices de communautés de proximité, de communautés civiques, permettraient selon lui de développer un réel souci de l'environnement²⁷ ; et il était convaincu que la fédération de ces régions permettrait aux populations qu'elles représentent de reprendre en main leur destin et de peser sur le devenir de la planète. L'enjeu écologique soulignait ainsi, chez Denis de Rougemont, l'urgence d'une Europe des régions.

Et aujourd'hui...

Depuis lors, que sont devenues les grappes de communes ? Nous l'avons vu, elles se sont incarnées dans des intercommunalités, souvent techniques. On leur adresse souvent le reproche d'être trop éloignées du citoyen qui ne participe qu'en pointillés aux décisions qu'elles génèrent, alors que Rougemont voulait les concevoir comme des *espaces de participation civique*. Ce découplage du fonctionnel et du civique, que Rougemont voulait absolument marier, se retrouve aussi dans bien des exemples de coopérations transfrontalières dont le moteur se résume dans un certain nombre de cas à une élite relativement restreinte qui les anime et les fait exister. C'est peut-être inévitable, mais on ne peut pas dire que cela soit pleinement créateur d'une communauté nouvelle enjambant la frontière, cette « cicatrice de l'histoire », pour reprendre le mot célèbre de Georges Bidault. Or, Rougemont y voyait précisément la portée européenne de ces initiatives qui, sans cela, demeureraient essentiellement techniques et localisées.

Rougemont, qui réfléchissait en termes de réseaux, était fort loin d'être un adepte du « découpage » territorial.

²⁶ « Écologie, régions Europe fédérée : même avenir », *Cadmos*, Genève, printemps 1979, pp. 5-12. Il écrit souvent sur ce thème à cette époque.

²⁷ Il est fortement inspiré par l'action et le livre de Ernst Friedrich Schumacher, *Small is beautiful*, publié en 1973.

De nos jours le phénomène le plus spectaculaire, surtout depuis la crise catalane et les velléités écossaises de faire bande à part pour revenir dans l'Union européenne, est probablement la question des "Nations sans État". Comme il a été souligné dans un précédent ouvrage paru dans cette même collection²⁸, l'Union européenne semble plutôt mal à l'aise face à ce genre de revendications qui s'exercent – le cas de la Catalogne est ici emblématique – à l'encontre de tel ou tel de ses États membres qu'elle se sent le devoir de soutenir. Elle se trouve ainsi frappée de plein fouet dans l'idée qu'elle s'adresse autant à des peuples qu'à des États, en révélant toute l'ambiguïté d'une telle formule dès que l'idée de peuple ne semble plus recouvrir parfaitement la notion d'État. Plus que l'article 4 assez laborieusement rédigé du Traité sur l'Union européenne, on a généralement en mémoire la formule choc de Jean Monnet : « Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes » (1952). Mais avait-il prévu, comme le dit si bien Proust dans *Le temps retrouvé*, que « les pays n'étaient pas tels que leur nom me les peignait » ? Est-ce à dire qu'il faille s'ériger en État comme les autres pour se voir pleinement reconnu par l'Union, soit un encouragement implicite au séparatisme, ce que ne souhaite pourtant pas du tout l'Union ? On marche donc sur des œufs et sur des apories. Symétriquement, comment concevoir une Europe des régions qui puisse tenir compte de ces cas particuliers de régions qui ne se pensent pas comme régions, mais comme nations ?

De marginale il y a cinquante ans, la préoccupation de l'environnement, portée par la crainte de dérèglements climatiques déjà perceptibles et par l'épuisement inéluctable des ressources d'énergie fossile, s'est de nos jours largement répandue. On connaît le slogan : penser globalement, agir localement. Pense-t-on pour autant aux régions ? Si nul ne nie leur rôle, il semble toutefois acquis qu'on ne songe pas forcément à elles en premier lieu. On se concentre plutôt sur les Nations Unies, donc les États, avec les fameuses COP – Conférences des Parties – dont on suit annuellement les réunions, les avancées et les blocages, les rapports de plus en plus médiatisés du GIEC – Groupement intergouvernemental d'experts sur le climat – tous les six ou sept ans, sans oublier l'évolution des réglementations nationales, souvent déterminée par les nouvelles normes de l'Union européenne, les actions réelles ou revendiquées des opérateurs économiques et de divers groupes d'influence, parfois du reste suspects d'écoblanchiment (*greenwashing*), les mesures prises au niveau local et régional, les efforts demandés aux individus eux-mêmes... liste non exhaustive.

²⁸ Nicolas Levrat, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (éd.), *L'Union européenne et les nationalismes régionaux*, Genève, Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes, 2019.

Dans ce bouillonnement, il nous faut retenir un élément significatif à nos yeux, qui touche néanmoins l'échelon local plus que le niveau régional : la *Convention des Maires* datant de 2008, réseau de 11'000 collectivités membres qui associe activement les villes et communes de nombreux pays, sur une base volontaire²⁹, aux objectifs de l'Union européenne dans le domaine énergétique lié aux changements climatiques. L'objectif est d'engager, par Convention librement signée, les Maires au nom de leur municipalité, à mettre en œuvre une stratégie pour parvenir à la neutralité carbone. Les autorités locales qui adhèrent à la Convention doivent dans un délai de deux ans définir leurs objectifs et soumettre un Plan d'action régulièrement évalué par le réseau qui fonctionne également comme une plateforme d'échanges d'expériences et de "bonnes pratiques". On trouve ici d'après nous un exemple très concret d'articulation des objectifs définis au niveau européen et des actions engagées au plan local visant à concourir à ces objectifs, ainsi que de fonctionnement en réseau cher à Denis de Rougemont. Par ailleurs, on relèvera que cela se développe sur une base volontaire, et non dans un rapport vertical de subordination.

Que dire enfin de la dimension civique, à beaucoup d'égards la plus importante ? On sait que l'Union européenne, construite d'en haut et s'adressant directement aux administrations nationales et aux intérêts économiques, n'a pas de contenu démocratique suffisant, malgré des élections destinées à renouveler tous les cinq ans un Parlement européen aux pouvoirs relativement limités. Or, une élection organisée tous les cinq ans à l'échelle des 27 États membres ne fait pas une démocratie européenne.

On a récemment eu l'idée de faire participer les Européens directement à certaines délibérations, grâce aux ressources offertes par les technologies numériques... Après tout, Denis de Rougemont aimait à dire, détournant le slogan de Lénine, que le fédéralisme, ce sont *les régions plus les ordinateurs*, du simple fait que, grâce à leur puissance de calcul capable d'embrasser la plus grande complexité, il n'était désormais plus besoin, par simple souci administratif, de simplifier et de centraliser pour maîtriser les données. Voilà qui rejoint le fédéralisme, qu'il qualifiait d'« amour de la complexité », un amour en quelque sorte rendu plus accessible par la technique³⁰. Oui, mais les citoyens de toute l'Europe que l'on fait participer individuellement et à distance à une plateforme Internet comme lors de

²⁹ Elles décident, ou non, d'y adhérer, et au moment qu'elles souhaitent, mais en remplissant certaines conditions et en souscrivant certains engagements précis.

³⁰ « Notes pour une éthique du fédéralisme », *Menschenrechte, Föderalismus, Demokratie: Festschrift zum 70. Geburtstag von Werner Kägi*, Zürich, Schulthess, 1979, pp. 259-265.

la *Conférence sur l'avenir de l'Europe*³¹, ne constituent qu'une masse abstraite, virtuelle, désincarnée. Un Tocqueville aurait objecté que l'on efface ainsi les corps intermédiaires, un fédéraliste aurait ajouté la dimension des communautés d'appartenance, un personnaliste fédéraliste comme Rougemont aurait insisté sur des régions conçues comme communautés civiques où l'individu n'est pas suspendu dans le vide.

Les régions se sont-elles peu à peu fondues dans la masse de l'intégration européenne ? C'est ce qu'il nous paraissait avoir remarqué il y a quelques années, identifiant à l'époque une forme de « routine »³² qui contrastait avec l'élan antijacobin des années 1970-1990. Les aspérités semblaient avoir disparu, sauf en ce qui concerne certaines Nations sans État qui aspirent à plus d'autonomie, voire à l'indépendance. Hors de ce cas de figure, les régions à pouvoir législatif – celles qui sont dotées d'une autonomie constitutionnelle reconnue sur le plan interne – concentrent aujourd'hui leurs efforts à vouloir être systématiquement consultées par les parlements nationaux lors l'application du « Mécanisme d'alerte précoce » sur le respect de la subsidiarité³³. Nous verrons cela plus en détail dans le chapitre suivant.

De plus, les pays qui sont entrés dans l'Union au cours des deux dernières décennies n'ont en général pas de composante régionale significative, à l'exception toute relative de la Pologne et de la Roumanie. Dans la plupart des autres pays d'Europe centrale et orientale, en général de taille réduite, ont ainsi été créés des découpages administratifs correspondant à l'échelon des NUTS 3, ainsi que des ensembles un peu plus grands conçus pour des raisons de développement économique et de "cohésion", à savoir des NUTS 2 qu'on a désignés par des noms géographiques ou tout simplement suivant la logique des quatre points cardinaux : Nord, Sud-Est, Ouest, Nord-Ouest, Sud-Ouest... Évidemment, pas de comparaison avec la Bavière, la Catalogne ou la Flandre, si ce n'est que ces entités bâties de toutes pièces, sans passé, sans pouvoir, se retrouvent à leurs côtés au sein du Comité européen des Régions.

Les fonds structurels de l'Union polarisent l'attention... mais, loin d'être inefficaces, ils ne suffisent pas plus à forger une Europe des régions que la libre

³¹ Voir, dans cette même collection, Sandro Gozi, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (éd.), *La Conférence pour l'avenir de l'Europe : et après ?*, Genève, 2022.

³² François Saint-Ouen, « L'Europe des Régions à l'heure de la routine ? », in *A Europe of Regions : Obstinate or Obsolete ?*, Paris/Nice, *L'Europe en formation*, 2016 (n° 379), pp. 8-23.

³³ Voir Pierre Schmitt, « Les Chambres hautes, porte-paroles des intérêts des parlements régionaux dans le Mécanisme d'alerte précoce ? », *Politique européenne*, 589, 2018, pp. 94-119.

circulation ne parvient à faire éclore une conscience européenne. Si le rêve fonctionnaliste et constructive s'était réalisé, on ne voit pas pourquoi, Européens enthousiastes il y a vingt ou trente ans, les Polonais et les Hongrois continueraient aujourd'hui d'élire Orbán ou des épigones de Kaczyński. Ces deux seuls exemples montrent que les choses ne sont guère aussi simples, même s'il n'est évidemment pas niable qu'un certain processus d'« européenisation », aux vertus toutefois limitées, soit en marche.

Rappelons enfin que dans l'optique de Denis de Rougemont, l'Europe des régions ne pourra être promue que si on abandonne l'idée de le faire de manière uniforme, car d'après lui, des conceptions telles que la libre appartenance à des réseaux déterminant des formes de géométrie variable semblent beaucoup plus adaptées, car cela renvoie, *in fine*, à la Personne plutôt qu'à l'État, et à la vision d'un fédéralisme organique parfois du reste mal perçu³⁴.

³⁴ Voir par exemple Undine Ruge, *Die Erfindung des "Europa der Regionen"*, Frankfurt-am-Main, Campus Verlag, 2003. Cette universitaire de Göttingen, aujourd'hui conseillère pour les questions européennes du Chancelier Scholz, assimile curieusement l'idée d'Europe des régions à un concept « conservateur ». Quant à nous, c'est plutôt l'Europe des États qui nous semble être un concept conservateur.

Chapitre II

Sénat des Régions

C'est toujours à contrecœur que j'ai demandé mon chemin, j'y ai toujours répugné. Je préfère interroger les chemins eux-mêmes, et les essayer.

Friedrich Nietzsche, *Ainsi parlait Zarathoustra*¹

Pour ceux des sociétés dont nous sommes, le mot de « Sénat » renvoie à la Rome antique, et singulièrement à la période de la République romaine et sa devise SPQR, *Senatus PopulusQue Romanus*, indiquant deux sources de pouvoir, le Sénat et le Peuple. Dans les systèmes fédéraux modernes, le terme renvoie initialement au Sénat américain, c'est-à-dire à la Chambre haute représentant les États membres, selon un modèle qui a inspiré bien des exemples, quel que soit par ailleurs le nom officiel que les Constitutions nationales ont donné à cette Chambre haute : Conseil des États en Suisse, Conseil fédéral en Allemagne et en Autriche... Enfin, l'étymologie du mot *senatus* apparenté à *senior* – les sénateurs romains siégeaient à vie – contribue, aussi bien dans les pays unitaires que dans les pays fédéraux, à ériger le Sénat en organe de la modération et de la sagesse, à en faire le garant d'une certaine continuité, voire l'instrument d'un certain conservatisme face aux pulsions du peuple et de la Chambre basse.

Telles sont, brièvement évoquées, les représentations plus ou moins conscientes qui s'attachent à l'idée de Sénat. On peut les oublier, on ne saurait les effacer ; elles restent et resteront présentes en arrière-plan. Évidemment, il faut bien trouver un terme pour désigner les choses, et si possible suffisamment frappant pour attirer l'attention lorsqu'il s'agit d'introduire une idée dotée d'une certaine ambition. Telle est la justification première de la formule « Sénat des régions ». Mais on n'aura garde d'oublier qu'elle se trouve porteuse d'un imaginaire assez fort, positif ou négatif, à la vérité rarement neutre. On voudrait que l'attention des uns et des autres se portât sur le contenu sans s'arrêter outre mesure à la formulation. Et on

¹ «Und ungern nur fragte ich stets nach Wegen – das ging mir immer wider den Geschmack! Lieber fragte und versuchte ich die Wege selber.» *Also Sprach Zarathustra*, Vom Geist der Schwere.

est prêt à en changer, bien sûr, mais en signalant préalablement que la formulation elle-même, dans ce qu'elle peut avoir d'ambitieux et de polémique, n'est pas née par hasard, qu'elle a fleuri dans un contexte vieux d'une cinquantaine d'années et qu'à l'époque, elle visait explicitement certains objectifs qu'à l'aune d'aujourd'hui et des opinions de chacun, on pourra juger d'actualité ou dépassés, et qu'il importe maintenant de souligner en présentant la genèse de la notion.

Rappelons donc en premier lieu que, dans l'esprit de ceux qui l'ont inventée, l'idée de *Sénat des régions* est absolument indissociable de celle d'*Europe des régions*, et plus encore d'une vision du *fédéralisme* appliquée à la construction européenne. Ces trois éléments étaient à l'époque consubstantiels. Aujourd'hui encore, on ne peut nier qu'ils en constituent la logique profonde. Mais on ne saurait voir dans cette courte genèse aucune velléité plus ou moins assumée de vouloir figer la notion une fois pour toutes, d'expliquer une fois pour toutes ce qu'il faut entendre par « Sénat des régions ». Au contraire, nous avons dans cet ouvrage pour but de lui donner ou redonner un contenu contemporain. Il ne s'agit donc maintenant que de l'expliquer dans ses intentions premières, lesquelles demeurent – permettons-nous d'ajouter – essentielles pour bien la comprendre.

La genèse

Les éléments déclencheurs se nouent dans les années 1960, en plein contexte des Trente Glorieuses annonciateur d'une remise en cause des valeurs de l'après-guerre qui débouchera sur ce qu'on appelle souvent « Mai 68 », qui n'en était qu'un symptôme. Les sociétés européennes – mais aussi plus largement occidentales – étaient taraudées : elles tournaient difficilement la page du colonialisme, étaient marquées par la Guerre du Vietnam, et cherchaient une issue à la société de consommation dont le roman de Georges Perec, *Les choses*, deviendra un emblème. Si l'Union soviétique ne faisait plus rêver, il y avait dans nos sociétés – ou du moins chez leurs intellectuels – une fascination-répulsion pour le totalitarisme, de Mao ou de Trotski, tandis que *Le château* de Kafka devenait un best-seller. Pendant ce temps, le « Marché commun » issu du traité CEE de Rome faisait son chemin, ponctué des coups d'éclat du général de Gaulle. À vrai dire, la cause européenne, engluée dans des discussions sectorielles, focalisée sur des sujets matérialistes ou techniques, de plus en plus en décalage avec une forme naissante de globalisation des esprits, ne mobilisait plus autant les opinions que dans la période de l'après-guerre et des années 1950. Et le fédéralisme, trop souvent confondu avec la supranationalité qui en est par certains d'aspects le contraire, occulté à court terme par l'intégration communautaire, en arrivait à être peu à peu ravalé au rang d'une utopie, sûrement utile au début lorsqu'il fallut lancer la mécanique, mais dont l'heure de gloire aurait fini par passer. Bref, il n'était plus à la mode.

Pourtant, il n'était pas mort. Nous avons vu dans le chapitre précédent l'apparition, sous la plume de Denis de Rougemont, de l'idée d'*Europe des régions* dès 1962, une idée qu'il allait développer sans cesse durant les deux décennies suivantes, en symbiose avec l'émergence de mouvements régionalistes ou autonomistes, et en parallèle du développement concret, ici et là, de régions dites « transfrontalières », sortes de laboratoires de l'Europe construite par en bas.

Disons-le tout de suite : si l'on trouve chez Rougemont beaucoup de références à l'Europe des régions, s'il est lui-même l'auteur d'une « Stratégie de l'Europe des régions »², on trouve remarquablement peu sous sa plume la formulation explicite du terme de *Sénat des régions*. Bien sûr, il y en a toutefois.

De ce point de vue le point de départ est incontestablement son article de 1963 dans la revue *Futuribles* de Bertrand de Jouvenel où, après avoir jugé nécessaire la « libération des dynamismes régionaux », il dessinait une *Assemblée fédérale* composée « d'une *Chambre des députés européens* et d'un *Sénat européen*, la première représentant les peuples, le second, *les États et les communautés dotées d'une autonomie reconnue*. » Il ajoutait que « Les affaires de la compétence de l'Assemblée sont toutes celles qui relèvent expressément de la Fédération : législation fédérale, garantie des constitutions des États et des autonomies régionales, mesures propres à faire respecter la Constitution fédérale, révision de celle-ci, garantie des libertés, organisation et droit de disposer de l'armée fédérale, ratification des traités, budget et approbation des comptes de la Fédération, élection de l'Exécutif et de la Cour de Justice. »

Peut-être influencé par ce qui existe de ce point de vue en Suisse, il prônait une égalité parfaite de compétences entre les deux Chambres de l'Assemblée fédérale, précisant que « les lois fédérales ne peuvent être rendues qu'avec l'accord des deux chambres », et même qu'« en cas de différend irréductible, un référendum populaire est requis. »³ On voit que ça allait loin : la Chambre haute était très loin de n'avoir qu'un rôle supplétif ou décoratif, et à ce stade, il envisageait un Sénat composé de manière mixte, puisqu'y seraient représentés les États membres – un souci qu'il aura de moins en moins par la suite – ainsi que les autorités dotées d'une autonomie constitutionnelle à l'intérieur de ces États.

Après ces prémisses, on trouve ensuite sous sa plume quelques textes faisant directement référence à l'idée de *Sénat des régions*. Rougemont faisait remonter de sa part l'adoption de cette terminologie à 1972. En 1978, dans un propos plus général sur les carences de la construction européenne, il parlait de Sénat des

² *Art. cit.*, Conférence de 1971, publiée en 1974.

³ « Orientation vers une Europe fédérale », *art. cit.*, p. 24.

États ou Sénat des régions : « il n'y a pas, dans aucun domaine fondamental, de politique commune des États de l'Europe : non, pas même pour les Neuf de la Communauté. Ni Parlement européen élu, légitimé, législatif ; ni Sénat des États ou des Régions ; ni Exécutif aux ordres du Souverain populaire représenté par les deux chambres ; ni monnaie commune ; ni défense commune. »⁴

Mais les références-clés se trouvent plus particulièrement dans *L'avenir est notre affaire* (1977), non seulement dans l'ouvrage lui-même, dont on va citer maintenant plusieurs extraits de la page 353, mais dans sa longue élaboration jalonnée d'articles remontant pour certains au début de la décennie, ou dans ses diverses déclinaisons qui s'étendront jusqu'à la mort de l'auteur en 1985. Le passage du livre met en scène un dialogue fictif avec un journaliste, introduit par une première question déclenchant tout le reste : « *Qu'attendez-vous de l'avenir européen ?* »⁵. Constatant que des régions ethniques, ou transfrontalières ou simplement fonctionnelles, paraissent émerger un peu partout, Rougemont voit se dessiner l'enchaînement suivant :

- 1) « Rien n'empêchera, selon les lois en vigueur dans nos États démocratiques, ces régions et associations de désigner des délégués qui se réuniront périodiquement en *Assemblées générales* au plan européen » ;
- 2) « Rien n'empêchera ces Assemblées de faire appel à des compétences reconnues dans les domaines les plus divers [...]. Et rien n'empêchera ces personnes de constituer dans leur domaine propre des *Agences européennes* s'occupant des transports, de l'énergie, de l'économie, de l'écologie, de l'éducation et de la culture, des recherches scientifiques, des relations avec les autres continents... » ;
- 3) « Rien n'empêchera, enfin, que ces *Assemblées générales* ne fonctionnent en fait comme des Chambres, — et tout d'abord comme un *Sénat des régions* ; que ces *Agences* ne jouent le rôle de ministères fédéraux, certes non officiels, d'autant plus efficaces ; et que leurs chefs responsables ne constituent ensemble, sous le nom de *Conseil européen*, un exécutif collégial au service des régions, et selon leurs besoins. »
- 4) « Un beau jour, on s'apercevra que l'Europe est virtuellement faite ».⁶

Il s'agit sûrement d'un des extraits les plus évoqués, mais souvent à contre-sens, car à notre avis un des plus obscurs de la pensée de Denis de Rougemont.

⁴ « De l'Europe des États coalisés à l'Europe des peuples fédérés », *Schweizerische Monatshefte*, 58 (5), mai 1978, p. 10.

⁵ Denis de Rougemont, *L'avenir est notre affaire*, *op. cit.*, pp. 352-355.

⁶ On trouve une version très proche de celle-ci dans le volume 2 des *Mélanges Fernand Dehousse* parus en 1979 chez Fernand Nathan (Paris), page 30. Le texte de Rougemont s'intitule « Formule d'une Europe parallèle ou Rêverie d'un fédéraliste libertaire ».

Pour bien le comprendre, et aussi pour bien le distinguer d'une utilisation un peu rapide de la notion de « Sénat des régions » qu'on pourrait être tenté de faire, il nous paraît important de placer en son cœur l'idée même d'*Agence*.

Une collection d'agences fédérales

Dans l'Union européenne, on a assisté au fil des décennies, depuis les premières qui ont été créées en 1975 dans le domaine de la formation professionnelle (Cedefop) et de l'amélioration des conditions de travail (Eurofound), à une prolifération d'agences sectorielles de toutes sortes, aujourd'hui près d'une quarantaine. Dites « décentralisées », elles sont implantées dans des villes disséminées sur le territoire de l'Union, et certaines d'entre elles n'ont pas toujours réussi à échapper à des conflits d'intérêts par rapport aux milieux économiques et aux ONG des domaines dont elles ont la charge (pensons à l'Agence européenne de l'environnement ou à l'Agence européenne du médicament).

Il n'entre pas dans nos objectifs ici d'en faire le bilan⁷. Tout au plus souhaitons-nous souligner que ce n'est pas exactement ce type d'agences que préconise Denis de Rougemont, même s'il écrivait avoir en tête le modèle des agences fédérales américaines. En effet, cette tendance au sein de l'UE, que l'on a baptisée de l'affreux mot d'« agencification », consiste essentiellement en un processus mis en place d'en haut, par la Commission en concertation avec les États, et non d'en bas, par les régions.

Résumons donc. La région est idéalement pour Rougemont une grappe de communes qui s'associent pour gérer ensemble des fonctions qu'elles estiment meilleur d'exercer en commun, selon une logique fonctionnelle et non suivant une logique territoriale. Ce sont des liens réels, qu'il contrastait avec les liens administratifs formels que ces régions entretiennent avec la capitale. De la sorte, la figure même de l'Europe, aujourd'hui basée sur des États-nations et des frontières tels qu'on les représente sur des cartes, serait transformée. Ainsi écrivait-il : « Le jour où les ordinateurs consultés répondront que les liens concrets tissés entre les Régions, le tissu des relations nouées entre elles, sont devenus plus solides que les liens juridiques traditionnels et abstraits subsistant entre chaque région et sa capitale nationale — ce jour-là, la Révolution européenne sera virtuellement accomplie. Il n'y aura pas besoin de fortes secousses ni de mouvement séparatiste. »⁸

⁷ Voir par exemple, Merjin Chamon, *EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, Oxford University press, 2016.

⁸ *Id.*, p. 354.

Il fallait sûrement un écrivain pour imaginer un tel ordonnancement, une telle « Révolution ». Les politiques comme les juristes y verraient trop d'obstacles. Mais il ne pensait pas que l'Europe serait faite ni par les politiques ni par les juristes. La contrepartie étant toutefois que Rougemont ne consacra que fort peu de développement à la question des institutions. Une des caractéristiques du fédéralisme étant d'après lui « le respect du réel », il imaginait volontiers que les Assemblées de ces grappes de communes que sont les régions allaient avoir recours à des experts qu'elles écouteront plus volontiers que les fonctionnaires de la capitale, qui ne sont pas à leur service ; et que ces experts seraient peu à peu regroupés en agences sectorielles, dans un mouvement de bas en haut, allant jusqu'à la fédération de toutes ces agences au niveau européen.

« Un Sénat qui se constituera tout seul parallèlement aux structures de l'État-nation »⁹, tel est ce qu'il visa. Et l'approche en termes d'agences peut même produire une vision assez grandiose, esquissée dans le fragment qui suit :

« Pour progresser dans la direction d'un gouvernement non pas "supra-national" — je n'aime pas ce terme — mais réellement fédéral, pourquoi ne pas envisager la multiplication d'agences fédérales spécialisées pour l'énergie, les transports, l'environnement, les universités, la défense ? Tandis que Bruxelles deviendrait l'Agence économique (conforme à sa vocation première) et le Conseil de l'Europe l'Agence culturelle. »¹⁰

Ainsi, alors que certains ont tendance de nos jours à faire de l'Union européenne l'incarnation même de l'Europe, on constate que l'auteur de *L'amour et l'occident* ne voyait probablement en celle-ci qu'une des Agences de l'Europe fédérée, l'Agence économique. Et le politique ? Le politique selon lui ne constituerait pas une Agence particulière mais chapeauterait l'ensemble des Agences : économie, culture, énergie, environnement, défense... Dans ce schéma, il n'y a pas, soulignons-le, d'État européen, ni à vrai dire de Nation européenne (il n'aime pas le terme, avons-nous vu), mais bien une culture européenne qui est la base de tout¹¹.

⁹ « La peur d'être libre... », propos recueillis par Claudine Brelet, *CoÉvolution*, n° 8-9, printemps-été 1982, pp. 31-35. La citation se trouve à la page 35.

¹⁰ « La Suisse et quelle Europe ? », in *La Suisse et la Communauté européenne élargie*, Genève, Institut universitaire d'études du développement, 1983, pp. 57-63. La citation se trouve page 62.

¹¹ « Ce ne sont pas les grandes bureaucraties de Bruxelles, de Strasbourg, de Luxembourg qui feront l'Europe. C'est l'École et ce sont les Enseignants dialoguant avec leurs élèves », Denis de Rougemont, « Le sort de l'an 2000 se joue dans nos écoles », Genève, *Civisme européen*, 1, mars 1972, p. 3.

De son propre aveu, il ne voulait rien figer, ne souhaitait surtout pas proposer de schémas tout faits, allant si loin dans le détail qu'il ne s'agirait plus que de les rejeter ou de les appliquer. C'était aux Européens de faire le travail : « À vous de jouer » écrit-il, ajoutant qu'il se contente pour sa part d'indiquer des orientations, et de son propre aveu d'évoquer « de possibles futurs, sans trop essayer de les fixer ». « Ce seront des modèles flous comme tout ce qui est en mouvement »¹². L'un des objectifs du présent ouvrage est très précisément de reprendre ce flambeau.

Il n'empêche qu'il ne nous propose pas d'articulation très claire entre ce qui relève directement du politique et ce qui relève du fonctionnel, c'est-à-dire des Agences. Même s'il organise ces Agences dans un mouvement allant du bas vers le haut – c'est d'abord pour répondre à des besoins locaux concrets qu'elles sont créées, puis elles se fédèrent peu à peu à des échelons supérieurs pour avoir suffisamment de capacité d'agir – et non comme aujourd'hui dans un processus de délégation issu essentiellement de la Commission et des États, il y a le risque que les orientations qu'il propose puissent être interprétées dans le sens d'une mainmise technocratique sur l'Europe, dans laquelle la dimension politique serait réduite à une forme de gouvernement des experts. Mais ce n'est sûrement pas ce qu'il avait en tête, toute son œuvre plaidant en sens contraire, à commencer par sa définition de la région comme « espace de participation civique », sans parler de sa dénonciation réitérée du « Technocrate Inconnu ».

Cela étant dit, on peut avoir un doute sur le fait que le terme même de *Sénat des régions* arrive jamais à faire comprendre instantanément tout ce qu'il cherchait à construire. Non seulement à cause du terme de Sénat, qui renvoie à une forme institutionnelle très classique, mais aussi de Région, si tant est que les régions que l'on a de nos jours à l'esprit sont rarement les grappes de communes qu'il voulait promouvoir.

Nous essaierons donc maintenant de répondre à son injonction « À vous de jouer ! » en faisant un petit inventaire de ce qui est disponible dans l'Europe d'aujourd'hui en matière de régions.

Un Sénat manqué : le Comité européen des Régions

À la toute fin des années 1980, il y eut une grande effervescence. Avec le nouveau traité en préparation, qui sera le Traité de Maastricht créateur de l'Union européenne, on voulait réaliser un saut qualitatif en se plaçant dans le sillage de la réussite de l'Acte unique, qui avait revigoré l'idée d'achever enfin le Marché

¹² *L'avenir est notre affaire*, op.cit., pp. 259 et 260.

commun du Traité CEE, rebaptisé Marché unique, avec ses quatre libertés. Jacques Delors était à la tête de la Commission, il fixa pour cela une échéance symbolique : fin 1992. Ancien employé de la Banque de France, il avait à cœur de prolonger l'avancée en créant une monnaie européenne unique, étayée sur des critères de convergence. Ce sera l'euro. Le Parlement européen, élu directement depuis 1979, réclamait que ses compétences fussent mises plus en rapport avec ce surcroît de légitimité. On lui concèdera quelques pouvoirs supplémentaires, avec en particulier l'instauration de la procédure dite de « codécision » avec le Conseil. Et puis il y avait les régions, du moins certaines d'entre elles qui, en raison des compétences propres que leur reconnaissent leurs Constitutions nationales, souhaitaient avoir elles aussi voix au chapitre au plan européen.

C'était notamment le cas des *Länder* allemands qui, rejoints en particulier par la Catalogne de Jordi Pujol, firent pression pour que la future Union se dotât d'une chambre représentant les régions. Ces dernières disposaient du reste, depuis 1985, d'une association qui les représentaient, l'Assemblée des régions d'Europe¹³, laquelle se révélera à la longue un lobby moins efficace qu'on aurait pu le penser au départ.

Au grand dam des *Länder* allemands et de la Catalogne, on s'orienta vers un organisme purement consultatif, dont la composition, incorporant en parité élus locaux et élus régionaux, était directement inspirée de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux (CPLRE) du Conseil de l'Europe, créée en 1975 : ce fut le Comité des Régions de l'UE.

Du même coup, les *Länder* allemands s'en désintéressèrent partiellement ; ils réclamèrent en revanche, et finalement obtinrent de leur gouvernement fédéral, de pouvoir siéger au Conseil de l'Union lorsque des sujets relevant de leurs compétences propres y seraient débattus. Les Communautés et Régions belges firent la même demande auprès de leur gouvernement, et obtinrent peu ou prou la même chose. Les Catalans, Basques, Galiciens et Andalous, celles qu'en Espagne on appelle les « Communautés historiques », n'obtinrent en revanche rien de comparable.

Inauguré en 1994, le Comité des Régions, saisi par la Commission, le Parlement ou le Conseil, adopte bon an mal an une cinquantaine d'avis qui ne sont pas contraignants. Cette saisine est obligatoire dans un nombre important de secteurs, qui vont de la cohésion économique et sociale et des fonds structurels à

¹³ Créée en 1985 sous l'impulsion de l'ancien Président du Conseil français Edgar Faure, alors Président de la région Franche-Comté, sous l'appellation de *Conseil des régions d'Europe*. Elle prendra le nom d'*Assemblée des régions d'Europe* en 1987.

l'éducation, la formation, la culture et l'emploi, en passant par l'énergie, la santé et les transports, mais ses avis ne demeurent que consultatifs, y compris dans ces domaines énumérés ici de manière non exhaustive. Le Traité de Lisbonne lui a reconnu le droit de saisir la Cour de Justice s'il estime que la subsidiarité, dont il a mission de veiller au respect en relation avec l'idée de proximité du citoyen, n'est pas respectée.

Même si cela n'apparaît pas toujours, les circonstances de la création du Comité des Régions, et par voie de conséquence l'idée de Sénat des régions, semble pourtant toujours le hanter. Elle s'est manifestée symboliquement lors de son vingtième anniversaire en 2014. Il a alors, pour le marquer, produit un document intitulé précisément *Vers un Sénat européen des Régions*, dans lequel il disait prôner, lors d'une prochaine révision des Traités, dans un premier temps un renforcement de ses pouvoirs consultatifs et sa reconnaissance comme « institution » à part entière de l'Union – il n'en est aujourd'hui qu'un « organe » – puis ensuite son insertion progressive, en tant que « Sénat européen des Régions », dans le circuit législatif aux côtés du Parlement européen et du Conseil ; d'abord comme « Chambre de réflexion » à pouvoirs « semi-législatifs » notamment dans les domaines de la cohésion sociale, économique et territoriale ; puis, « dans un avenir plus lointain », comme éventuelle « seconde Chambre haute » du législateur européen¹⁴. Voilà quelle était l'ambition affichée il y a neuf ans.

Il va de soi que nous espérons n'être pas les seuls à nous rappeler l'existence de ce texte, et bien sûr formons le vœu que lors de son trentième anniversaire, le Comité des Régions puisse au minimum faire état des mêmes ambitions qui ont peut-être été entendues mais qui, jusqu'à aujourd'hui, n'ont guère, à notre connaissance, fait beaucoup de bruit.

La CALRE, figure de proue des Assemblées régionales autonomes

Qui se rend compte que presque la moitié (47%) de la population totale de l'Union Européenne vit dans une Europe non pas à deux niveaux, mais à *trois niveaux de gouvernement* ? Il s'agit concrètement des quelque 212 millions d'habitants des 72 régions à *pouvoir législatif* existant dans 7 États membres. On les trouve dans les trois États fédéraux que sont l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique où elles jouissent d'une autonomie constitutionnelle, ainsi que dans les deux États unitaires décentralisés que sont l'Espagne et l'Italie. Il s'y ajoute trois régions insulaires disposant d'un statut d'autonomie particulier : Madère et les Açores au Portugal, l'archipel finlandais d'Åland, de langue suédoise. Ces régions à pouvoir

¹⁴ Voir le document du Comité des Régions, *Vers un Sénat européen des Régions : 50 Recommandations*, 2014, pp. 24-26.

législatif estiment qu'elles appliquent et transposent directement pas moins de 70% de la législation de l'Union Européenne en dehors de toute intervention du Parlement national¹⁵, un chiffre qu'il faut prendre avec prudence car la situation est très différente suivant les domaines, et l'on ne dispose pas à notre connaissance d'étude fiable et objective permettant d'articuler avec certitude un pourcentage de cet ordre. Mais cela donne une idée de l'importance.

Les Parlements de ces régions autonomes ont dès les années 1980 développé entre eux un réseau transeuropéen informel. Puis en 1997, ce réseau s'est institutionnalisé sous forme associative lors d'une réunion tenue à Oviedo (Asturies) le 7 octobre. Il a pris le nom de *Conférence des Assemblées Législatives Régionales Européennes*, connue sous ses initiales de CALRE¹⁶. De leur côté, les Gouvernements de ces régions, à savoir les exécutifs, en sont restés au stade du réseau informel d'échange d'informations et de pratiques (réseau connu sous le sigle REGLEG). La présidence de la CALRE tourne chaque année. Elle échoit au Président (ou à la Présidente) de l'Assemblée de la région exerçant cette présidence¹⁷.

En analysant il y a quelques années les Déclarations de la CALRE sur la période 2009-2015¹⁸, nous avons noté « la pleine insertion du réseau dans les institutions de l'Union » issue du Traité de Lisbonne, ainsi qu'une « grande familiarité avec certains mécanismes parfois complexes et techniques » mis en place dans ce cadre, notamment par rapport au respect du principe de subsidiarité. Parmi ces mécanismes souvent pointus de l'UE que manient aujourd'hui les régions à pouvoir législatif, on peut mentionner le réseau de monitoring de la subsidiarité au sein de l'Union (*Subsidiarity Monitoring Network*), qui leur permet de donner leurs « opinions de subsidiarité » sur les nouvelles mesures envisagées par l'Union, grâce à un système interactif par Internet qui se trouve en ligne sur le site du Comité des Régions (la plate-forme REGPEX). Il faut y ajouter le système d'alerte précoce (ou *Early Warning System*) qui permet aux régions à pouvoir législatif – de même qu'aux Parlements nationaux en vertu du protocole 2 du Traité de Lisbonne – de disposer d'un délai de 8 semaines pour signaler un problème lié à la subsidiarité dans les textes préparés par la Commission. Toutefois il est laissé à

¹⁵ Il s'agit d'une estimation faite par la Conférence des Assemblées Législatives Régionales Européennes dans sa Déclaration de Mérida du 30 novembre 2012, p. 1.

¹⁶ Ces Assemblées portent des noms divers selon les pays. Certaines s'intitulent « Parlements » (en Espagne ou en Belgique). Dans les *Länder* allemands et autrichiens, il y a une « Diète » (*Landtag*).

¹⁷ En 2023, la Présidence revenant au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, c'est son Président, le socialiste Rachid Madrane, qui préside la CALRE.

¹⁸ François Saint-Ouen, « L'Europe des régions à l'heure de la routine ? », art. cit.

la discrétion des Parlements nationaux la possibilité pour les Assemblées régionales à pouvoir législatif de participer elles aussi à ce mécanisme. La CALRE a toujours milité en ce sens, tout comme elle le fait pour un allongement à 12 semaines du délai pour signaler un problème, étant donné la complexité des situations à analyser. Dans l'état actuel, le texte doit être réexaminé à partir du moment où un tiers des Parlements signalent un problème ; la CALRE souhaite que ce seuil soit abaissé. Les positions actuelles de cette organisation sont bien résumées par la Déclaration qu'elle a adoptée à Oviedo en Espagne (Asturies), à l'occasion de son vingt-cinquième anniversaire.

De la sorte, la CALRE contribue assez fortement à notre sens à un processus d'« *européanisation* » des régions à pouvoir législatif qui en sont membres, en ce sens où elle participe de l'élaboration, mais surtout de la diffusion et de l'intériorisation des règles formelles et informelles, des procédures, des normes, et le cas échéant des valeurs mises en pratique dans le cadre de l'Union européenne.

Transformer l'actuel Comité en Sénat des Régions ?

Le Comité des Régions, il est bon de le rappeler, aurait pu prendre une tout autre tournure. Inscrit dans le Traité de Maastricht, entré en fonction en 1994, il est le fruit d'une demande insistante issue beaucoup plus des régions que des États, du moins de certaines d'entre elles. Durant les années 1988-1991 plus particulièrement, lors des discussions en vue du futur Traité, certaines régions – notamment les *Länder* allemands, les régions belges et la Catalogne – ont souhaité disposer d'une instance politique les représentant spécifiquement à Bruxelles. En effet, elles se rendaient compte du fait que certaines de leurs compétences pouvaient être concernées – et donc, affectées – par l'approfondissement du processus d'intégration. Cette revendication fut appuyée par l'*Assemblée des régions d'Europe* ainsi que par le *Conseil des communes et régions d'Europe* qui ajouta la dimension locale, laquelle est présente dans tous les pays à la différence de la dimension régionale.

Par voie de conséquence, le Comité européen des Régions fut dessiné de manière à contenir un nombre égal d'élus locaux et d'élus régionaux. Le fait que ses membres soient des élus contribue sans nul doute à lui donner une légitimité politique. Mais plutôt qu'un organe politique ayant pouvoir de décision, on eut au bout du compte un organe consultatif répondant à la logique traditionnelle de la représentation d'intérêt. Une fois de plus, la démarche politique et fédéraliste n'arrivait pas à prévaloir sur la logique néo-fonctionnaliste. Ainsi le Comité des Régions fut-il conçu non comme un organe politique – un Sénat des Régions – mais sur le modèle du Conseil économique et social : alors que l'un représentait la société civile organisée, en plus des traditionnels partenaires économiques et

sociaux, l'autre représenterait les intérêts locaux et régionaux. Le compromis se réalisa de cette manière, car les principales forces ayant milité pour un organe politique représentant les régions au sein de l'UE, notamment les *Länder* allemands et les Régions et Communautés belges, parvinrent à faire admettre auprès de leurs Gouvernements respectifs le principe d'être représentées au sein du Conseil des ministres, ce qui satisfaisait leur objectif. Il semble que depuis lors, cette voie "gouvernementale" soit privilégiée par les *Länder* allemands plutôt qu'une voie "parlementaire" du type "Sénat des régions". D'autre part, les régions autonomes – celles qui peuvent être affectées directement par les législations communautaires – ne représentent qu'une minorité au sein de l'UE, ce qui affaiblit leur position.

Lors de son vingtième anniversaire, en 2014, le Comité européen des Régions a, nous l'avons vu, a dit souhaiter s'insérer par étapes dans le circuit législatif de l'Union à côté du Parlement et du Conseil, et devenir ainsi – ce sont ses propres termes – un « Sénat européen des Régions ». Il reste que dix ans après, rien n'a bougé et qu'il n'en est pas un. On peut s'attendre à ce qu'en 2024, pour son trentième anniversaire, il remette ce vœu pieux sur le métier, profitant peut-être des espoirs, du reste assez vite retombés, de révision des Traités agités lors de la *Conférence sur l'avenir de l'Europe* dont nous avons parlé dans un précédent ouvrage de cette collection¹⁹. Ce sera de toute façon difficile, car on a pu remarquer que, bien qu'axée sur l'amélioration des mécanismes démocratiques dans l'Union, et bien qu'ayant brassé quantité de sujets, la *Conférence sur l'avenir de l'Europe* n'a guère fait de propositions en ce sens, préférant visiblement à la cause des régions celle de la "démocratie délibérative", qui semble aujourd'hui mieux installée dans l'air du temps.

Les héritiers

Nous l'avons plusieurs fois déjà souligné – s'il a contribué à répandre l'idée d'une « Europe des régions » incluant celle d'un « Sénat des régions », Denis de Rougemont n'a pas souhaité pousser très loin la manière dont il aurait vu les choses sur le plan institutionnel, nous laissant avec sa fameuse remarque de *L'avenir est notre affaire* : « À vous de jouer ! ».

À vrai dire, peu nombreux sont ceux qui ont relevé le gant. On peut citer à cet égard Dusan Sidjanski, qui travailla trente ans avec Denis de Rougemont et retint son idée de « Sénat des régions » en proposant de l'inscrire dans les institutions de l'Union européenne. Emblématique à cet égard est sa contribution à un livre

¹⁹ Sandro Gozi, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (éd), *Conférence sur l'avenir de l'Europe : et après ?*, op. cit.

d'hommage à Denis de Rougemont paru en 2014²⁰. Intitulée « La Fédération européenne est notre affaire », elle part d'une évocation du grand penseur fédéraliste pour aboutir à un projet de Fédération européenne avec un ordonnancement institutionnel assez précis.

Il incorpore une troisième chambre aux organes législatifs qui caractériseraient la future Fédération européenne. Ce qu'il nomme *Congrès fédéral* comprendrait en effet un *Sénat des régions*, « composé d'élus des Régions, des Métropoles et autres collectivités publiques » qui siègerait aux côtés d'un Parlement européen aux pouvoirs étendus – nommé *Parlement fédéral* – et d'une Chambre représentant les États de l'Union, nommé *Sénat fédéral* ou *Conseil des États*, qui « agirait par codécision avec le Parlement fédéral ». Il est important de souligner que le Sénat des régions n'interviendrait pas en tous points de la même manière, puisque « selon les domaines, il pourrait être appelé à co-légiférer ou à formuler des avis ».²¹ Donc un organisme *hybride*, qui fonctionnerait comme troisième chambre dans certains cas, et comme l'actuel Comité des Régions dans d'autres. Sa composition, qui n'est exposée qu'en termes très généraux qu'il faudrait évidemment préciser, ajoute une dimension supplémentaire à ce caractère hybride puisqu'on n'y retrouve pas seulement des Régions, mais aussi des Métropoles, et « autres collectivités publiques », une notion assez floue dans l'idée probablement de garder une certaine flexibilité. En revanche, les entités locales de base ne seraient pas – semble-t-il – membres de ce Sénat comme elles le sont de l'actuel Comité des Régions.

Dans la littérature récente, à mi-chemin entre l'analyse purement académique et la prospective, il faut mentionner également le livre d'Ulrike Guérot axé sur l'idée de République européenne²², réorthographiée « RéPublique » (*European RePublic*). Contrairement à ce que pourrait penser d'un tel objectif un lecteur francophone, elle se défend de chercher à promouvoir, sous cette appellation, un système centralisé à la Jean Bodin²³. Il est vrai qu'elle juge l'État-nation dépassé et qu'elle part en quête d'une autre formule, très inspirée du fédéralisme et de l'État fédéral, notamment dans sa version américaine. Un des moteurs de sa réflexion est le constat qu'elle fait des nombreuses insuffisances démocratiques de l'actuelle Union européenne, alors que le retour vers l'État-nation – ce qu'on appelle

²⁰ François Saint-Ouen (éd.), *L'Europe de Denis de Rougemont*, Louvain-la-Neuve, Academia / L'Harmattan, 2014, pp. 137-169.

²¹ *Id.*, pp. 165-166

²² Ulrike Guérot, *Why Europe should become a Republic!, a Political Utopia*, Bonn, Verlag Dietz, 2019. L'original en allemand (*Warum Europa eine Republik werden muss*) date de 2016.

²³ Jean Bodin, *Les Six Livres de la République*, Paris, 1576.

aujourd'hui le souverainisme – ne saurait constituer selon elle une solution. Elle plaide donc pour qu'on se donne les moyens de créer une démocratie « transnationale » à l'échelle de l'Union, laquelle permettrait que s'exprime à ce niveau une vraie « volonté générale » européenne.

Sur le plan institutionnel²⁴, elle propose un Parlement *bicaméral* nommé *Congrès*, avec une chambre basse (le Parlement européen actuel qu'elle appelle *Chambre des députés*) élu sur la base de circonscriptions transnationales de taille plus ou moins égale, et une chambre haute – appelée *Sénat* – composée de régions et provinces autonomes et représentées de manière égale, quelle que soit leur dimension, par deux élus chacune. En toute logique, elle voit siéger des partis politiques transnationaux, ainsi qu'un Président de l'UE élu directement par les citoyens, à l'exemple du modèle américain sans équivalent dans une fédération européenne, Russie exceptée. Le nombre de Commissaires européens, qui deviendraient « Ministres » d'un Gouvernement européen serait réduit. Elle se défend pourtant de vouloir créer une manière de « super-État »²⁵. Elle compte aussi beaucoup sur le numérique et les réseaux sociaux, dont à l'époque où elle écrit on percevait moins la face sombre, pour animer la démocratie européenne, ce qui n'est pas à notre avis un instrument de lutte contre le centralisme mais peut tendre, au contraire, à mieux le légitimer²⁶. À la lire, on peut y voir du Spinelli revisité à l'aune des évolutions technologiques.

Il y a tout de même une grande différence avec ce dernier ; car, sans jamais le citer, elle aspire, comme Denis de Rougemont, à une Europe qui ne soit plus fondée sur des États-nations, mais sur des régions. Visée assurément radicale, tout autant aujourd'hui qu'elle pouvait l'être dans les années 1960 ou 1970. Cela en fait une composante à part entière de sa vision à elle de la démocratie « postnationale », cette formule que bien d'autres ont répétée sans y mettre de contenu, au point qu'elle paraît presque usée avant d'avoir servi. Ce qu'elle appelle « régions », ce sont les régions plus les métropoles, qui seraient « rassemblées dans une démocratie authentiquement postnationale par tous les citoyens européens représentés sur une base égale par des listes transnationales de partis, et par un Sénat européen formé de deux sénateurs par région et métropole²⁷. Donc, classiquement, une personne - une voix dans la chambre basse, la chambre haute représentant les entités membres à raison de deux sénateurs pour chacune. Mais, beaucoup moins classiquement, les entités membres n'en seraient plus les États

²⁴ *Op. cit.*, pp. 130-132.

²⁵ *Op. cit.*, p. 144.

²⁶ Voir par exemple pp. 136-137.

²⁷ *Id.*, p. 162.

d'aujourd'hui, mais des métropoles et des régions (certaines étant transfrontalières) qui les remplaceraient *totalemment*. Utopie stimulante, possibilité de réalisation à court terme très faible.

À notre avis, l'un des objectifs à plus court terme serait certainement d'assurer une forme d'*immédiateté européenne* (pour reprendre la formule de l'ancien Empire romain de nation germanique) aux régions à forte identité, souvent Nations sans État plus peuplées et plus prospères que nombre d'États membres de l'UE, qui aspirent à une meilleure reconnaissance. Faudrait-il, pour y parvenir, qu'elles fassent sécession et deviennent un État à part entière ? Un Sénat des régions prenant en compte ce cas spécifique aurait probablement pour avantage de réduire les aspirations à une rupture aussi coûteuse. C'est une des réflexions menées à l'Université de Genève par Nicolas Levrat, professeur de droit international et européen. Pour cela, il se base sur l'idée que l'Union européenne n'est pas seulement une Union d'États, mais aussi une Union de peuples, comme l'affirme notamment l'article premier du Traité de Lisbonne, et que l'une des missions qui lui est assignée par l'article 3 § 1 est, aux côtés de la promotion de ses valeurs et de la paix, le bien-être de ses peuples²⁸. Il veut croire également que de nos jours, le nationalisme qui s'exprime en Catalogne, en Écosse, en Flandre ou ailleurs, n'est plus celui du passé qui visait à créer un État-nation, mais à permettre à ces nations de participer plus pleinement et directement à cette « Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe » (Traité de Lisbonne, article 1) – donc, non pas de se fermer, mais de pouvoir s'ouvrir davantage²⁹.

Une telle approche ne se focalise pas sur l'idée de Sénat des régions, mais rejoint un argument de Dusan Sidjanski en faveur de la création de cette institution, lorsqu'il écrivait que « au lieu d'assister à la création de mini-États, [...] le Sénat des Régions serait susceptible d'offrir à ces Nations un accès institutionnalisé aux

²⁸ Nicolas Levrat, « De la "Fédération d'États-nations" à "une Union sans cesse plus étroite entre les peuples d'Europe" », in Nicolas Levrat, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (éd.), *L'Union européenne et les nationalismes régionaux*, Université de Genève, Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes, 2020, pp. 129-157. Voir également Nicolas Levrat y Jenaro Talens, *Quo vadis, Europa ?*, Ediciones Cátedra, Madrid, 2021, pp. 108-120.

²⁹ Il renvoie ici à l'idée de l'universitaire écossais Neil Walker, non plus d'un nationalisme "téléologique" dont le but est la création d'un État-nation, mais d'un nationalisme qu'il appelle "réflexif" qui vise l'amélioration de la situation et du bien-être du peuple. Voir Neil Walker, « Teleological and Reflexive Nationalism in the New Europe » in Michael Keating et al. (eds), *Changing Borders in Europe: Exploring the Dynamics of Integration, Differentiation and Self-Determination in the European Union*, Routledge, 2018.

fonctions autonomes ; ainsi auraient-elles la garantie d'une plus grande participation proportionnelle à leur autonomie accrue »³⁰.

Un mot enfin sur les partis politiques. Si tous se disent favorables à un renforcement de la démocratie dans l'Union européenne, avec évidemment des divergences de vue sur la manière d'y parvenir, aucun n'inclut dans son schéma la création d'un Sénat européen des Régions, en lieu et place de l'actuel Comité des Régions. Seuls les Verts – et bien sûr l'Alliance libre européenne qui regroupe les partis autonomistes régionalistes³¹ – montrent une certaine appétence pour la promotion des régions, les autres ignorant cette thématique, ou bien la confondant avec la politique régionale, les pouvoirs locaux ou la société civile. Mais cela ne débouche guère sur des changements de type institutionnel dont bénéficieraient les régions au plan européen.

La problématique est donc assez complexe. Elle est peu soutenue sur le plan politique, où l'on préfère visiblement de nos jours, avec un soupçon de démagogie, donner l'impression d'être directement à l'écoute des citoyens pris individuellement grâce aux outils néolibéraux de la "démocratie délibérative" qui consulte les gens par Internet, et à travers des événements un peu spectaculaires comme la *Conférence sur l'avenir de l'Europe*, qui comportent un risque indéniable de concourir à un renforcement de la "verticalité du pouvoir" – l'enfer étant assez souvent pavé de bonnes intentions –, tout cela plutôt que de miser, hors la société civile, sur des corps politiques intermédiaires qui seraient susceptibles de mieux équilibrer la démocratie européenne...

Peu soutenue sur le plan politique, elle reste aussi ouverte à plusieurs approches possibles, sans que l'une d'entre elles s'impose avec évidence. À court terme, on peut toutefois voir que les chances d'une Europe des régions se substituant à celle des États-nations, comme – dans des sens différents – le prônent Denis de Rougemont et Ulrike Guérot, sont réduites. Ensuite, que faut-il faire du Comité des Régions ? L'ériger en troisième Chambre de plein exercice ? Ou bien, comme le propose Dusan Sidjanski, en troisième Chambre dans certains domaines ? Et comment intégrer en priorité les régions à pouvoir législatif, dont les compétences reconnues nationalement en font, dans les domaines où elles s'exercent, des interlocutrices naturelles des instances européennes ? La CALRE, qui rassemble leurs Parlements, peut-elle tenter d'agir ?

Nous essaierons de débrouiller l'écheveau au long des chapitres qui suivent.

³⁰ Dusan Sidjanski, « La Fédération européenne est notre affaire », art. cit., p. 166.

³¹ L'Alliance libre européenne siège avec le groupe des Verts au Parlement européen.

Domaines de l'autonomie régionale

Chapitre III

Les Régions italiennes et l'Union européenne

*Nous passons de l'individu à
l'Humanité, graduellement.*
Émile Chanoux, *Essais*¹

Les régions ont peu à peu fait leur chemin en Italie. Elles ont au fil du temps acquis une épaisseur, une réalité institutionnelle au point que l'on doit se demander aujourd'hui le type de relations qu'elles entretiennent déjà, ou qu'elles souhaitent entretenir, avec l'Union européenne².

Dans la réflexion qui est la nôtre concernant le rôle croissant que pourraient jouer les régions dans le fonctionnement de l'Union européenne, le cas de l'Italie nous a paru tout spécialement intéressant. Il indique en effet, comment, dans un pays unitaire, un certain nombre de dynamiques et de transformations internes peuvent modifier la donne, et jusqu'à quel point.

C'est pourquoi il a été jugé instructif de consacrer un chapitre spécifique à la situation de ce pays, lequel est parti d'un système relativement centralisé – mais pas uniforme compte tenu de l'existence de cinq régions autonomes – pour aller vers une régionalisation de l'ensemble de l'État qui, nous allons le voir, a influé sur les mécanismes de participation à la définition comme à la mise en œuvre des politiques européennes dans l'ensemble italien.

De fait, la Constitution italienne de 1948 n'envisageait pas systématiquement la question des relations de l'État et des régions avec l'Union européenne, en ce sens qu'il n'existait pas d'article ou de titre de la Constitution spécifiquement consacrés à ce thème, et notamment au rôle de l'État et des régions dans les processus de formation et d'exécution du droit européen ainsi que dans la mise en œuvre des politiques européennes.

¹ Page 39 des *Essais* rassemblés par la Fondation Émile Chanoux à Aoste. Cet extrait provient d'un texte inédit et sans date, consacré au régionalisme. Émile Chanoux (1906-1944), résistant antifasciste, développa une pensée fédéraliste chérissant les autonomies.

² Ce chapitre a été réalisé sur la base d'un rapport de recherche et avec la collaboration de Giangiacomo Vale, enseignant et chercheur en Philosophie politique à la Faculté de Sciences politiques de l'Université Niccolò Cusano de Rome.

Dans ces domaines, dès le début du processus d'intégration européenne, l'État central a joué un rôle de premier plan, qui a duré jusqu'à une importante réforme constitutionnelle intervenue en 2001.

Ceci étant, des mesures importantes visant à renforcer la participation des régions au processus de formation et de mise en œuvre des actes législatifs européens avaient déjà été prises dans les années 1980 et 1990, notamment compte tenu du fait que davantage des matières couvertes par la législation communautaire relevaient également de la compétence régionale. Moins qu'un commencement, la réforme de 2001 s'inscrivait donc dans le prolongement d'un processus engagé bien avant.

La réforme constitutionnelle de 2001

La réforme constitutionnelle de 2001 représente incontestablement un moment de basculement. Elle a en effet profondément modifié le cadre institutionnel des relations entre l'État central et les Régions.

Dans le contexte d'un élargissement général des espaces réservés à la législation régionale, on a en particulier reconnu pour la première fois un véritable pouvoir des régions dans les relations extérieures, qui jusqu'alors relevaient de la compétence exclusive de l'État. Cela impliquait un renforcement général du rôle des régions au niveau européen et dans les relations avec l'Union européenne. Alors que les régions à statut spécial disposaient déjà d'une certaine autonomie dans ce domaine, on reconnaissait désormais également aux régions à statut ordinaire un rôle autonome dans leurs relations avec les institutions de l'UE et dans leur participation à la formation et à la mise en œuvre du droit européen.

Il convient de préciser quels sont les pouvoirs et les compétences accordés par la Constitution aux régions sur le plan interne, et comment s'articule le rapport nouveau à l'État, consécutif du régionalisme italien. À cet effet, on doit tenir compte du fait que, conformément à l'article 5 de la Constitution de 1948, « La République, *une et indivisible*, reconnaît et favorise les *autonomies* locales ; elle réalise dans les services qui dépendent de l'État la plus large *décentralisation* administrative ; elle adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation » (nous soulignons). Le nouvel article 114 prévoit en outre que la République italienne « se compose des communes, des provinces, des villes métropolitaines, des régions [qui] sont des entités autonomes ayant un statut, des pouvoirs et des fonctions propres, conformément aux principes établis par la Constitution ». Enfin, l'article 116 dispose que « des formes et des conditions particulières d'autonomie sont attribuées au Frioul-Vénétie Julienne, à la Sardaigne, à la Sicile, au Trentin-Haut Adige / Südtirol et au Val d'Aoste, selon les *statuts spéciaux* respectifs adoptés par loi

constitutionnelle ». Il est par ailleurs indiqué que la Région autonome du Trentin-Haut Adige / Südtirol se compose des provinces autonomes de Trente et de Bolzano / Bozen.

Rappelons que l'article 131 énumère les vingt régions qui constituent l'Italie : les cinq qui viennent d'être mentionnées, dites à *statut spécial*, qui se distinguent des autres par une situation d'insularité ou une langue particulière (français et franco-provençal au Val d'Aoste, frioulan au Frioul, allemand au Südtirol), auxquelles s'ajoutent quinze autres à *statut ordinaire* : Piémont, Lombardie, Vénétie, Ligurie, Émilie-Romagne, Toscane, Ombrie, Marches, Latium, Abruzzes, Molise, Campanie, Pouilles, Basilicate, Calabre.

La répartition des compétences entre l'État et les régions

En ce qui concerne les relations entre l'État italien et l'ensemble des régions, et notamment la répartition des compétences législatives entre eux, le point de référence est le nouvel article 117 de la Constitution : selon une répartition tripartite classique, il énumère les matières relevant de la compétence exclusive de l'État, celles où s'exerce la compétence concurrente de l'État et des régions, et enfin celles qui sont de la compétence exclusive des régions.

Selon cet article, l'État central dispose d'un pouvoir exclusif de légiférer dans certains domaines expressément énumérés, qui sont très importants puisqu'ils recouvrent des éléments fondateurs de l'organisation et de l'ordonnancement général des pouvoirs publics. Il s'agit notamment de la politique étrangère ; de l'immigration ; de la défense et des forces armées ; de la monnaie ; de l'ordre public et de la sécurité ; du droit civil et pénal ; des normes générales en matière d'éducation ; de la sécurité sociale ; des douanes et de la protection des frontières nationales ; de la protection de l'environnement, de l'écosystème et du patrimoine culturel (art. 117, alinéa 2).

Mais dans de nombreux autres domaines, il est important de noter que la compétence législative échoit aux régions, qui doivent toutefois l'exercer dans le respect des principes fondamentaux établis par la législation de l'État. Dans ces domaines, qui sont soigneusement énumérés dans l'alinéa 3 de l'article 117, s'exerce entre les deux niveaux un « pouvoir législatif concurrent » (*potestà legislativa concorrente*) : il s'agit, notons-le bien, des *relations internationales et avec l'Union européenne*. Mais aussi : du commerce extérieur ; de la protection et de la sécurité du travail ; de l'éducation scolaire (à l'exclusion de l'éducation et de la formation professionnelles) ; des métiers ; de la recherche scientifique et technologique ; de la protection de la santé ; de l'alimentation ; de la protection civile ; de l'aménagement du territoire ; des ports et des aéroports civils ; des grands réseaux de transport et de navigation ; des systèmes de communication ; de la

production, du transport et de la distribution nationale de l'énergie ; de la prévoyance complémentaire et supplémentaire ; de l'harmonisation des budgets publics, de la coordination des finances publiques et du système fiscal ; de la mise en valeur des biens culturels et environnementaux ainsi que de la promotion et de l'organisation d'activités culturelles ; des caisses d'épargne, caisses rurales, établissements bancaires à caractère régional ; des établissements de crédit foncier et agricole à caractère régional.

On constate donc que ce sont des domaines très nombreux, qui ont souvent la caractéristique d'être aussi des matières dans lesquelles agit, parfois fortement, l'Union européenne.

Enfin, depuis la réforme constitutionnelle de 2001 qui a modifié l'alinéa 4 de l'article 117, l'ensemble des vingt régions italiennes, et plus seulement les cinq régions spéciales, disposent elles aussi d'un pouvoir législatif exclusif dans toutes les matières qui ne sont pas expressément réservées à la législation de l'État ou à la compétence concurrente. Il s'agit donc d'une *compétence résiduelle et innommée*, mais qui bien sûr doit être exercée dans le respect des limites générales imposées à la fonction législative par le droit italien, le droit communautaire et les obligations internationales.

La participation des régions au fonctionnement de l'Union

Puisque la Constitution renvoie aux limites de l'exercice de la compétence législative de l'État et des régions par le droit communautaire et les obligations internationales, cela incite à examiner de plus près le thème spécifique des relations des régions avec l'Union européenne en matière de législation.

L'article 11 de la Constitution italienne prévoit que le droit communautaire prévaut et a un *effet direct* sur le droit interne (et donc aussi sur le droit régional), qui doit donc être conforme à l'encadrement communautaire, en limitant l'exercice de la fonction législative de l'État et des régions. En outre, comme on l'a vu, d'après l'art. 117 alinéa 3, les relations institutionnelles des régions avec l'Union européenne et ses institutions relèvent de la compétence législative concurrente État-Régions, compétence qui doit donc être exercée dans le cadre des principes contenus dans la législation de l'État.

En ce qui concerne plus particulièrement la participation des régions à la formation du droit communautaire, celle-ci peut s'exercer de deux manières : d'une part en phase "ascendante", lors du processus de formation des normes de l'UE (*fase ascendente del diritto UE*) ; d'autre part en phase "descendante", lorsqu'il y a intervention législative, réglementaire ou administrative visant à transposer les actes émanant des institutions de l'UE, à mettre en œuvre les arrêts de la Cour

de justice, exécuter les décisions de la Commission et modifier ou abroger des normes non conformes au droit européen (*fase descendente del diritto UE*). Dans les deux cas, le point de référence est l'alinéa 5 de l'article 117.

Pour ce qui relève de la phase ascendante, il prévoit que les régions, « dans les domaines relevant de leur compétence, participent aux décisions visant à la formation des actes normatifs communautaires ». Selon cet article, il n'est néanmoins pas prévu que les régions participent à l'élaboration des actes normatifs de l'UE en étant directement représentées à l'échelon européen ; elles ne peuvent donc agir que par l'entremise de l'État italien. À noter que cela englobe jusqu'à la révision éventuelle des Traités de l'Union, au moins en ce qui concerne les amendements touchant à des questions de compétence régionale.

Par ailleurs, lors de la phase descendante, les régions « assurent », dans les domaines relevant de leur compétence, « l'application et la mise en œuvre des accords internationaux et des actes de l'Union européenne, dans le respect des règles de procédure établies par les lois de l'État, auquel il incombe de régler les modes d'exercice du pouvoir de substitution en cas de manquement de la part des régions ». Il s'agit donc dans ce cas de figure d'une *obligation* qui concerne *toutes* les régions, et étendue à *tout type de compétence régionale*, qu'elle soit concurrente, résiduelle, exclusive ou découlant des statuts des régions autonomes.

Dans le cas d'une directive communautaire dont la mise en œuvre porterait sur une matière attribuée à la compétence concurrente État-Régions, une région est donc habilitée à agir directement, tout en tenant compte des principes fondamentaux de la législation nationale ou, le cas échéant, de la loi-cadre adoptée antérieurement par l'État. Si la région ne met pas en œuvre la directive dans le délai prévu, l'État peut intervenir à sa place.

L'art. 117 alinéa 5 énonce donc le fondement constitutionnel de la participation des régions italiennes aux affaires européennes. En outre, comme on va maintenant le voir, la législation nationale mettant en œuvre cet article a défini plus précisément cette participation des régions, tant dans la phase ascendante du processus décisionnel européen que dans la phase descendante de la mise en œuvre des décisions européennes.

Ce fut le fait de plusieurs lois ordinaires : la loi n° 131/2003, la loi n° 11/2005, et en dernier lieu la loi n° 234/2012, par laquelle le droit italien s'est adapté aux nouveautés introduites par le Traité de Lisbonne.

Une participation accrue des régions à la formation et à l'exécution du droit de l'UE

À partir de ces principes constitutionnels, les lois ordinaires italiennes ont établi ce qui suit en ce qui concerne les modalités d'exercice des compétences régionales dans le domaine du droit européen.

Lors de la phase ascendante, la participation des régions à la formation de la législation européenne peut se matérialiser directement au niveau européen par l'envoi de représentants au sein des délégations nationales qui interviennent dans les instances décisionnelles compétentes de l'UE, aussi bien que sur le plan interne italien pour la définition de la position que le pays soutiendra au niveau européen.

Dans ce deuxième cas de figure, en application du principe de subsidiarité en vigueur dans l'UE, tous les projets d'actes européens sont transmis par le Gouvernement italien aux Gouvernements et Conseils régionaux de la péninsule par l'intermédiaire de la Conférence État-Régions et de la Conférence des présidents des Conseils régionaux³. Si les actes communautaires relèvent de leur sphère de compétence, les régions peuvent faire part de leurs observations au Gouvernement, observations qui n'ont pas de caractère contraignant et sont de simples avis. L'implication des régions à ce stade toutefois est nécessaire pour dégager une position italienne qui soit *cohérente* avec les soutiens dont peuvent disposer les instances territoriales dans les cadres institutionnels européens. Ces dispositions reflètent la mise en valeur des organes politico-législatifs, notamment par l'implication des Conseils régionaux dans les activités visant à contrôler le respect du principe de subsidiarité, en pouvant faire parvenir des observations à ce sujet à la Chambre des députés et au Sénat italien. Elles s'inscrivent dans une tendance plus générale visant à renforcer le rôle des assemblées législatives de tous les niveaux – européen, national, sub-national – exprimé par le Traité de Lisbonne, principalement dans le but de remédier au déficit démocratique qui est parfois ressenti dans l'UE.

Par ailleurs, la loi 234 de 2012 a valorisé l'autonomie territoriale dans la dimension européenne également en ce qui concerne la phase descendante : les régions italiennes jouent désormais un rôle fondamental dans la *mise en œuvre du droit européen*, dans la mesure où celui-ci intervient d'une manière massive dans les domaines relevant de leur compétence législative. Dans de tels cas, le

³ Les Conseils régionaux (*Consigli regionali*) étant les Assemblées régionales prévues par l'article 121 de la Constitution ; à ne pas confondre avec les Gouvernements régionaux (*Giunte regionali*).

Gouvernement central est tenu d'informer les régions, par l'intermédiaire de la Conférence des présidents de Régions, de l'adoption d'un acte européen touchant leurs prérogatives. Les régions, dans les domaines relevant de leur compétence, doivent vérifier la conformité de leurs systèmes juridiques par rapport à ces actes. L'État peut intervenir en cas d'inertie régionale afin d'éviter l'ouverture d'une procédure d'infraction de la part de l'Union européenne. La transposition de la législation communautaire peut donc être également effectuée par l'État dans les domaines relevant de la compétence législative des régions, afin de remédier à leur inaction éventuelle dans la mise en œuvre de la législation communautaire.

Dans les matières relevant de leur compétence exclusive, les régions assurent directement la transposition des directives européennes, alors que dans les matières relevant de la compétence concurrente, elles sont tenues de respecter les principes et critères directeurs fixés dans la loi nationale de délégation européenne, en plus des principes énoncés dans l'acte européen. La définition des modalités d'identification des directives d'exécution régionale est confiée à un accord conclu lors de la Conférence État-Régions.

La législation nationale est mise en œuvre par les régions italiennes dans les statuts régionaux et dans les règlements des Conseils régionaux, mais surtout par le biais de lois régionales spécifiques régissant les formes et les méthodes de participation des organes régionaux à la formation du droit européen, ainsi que l'adaptation du cadre juridique régional au droit européen. En règle générale, les statuts des vingt régions italiennes se limitent à des énonciations de principe, tandis que les lois régionales sont plus détaillées sur les modalités d'organisation interne de chaque région et sur les procédures qui sont suivies.

Dans un contexte général où les différences entre les régions sont souvent grandes, il est toutefois possible de discerner un dénominateur commun à toutes, à savoir le *renforcement du rôle des Conseils régionaux* et une *coopération accrue entre ceux-ci et les Gouvernements régionaux* pour la définition des positions de chaque région dans la phase de formation du droit européen.

L'apport des Conseils régionaux est également valorisé dans la phase descendante: la plupart des régions italiennes envisagent de recourir à une *loi régionale européenne annuelle d'adaptation aux directives européennes* afin d'assurer une mise en œuvre régulière du droit européen en harmonie avec le cadre juridique régional, sachant que dans la pratique, le recours aux lois régionales d'adaptation périodique n'est pas toujours le fait de toutes les régions qui en envisagent l'adoption dans leurs procédures.

Orientations bibliographiques

Les points abordés dans ce court chapitre sont nombreux et ont suscité, on s'en doute, une littérature fort abondante, souvent de nature juridique. Nous croyons utile de donner au lecteur quelques orientations bibliographiques lui permettant de s'y retrouver, et le cas échéant, de creuser tel ou tel aspect.

- ALOISIO S., "L'attuazione del diritto comunitario nei nuovi statuti regionali", in *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa University Press, Pisa, 2006.
- ANZON A., "Le Regioni e l'Unione europea : l'esperienza italiana", in *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, a cura di A. D'Atena, Giuffrè, Milano 2003.
- BARTOLE S., "La Regione nel contesto del pluralismo costituzionale europeo", *Le Regioni*, n°1, 2018, pp. 39-44.
- BERTOLINO, "Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario. Primi passi significativi e profili problematici", *Le Regioni*, n° 6, 2009, pp. 1249-1308.
- BINI M., "L'attività di attuazione del diritto dell'Unione europea nelle fonti e nelle prassi regionali", *Quaderni Regionali*, n° 3, 2011, pp. 825 ss.
- BUCALO M.E., *Le Regioni a Statuto speciale e la "fase ascendente" del diritto comunitario a cinque anni dalla entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, 1 marzo 2018, in <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2018/03/bucalo.pdf>
- BURSENS P. & HÖGENAUER A.-L., "Regional parliaments in the EU multilevel parliamentary system", *The Journal of Legislative Studies*, 2017DOI 10.1080/13572334.2017.1329984
- BUTTIGLIONE M.C., "Il ruolo delle Regioni nell'Unione europea", *Centro Altiero Spinelli Working Papers*, n° 7, 2015, pp. 3-48.
- CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino 2002.
- CARETTI P., "Il ruolo delle Regioni nella formazione e attuazione del diritto comunitario", in S. Baroncelli (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea, Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 249-253.
- CHITI M.P., "Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione : l'influenza della giurisprudenza costituzionale", in *La riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*, a cura di C. Bottari, Rimini 2003, pp. 231 ss.

- DI DANIELI G., *Rapporti tra Regioni e Unione. Il nuovo potere estero delle Regioni*, in <http://www.consiglio.regione.toscana.it>.
- DI SALVATORE E., "Le Regioni italiane e l'Unione europea", in *L'Europa e noi. Scritti di diritto costituzionale europeo*, Galaad Edizioni, Giulianova (Te), 2015, pp. 103-140.
- FALCON G., DE PRETIS D., "'Loyal Cooperation': Italian Regions and the Creation and Implementation of European Law", in R. Scully, R. Wyn Jones (ed. by), *Europe, regions and European Regionalism*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010.
- FERRARO L., "Gli statuti regionali e l'Europa", *Rassegna di Diritto pubblico europeo*, n° 1, 2007, pp. 85 ss.
- FROSINA L., *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, Nomos, 2015.
- GALLETTI A., "Il ruolo delle Regioni nell'Unione europea. La partecipazione delle Regioni italiane al processo di attuazione e formazione del diritto europeo", *Diritti regionali*, n. 1, 2019, p. 24
- GIROTTO D., "Parlamento, Regioni e Unione europea: per una funzione di «raccordo» a Costituzione immutata", *Le Regioni*, 2016, pp. 821 ss.
- IACOVIELLO A., "La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo : i modelli organizzativi delle Regioni italiane", *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2018, I, pp. 209-241
- IACOVIELLO A., "Strumenti e procedure per la partecipazione dell'Italia al processo decisionale europeo : il sistema delineato dalla legge 234/2012 e dalle leggi regionali", in A. Iacoviello (a cura di), *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact. Gli effetti dell'integrazione economica e politica europea sull'ordinamento nazionale*, Milano, 2016.
- MASTROIANNI R., "Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea", in *Regioni ed autonomie territoriali nel dibattito internazionale ed europeo*, a cura di L. Daniele, Napoli, 2006.
- ODONE C., "Il recepimento regionale delle direttive in Italia", in C. Odone, G. Di Federico (a cura di), *Il recepimento delle direttive dell'Unione europea nella prospettiva delle regioni italiane. Modelli e soluzioni*, Napoli, 2010.
- ODONE C., "La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali : cinque casi pratici ed alcune riflessioni", *federalismi.it*, n. 7, 2013.
- PASTORE G., "La fase discendente : governance interistituzionale nell'attuazione regionale delle direttive comunitarie", in S. Baroncelli (a

cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Torino, 2008, Torino, pp. 254 -273.

- PERATHONER Ch., "Le "Regioni" nel diritto dell'Unione europea: limiti, potenzialità e visioni", *federalismi.it*, n° 7, 2020, pp. 61-89.
- RICCI S., "The Committee of the Regions and the Challenge of European Governance", in Carlo Panara & Alexander De Becker (Hrsg.), *The Role of the Regions in EU Governance*, Springer, Heidelberg, 2011, S. 118.
- RIVOSECCHI G., "Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta", *Le istituzioni del federalismo*, 2009, n. 3-4, pp. 381 ss.
- ROSINI M., "Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative : il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione europea dopo la legge n. 234 del 2012", *Diritti regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1, 2018, pp. 44-70.
- SCARLATTI P., "Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo : metodi e strumenti comuni di recepimento", *federalismi.it*, n. 8, 2013.

Chapitre IV

Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Portugal et Finlande

*Nous devons défendre ce qui nous différencie
tout autant que ce qui nous unit.*

Miguel de Unamuno¹

Les 72 régions à pouvoir législatif autonome existantes dans l'Union européenne représentent, nous le rappelons, une population de 212 millions d'habitants, soit presque la moitié de l'ensemble des 27². Mais elles se trouvent concentrées principalement dans cinq pays qui sont, soit fédéraux comme l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique, soit entièrement régionalisés comme l'Espagne et l'Italie. La France, deuxième pays de l'Union en population, n'a aucune région de ce type. Il en va de même de la Pologne, cinquième pays le plus peuplé juste derrière l'Espagne, comme du reste de l'ensemble de l'Europe centrale et orientale, soit tous les États qui ont adhéré depuis 2004. À n'en pas douter, cette situation, qui n'est guère susceptible d'évoluer dans un proche avenir, entrave les possibilités de ré-alisation d'un futur Sénat européen des régions.

Au Portugal et en Finlande, États unitaires, un statut particulier d'autonomie a été accordé respectivement à Madère et aux Açores ainsi qu'à Åland, en raison principalement de leur caractère insulaire. La Corse, à qui la République une et indivisible a conféré en 2018 la qualité de collectivité à statut particulier sous le nom de *Collectivité de Corse*, s'en rapproche, mais elle ne dispose pas, pour sa part, d'une autonomie législative comparable aux entités que l'on vient de nommer.³

Dans les cinq États fédéraux ou entièrement régionalisés, la répartition formelle des compétences entre les deux niveaux, national et régional, est opérée par la Constitution suivant le système classique de listes de compétences, au titre duquel, comme du reste dans l'Union, on distingue les compétences propres du pouvoir central, les compétences concurrentes entre les différents niveaux, et les

¹ *Tenemos que defender lo que nos diferencia tanto como los que nos une. Obras completas*, Madrid, Afrodísio Aguado, Tomo VI, 1958, p. 737 (écrit daté de 1915).

² Ce chapitre a été rédigé sur la base des résultats du mandat de recherche confié en 2021 à Antoine Torelli, à l'époque étudiant de master en études européennes au *Global Studies Institute* de l'Université de Genève.

³ Sur la Corse, voir dans cette même collection l'article d'André Fazi, « La résistance de l'État unitaire, ou un nouveau défi pour le nationalisme corse », in *L'Union européenne et les nationalismes régionaux*, *op.cit.*, pp. 107-126.

compétences des régions ou États membres. En Allemagne, en Autriche et en Italie, les *Länder* ou régions ont virtuellement toutes les compétences qui ne sont pas énumérées comme compétences de l'État ou compétences concurrentes, c'est-à-dire qu'ils ou elles se meuvent dans un champ résiduel qui n'est pas défini *a priori* de manière précise. Fonctionne tous azimuts le principe de subsidiarité. Il en va différemment en Belgique où les Communautés culturelles d'une part, et les Régions socio-économiques d'autre part, voient leurs compétences soigneusement définies par la Constitution fédérale. L'Espagne est dans une situation intermédiaire.

Le tableau ci-dessous récapitule ce qui vient d'être dit à propos des régions qui, ayant des compétences propres, seraient les plus susceptibles d'agir dans le cadre d'un Sénat européen des régions.

Allemagne	Autriche	Belgique	Espagne	Italie	Portugal	Finlande
État Fédéral	État fédéral	État fédéral	État unitaire régionalisé	État unitaire régionalisé	État unitaire	État unitaire
Pouvoir subsidiaire	Pouvoir subsidiaire	Pouvoir d'attribution	Pouvoir d'attribution + Pouvoir subsidiaire	Pouvoir subsidiaire	Statuts d'autonomie pour Madère et les Açores	Loi organique d'autonomie pour Åland

Dans le chapitre précédent, nous avons étudié plus spécialement le cas des régions italiennes. Concentrons-nous maintenant sur les six autres pays.

Les sources des compétences régionales

Dans les États fédéraux allemand et autrichien, les *Länder* ont des compétences subsidiaires. Ainsi qu'en dispose l'article 70 §1 de la Loi fondamentale allemande, « les Länder ont le droit de légiférer dans le cas où la présente Loi fondamentale ne confère pas à la Fédération des pouvoirs de légiférer ». L'article 15 § 1 de la Constitution fédérale autrichienne va dans le même sens : « Toute matière que la

Constitution fédérale n'assigne pas expressément à la législation ou à l'exécution fédérale demeure dans les attributions propres des *Länder* ».

Il est important de noter que cela débouche sur une dynamique d'association entre les niveaux de pouvoir qui est au cœur du fédéralisme allemand et autrichien, à la différence des systèmes belge et espagnol où le champ d'intervention des acteurs régionaux est assez étroitement défini par les pouvoirs d'attribution qui leur sont dévolus par la Constitution centrale, dans une sorte de "répartition des tâches"⁴.

En Allemagne et en Autriche, les Constitutions établissent une liste exhaustive, respectivement aux articles 73 et 10, de domaines où l'État fédéral exerce l'exclusivité du pouvoir législatif. On y retrouve les fonctions classiques de la souveraineté : à savoir les affaires étrangères, la défense, la politique monétaire, les finances fédérales.

Le système autrichien sollicite davantage le niveau fédéral dans la production législative et relègue le plus souvent la fonction des *Länder* à la mise en œuvre des législations. Le modèle institutionnel allemand est beaucoup plus souple puisqu'il accorde aux *Länder* la faculté de légiférer également dans le champ des compétences dites concurrentes tant que la Fédération n'y a pas exercé sa compétence législative au sens de l'article 72 § 11 de la Loi fondamentale (Constitution), ainsi que par voie dérogatoire dans certaines matières, en vertu de l'article 72 § 3. L'autonomie des *Länder* s'est du reste accentuée avec la réforme du fédéralisme allemand en 2006, essentiellement pour deux raisons : la limitation de l'intervention du gouvernement central dans le champ des compétences concurrentes d'une part, et d'autre part la suppression des lois cadres, qui permettaient à la Fédération de baliser la législation en édictant des principes généraux.

En Belgique et en Espagne, les compétences exclusives des Régions et des Communautés leur sont expressément attribuées, c'est-à-dire énumérées, ou par la Constitution ou bien par une Loi constitutionnelle. Cet ordonnancement a tenté dans les deux cas de répondre à des revendications culturelles et identitaires, visant à garantir une autonomie aux entités concernées. Les compétences énumérées explicitement établissent en principe une répartition claire des pouvoirs et des responsabilités, au prix peut-être d'une certaine rigidité. On dira que c'est un cas de figure assez typique des États unitaires qui, sous la pression de revendications régionalistes ou autonomistes, en viennent à évoluer, soit vers un État fédéral comme la Belgique, soit vers un système régionalisé comme l'Espagne.

⁴ Ronald L. Watts, *Comparaison des régimes fédéraux*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Queen's University, 2^e édition, 2002, 142 p.

Pour des raisons historiques et selon des arbitrages politiques dans lesquels nous n'allons pas entrer⁵, le système fédéral belge repose sur deux types d'entités, les Communautés et les Régions, dont les domaines de compétences sont différents. Aux Communautés qui sont au nombre de trois – Flandre, Communauté française, Communauté germanophone – la Constitution fédérale octroie les compétences liées aux matières linguistiques, culturelles et éducatives en vertu de l'article 127 ; il s'y ajoute les matières dites "personnalisables" selon l'article 128, c'est-à-dire directement liées aux personnes, comme la santé, les prestations familiales, les aides aux personnes (elles sont définies par une Loi spéciale).

Les Régions belges – Flandre, Wallonie, Bruxelles-Capitale⁶ – se voient attribuer par la Constitution (articles 39 et 134) *grosso modo* tout ce qui ne relève pas de l'État fédéral ou des Communautés. On pourrait penser qu'il s'agit donc de compétences subsidiaires, mais en réalité, elles sont définies par une Loi spéciale qui leur attribue l'économie, l'emploi, le commerce extérieur, le logement, les travaux publics, l'énergie, les transports (à l'exception de la Compagnie ferroviaire nationale SNCB), l'environnement et l'aménagement de leur territoire.

En Espagne, les compétences exclusives des régions sont énumérées à l'article 148 de la Constitution de 1978. Il s'agit d'une liste *exhaustive* de vingt-deux points que les différentes Communautés autonomes peuvent reprendre dans leurs statuts. Ces statuts sont le fondement juridique des dix-sept « Communautés autonomes » espagnoles.⁷ Comme on n'est pas formellement dans un État fédéral, ils ne s'appellent pas « Constitutions », bien puisqu'ils s'en rapprochent sur certains points.

À l'inverse du fédéralisme autrichien et allemand, le pouvoir subsidiaire appartient au gouvernement central en Belgique, tandis qu'en Espagne on constate un chevauchement entre l'État et les Communautés autonomes, ainsi qu'il résulte notamment de l'article 149 § 3 de la Constitution, qui attribue également des compétences exclusives à l'échelon national avec une énumération de trente-deux

⁵ En effet, ce serait faire l'histoire de la Belgique depuis les années 1960...

⁶ Outre des domaines différents – culturels et linguistiques pour les unes, socio-économiques pour les autres – les Communautés et les Régions ne recouvrent pas des territoires forcément bien distincts. Ainsi les habitants de la Communauté germanophone sont-ils inclus dans la Région de Wallonie pour les questions socio-économiques, tandis que dans la Région de Bruxelles-Capitale, les habitants peuvent appartenir, ou à la Communauté française, ou à la Flandre.

⁷ Juan Manuel Eguigaray Ucelay, « Espagne : l'État des autonomies », *Confluences Méditerranée*, vol. 36, no. 1, 2001, pp. 109-124.

points comprenant des matières comme la défense, les relations internationales, la justice et l'immigration.

S'agissant des statuts d'autonomie insulaire, l'archipel d'Åland (80 îles habitées et seulement 30'000 habitants) obtint une indépendance partielle après la Première guerre mondiale par l'intermédiaire d'une Loi sur l'autonomie introduite par le Parlement de Finlande sur les recommandations de la Société des Nations⁸. Sujette par la suite à de nombreuses modifications, la version du 1^{er} janvier 1993 fait foi actuellement.⁹

Au Portugal, la Constitution de 1976, adoptée après la fin de la dictature, prévoit dans son titre VII (articles 225 à 234) que, compte tenu de la situation particulière de ces archipels que sont Madère (quatre îles) et les Açores (neuf îles) et des « aspirations autonomistes ancestrales » de leurs populations (article 225), une autonomie est garantie à ces deux régions insulaires. Les statuts d'autonomie permettent à ces régions d'être titulaires d'institutions politiques autonomes et d'exercer un pouvoir législatif en de nombreuses matières.

Nous examinons ci-après plus en détail les principaux domaines de compétences de ces *Länder*, Communautés, Régions terrestres ou insulaires, en plein cœur de l'Union ou à son extrême périphérie.

Compétences dans le domaine de l'éducation

L'éducation, souvent doublée d'une identité linguistique, est en général un axe prioritaire de ces régions. On sait que, pour des raisons historiques, ce n'est pas un champ privilégié de l'action de l'Union européenne. Dans ce domaine, il semble donc que la répartition des rôles joue très largement en faveur d'une absence de centralisation dont tout fédéraliste ne pourra que se réjouir.

La Loi fondamentale allemande attribue la responsabilité de l'enseignement à l'État fédéral selon l'article 7, mais dans la pratique les *Länder* sont très autonomes dans ce champ de compétences. De la définition des programmes scolaires à la gestion des structures et aux financements, ils peuvent en effet agir directement dans le domaine de l'éducation. Ils coordonnent leurs positions avec l'État à travers des réunions institutionnalisées au sein d'une Conférence

⁸ Les spécialistes du droit international savent que ce fut l'un des premiers arbitrages rendus le 25 juin 1921 par la Société des Nations. En dépit du fait que 90% de la population des îles était de langue suédoise et souhaitait le rattachement à la Suède, la SdN, pour des raisons essentiellement géographiques, confirma leur appartenance à la Finlande, mais à charge pour elle de leur octroyer un statut particulier les préservant de toute assimilation.

⁹ Voir Paul Ginieski. « L'autonomie des îles Åland », *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Luglio-Settembre 1997, Vol. 64, n°. 3 (255), pp. 401-406

permanente (*Ständige Konferenz*) regroupant les différents ministres régionaux de l'éducation, ainsi que de la culture¹⁰.

En revanche, le système éducatif autrichien demeure centralisé autour de l'État, puisque celui-ci dispose du pouvoir de légiférer sur la quasi-totalité des matières relatives à l'éducation, comme le stipule l'article 14 de la Constitution. Par conséquent, les *Länder* n'ont dans ce domaine essentiellement qu'un rôle de mise en œuvre et d'exécution des législations fédérales, à laquelle ils participent néanmoins à travers leur représentation à la Chambre haute du Parlement (*Bundesrat*) ainsi que dans les procédures de consultation par le biais de la Conférence des *Länder*.

En Belgique, le domaine de l'éducation est géré entièrement par les Communautés dont c'est une des raisons d'être, à l'exception de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, ainsi que des conditions minimales pour la délivrance des diplômes et du régime des pensions¹¹.

En Espagne, la politique éducative est une question transversale qui se caractérise par un chevauchement dans l'exercice de la compétence de la part de l'État central et des Communautés autonomes. En effet, il s'agit d'un droit reconnu par l'article 27 de la Constitution, que l'État a donc pour obligation de mettre en œuvre par l'intermédiaire des pouvoirs publics. Toutefois, la Constitution tient compte de la diversité des Communautés autonomes et attribue à celles-ci la tâche de contribuer au développement de l'enseignement, de la recherche, et s'il y a lieu de la langue, suivant l'article 148 § 17.

Au Portugal, la région autonome de Madère possède une compétence législative sur l'ensemble du système éducatif, à savoir l'éducation maternelle, primaire, secondaire, supérieure et spéciale. Aux Açores, le Parlement peut produire des actes législatifs sur diverses questions liées à l'éducation et à la politique de la jeunesse. Nous y trouvons des domaines variés comme « l'organisation, le fonctionnement, la gestion et l'administration des installations et du personnel », mais aussi « l'évaluation du système éducatif régional et des plans curriculaires, l'activité d'enseignement privé et son articulation avec le système éducatif régional, l'action sociale dans les écoles, les mesures et moyens pour lutter contre les échecs et absences scolaires, les organisations d'associations étudiantes, la

¹⁰ Voir en français, Werner Zettelmeier, « L'école et l'éducation à la citoyenneté », in *Qui dirige l'Allemagne*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2005.

¹¹ Constitution fédérale de Belgique, article 127.

mobilité des jeunes ainsi que la réglementation et la gestion des activités et des installations pour la jeunesse ». ¹²

L'Acte d'autonomie de l'archipel d'Åland prévoit que la langue officielle y est le suédois, et non le finnois. Les compétences dans le domaine de l'éducation sont par conséquent des plus larges.

Compétences dans le domaine de la culture

Lié souvent à l'éducation, il s'agit d'un domaine, là encore, où l'Union européenne agit peu, sous réserve des programmes d'échanges internationaux.

Les *Länder* allemands ont une compétence générale dans ce domaine, au même titre que la radio et la télévision selon l'article 23 § 6 de la Loi fondamentale. Néanmoins, lorsqu'il s'agit de protéger le patrimoine culturel allemand, notamment contre son transfert à l'étranger, l'État fédéral est alors seul compétent au titre de l'article 73 § 5 de Loi fondamentale.

Les *Länder* autrichiens sont quant à eux largement habilités à intervenir dans le champ culturel au sens de l'article 15 § 3 de la Constitution, notamment en ce qui concerne les théâtres, les cinémas, les fêtes foraines et diverses manifestations.

En Belgique, les matières culturelles sont de la responsabilité des Communautés, qui peuvent adopter des décrets pour « la défense et l'illustration de la langue, l'encouragement à la formation des chercheurs, les beaux-arts, le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions culturelles, les bibliothèques, les discothèques, les aspects de contenu et techniques des services de médias audiovisuels et sonores, le soutien à la presse écrite, la politique de la jeunesse, l'éducation permanente et l'animation culturelle, l'éducation physique, les sports et la vie en plein air, les loisirs, la formation préscolaire dans les préguardiennats, la formation postsecondaire et parascolaire, la formation artistique, la formation intellectuelle, morale et sociale, la promotion sociale, la reconversion et le recyclage professionnel et les systèmes de formation en alternance » ¹³. On le voit, la liste est longue et fort détaillée.

En Espagne, la Constitution attribue aux Communautés autonomes la faculté de légiférer dans le domaine de la culture lorsque cela porte sur un intérêt régional. Elles peuvent donc façonner la vie culturelle de leur territoire en agissant sur les musées, les bibliothèques et les conservatoires de musique au titre de l'article 148

¹² *Political and administrative status of the Autonomous Region of the Azores*, Law 2/2009, 12th January.

¹³ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

http://www.ejustice.just.fgov.be/img_l/pdf/1980/08/08/1980080801_F.pdf

§15, mais aussi sur le patrimoine monumental selon l'article 148 § 6, alors que l'article 148 § 17 leur fournit la base juridique leur permettant de soutenir le développement de la culture et de la recherche.

Les régions insulaires du Portugal et les îles d'Åland disposent de compétences législatives en matière de culture. Selon l'article 63 de leur statut d'autonomie, les Açores peuvent édicter des actes législatifs concernant « le patrimoine historique, ethnographique, artistique, monumental, architectural, archéologique et scientifique ; les installations culturelles, y compris les musées, bibliothèques, archives et autres installations pour la culture et les arts ; le soutien et la diffusion de la création et de la production théâtrales, musicales, audiovisuelles, littéraires et dansantes, ainsi que d'autres types de création intellectuelle et artistique ; le folklore ; les spectacles et divertissements publics dans la région, y compris les corridas et les traditions taurines sous leurs différentes formes ; le parrainage culturel ; les médias, y compris le système de soutien financier »¹⁴. À Madère, le Parlement régional peut légiférer dans les domaines de la classification, de la protection et de la valorisation du patrimoine culturel ; des musées, bibliothèques et archives ; des spectacles et divertissements publics.¹⁵

L'article 18 § 14 de la Loi d'autonomie prévoit que le Parlement de l'archipel finlandais d'Åland a pleine compétence en matière d'éducation, de formation et d'apprentissage, de culture, de sport, d'activités en faveur de la jeunesse, de bibliothèques, de musées et d'archives. Nous rappelons que tout s'y déroule en langue suédoise.

Compétences en matière d'environnement

Il s'agit d'un domaine important des compétences régionales, qui de plus s'articule avec ce que tente de plus en plus de développer l'Union. Ses interlocuteurs dans ce domaine ne se réduisent donc pas aux seuls États membres.

En Allemagne, des pans entiers de l'environnement font partie des compétences concurrentes de la Fédération et des *Länder*. Ces derniers peuvent notamment exercer le pouvoir législatif dans le champ des compétences concurrentes jusqu'à ce que la question prenne une dimension fédérale ; ainsi sont-ils autonomes dans le traitement des déchets et dans le maintien de la pureté de l'air selon l'article 74 § 4 de la Loi fondamentale, de même que pour la protection des côtes, de la pêche

¹⁴ *Political and administrative status of the Autonomous Region of the Azores*, Law 2/2009, 12th January.

¹⁵ Assemblée législative régionale de Madère, Funchal, *Statut politique et administratif de la région autonome de Madère*, 1999 <https://www.alram.pt/media/10553/epa-ram-frances.pdf>

côtière et de haute mer (art 74 § 17). Dans un certain nombre de domaines, énumérés à l'article 72 § 3, ils conservent la faculté d'adopter des normes dérogatoires : il s'agit de la protection de la nature, de l'aménagement du territoire, du régime des eaux, de la réglementation de la chasse (excepté la délivrance des permis).

En Autriche, les *Länder* ont principalement des compétences d'exécution du fait du caractère centralisé du système fédéral. Mais consécutivement à une réforme constitutionnelle entrée en vigueur en janvier 2020, leur poids s'est renforcé dans certains domaines : protection des végétaux, réforme agraire, ressources naturelles curatives comme les eaux et les stations thermales¹⁶. Néanmoins, ainsi que le relève un rapport de l'OCDE, ils sont le plus souvent sollicités dans la gestion des aspects locaux et régionaux du traitement des déchets, du trafic routier et de la mise en œuvre des stratégies environnementales définies en premier lieu par l'État et les institutions internationales.¹⁷

En Belgique, ce sont les Régions qui sont compétentes pour les questions relevant de l'environnement, de l'aménagement du territoire, de la rénovation rurale et de l'agriculture, ainsi que de la conservation de la nature. L'étendue de leur champ d'action est définie par une Loi spéciale. On y trouve notamment la « protection du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit, la gestion des déchets, la protection et la distribution des eaux, l'épuration des eaux usées et l'égouttage ». Elles agissent en outre de manière autonome dans certains domaines ayant un impact environnemental, tels que « l'urbanisme et l'aménagement du territoire, les plans d'alignement de la voirie communale, la rénovation urbaine », en plus de domaines tels que « le remembrement des biens ruraux, les zones d'espaces verts, les zones de parcs et les zones vertes, les forêts, la chasse, la pêche fluviale, la pisciculture, l'hydraulique agricole, la police agricole et la pêche maritime ».¹⁸

En Espagne, l'article 148 de la Constitution ouvre de nombreux champs de compétences concernant l'environnement aux Communautés autonomes qui peuvent les régler dans leurs statuts, lesquels diffèrent d'une région à l'autre. Les domaines énumérés sont par exemple : la gestion et la protection de l'environnement ; l'agriculture, l'élevage, les forêts et les exploitations forestières ; les projets,

¹⁶ Voir *Kompetenzbereinigung: Gesetzespaket hat Verfassungsausschuss im zweiten Anlauf passiert* https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2018/PK1448/

¹⁷ Programme de l'OCDE sur l'environnement. « Examen des performances environnementales de l'Autriche » <http://www.oecd.org/fr/environnement/examens-pays/19635936.pdf>

¹⁸ 8 août 1980, Loi spéciale de réformes institutionnelles http://www.ejustice.just.fgov.be/img_l/pdf/1980/08/08/1980080801_F.pdf

la construction et l'exploitation des installations hydrauliques, des canaux et des systèmes d'irrigation ; les eaux minérales et thermales ; la pêche dans les eaux intérieures, l'exploitation des fruits de mer et l'aquaculture, la chasse et la pêche fluviale.

Les différents statuts d'autonomie des régions insulaires mentionnent l'environnement comme étant un domaine où elles peuvent exercer une autorité législative. Ainsi, l'archipel d'Åland dispose d'une compétence générale et peut adopter des actes législatifs pour la protection de la nature et de l'environnement, le régime des eaux et l'usage récréatif de la nature selon l'article 18 § 10 de son statut.

Le Parlement de Madère possède des compétences étendues comprenant « la pêche et l'aquaculture, l'agriculture, la sylviculture et l'élevage, le régime juridique et l'exploitation de la terre, la politique des sols, d'aménagement du territoire et d'équilibre écologique, les ressources hydriques minérales et thermales, l'énergie de production locale, les forêts, les parcs et les réserves naturelles, la préservation du littoral maritime, la défense de l'environnement et la protection de la nature et des ressources naturelles ».

Le Parlement des Açores peut légiférer dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, de la mer et des ressources maritimes, ainsi que de la défense de l'environnement. Son champ d'action est l'objet d'une longue énumération figurant à l'article 57 du statut d'autonomie : « la protection de l'environnement, la promotion de l'équilibre écologique et la défense de la nature et des ressources naturelles, y compris l'inspection et la surveillance des ressources naturelles ; la protection des zones protégées et classées ainsi que les zones de conservation et de protection des terres et des mers ; la réserve écologique régionale ; les ressources naturelles, y compris les habitats, la biodiversité, la faune et la flore, les ressources géothermiques, forestières et géologiques ; l'évaluation de l'impact sur l'environnement ; la chasse et autres activités associées ; les ressources en eau, y compris les eaux minérales et thermales de surface ou souterraines ; la collecte, le traitement et la distribution de l'eau ; la collecte, le traitement et le rejet des eaux effluentes ; la collecte, la gestion, le traitement et le recyclage des déchets ; Le contrôle de la contamination du sol et du sous-sol ; le contrôle de la qualité de l'environnement ; l'information, la sensibilisation et l'éducation à l'environnement ; les associations environnementales ; la planification régionale et les instruments de gestion régionale des terres ; l'urbanisme, y compris l'utilisation des sols ».

Compétences en matière de santé publique

Dans le domaine de la santé publique, les *Länder* allemands sont principalement en charge de la gestion et du financement des hôpitaux ainsi que de la mise en œuvre de la législation fédérale. De la même façon, les *Länder* autrichiens

interviennent dans la mise en œuvre des réglementations fédérales, puisqu'il s'agit d'une compétence appartenant à l'État fédéral, comme le stipule l'article 10 § 12 de la Constitution. Néanmoins, ils ont des domaines de responsabilité propre, comme la gestion des services d'inhumation et d'assainissement, les premiers secours et les services de soins municipaux¹⁹.

En Belgique, la politique de santé publique est une matière "personnalisable" qui, à ce titre, est du ressort des Communautés. Il s'agit d'un domaine très décentralisé qui contient des aspects extrêmement variés comme « la dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins, la politique de dispensation des soins de santé mentale, la politique de dispensation de soins dans les institutions pour les personnes âgées, la politique de dispensation de soins dans les services spécialisés isolés de revalidation et de traitement, la politique de revalidation "*long term care*", l'organisation des soins de santé de première ligne et le soutien aux professions des soins de santé de première ligne, l'éducation sanitaire, ainsi que les activités et services de médecine préventive, ainsi que toute initiative en matière de médecine préventive. »²⁰

En Espagne, la santé publique relève largement des Communautés autonomes qui ont une compétence générale en matière de politiques de santé et d'hygiène en vertu de l'article 148 § 21 de la Constitution.

Les îles portugaises ont des compétences étendues dans ce domaine. Les statuts d'autonomie mentionnent, pour Madère, un pouvoir d'agir dans le domaine de la santé et de la sécurité sociale, tandis que pour les Açores, cette faculté s'étend à la politique de la santé comprenant « le service régional de la santé, y compris son organisation, sa planification, son fonctionnement, son financement et son personnel ; la pratique de la santé privée et son articulation avec le service de santé régional ; la santé publique et communautaire ; la médecine préventive, curative et rééducative ; le système d'autorisation et d'exploitation des pharmacies et l'accès aux médicaments ».

En vertu de plusieurs articles de la Loi d'autonomie²¹, le Parlement d'Åland peut légiférer sur tout ce qui concerne les soins médicaux et les traitements, à « l'exception des mesures administratives de privation des libertés personnelles, des maladies contagieuses humaines, la castration et la stérilisation, l'avortement,

¹⁹ European Observatory on Health systems and policies. « Public Health in Austria. An analysis of the status of public Health » <https://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/public-health-in-austria.-an-analysis-of-the-status-of-public-health-2011>

²⁰ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

http://www.ejustice.just.fgov.be/img_l/pdf/1980/08/08/1980080801_F.pdf

²¹ Section 18 alinéa 12 et Section 27 alinéas 24, 29, 30.

l'insémination artificielle et les investigations médico-légales, ainsi que les qualifications des personnes impliquées dans les soins médicaux et infirmiers, le service pharmaceutique, les médicaments et produits pharmaceutiques, les médicaments et la production de poisons et la détermination de leurs utilisations ».

Autonomie fiscale

En Allemagne, l'autonomie fiscale des *Länder* est réelle, mais très encadrée. Depuis la réunification, le système mis en place après la guerre est régulièrement l'objet d'intenses débats. Au titre des articles 105 et 106 de la Loi fondamentale, ils légifèrent en matière d'impôts locaux sur la consommation, d'impôt sur le revenu ou le train de vie (compétence concurrente), et ils ont le pouvoir de fixer le taux des droits de mutation immobilière. De surcroît, ils touchent notamment les produits de l'impôt sur le patrimoine, de l'impôt sur les successions, et de l'impôt sur les transports qui ne relèvent pas de la Fédération. Par ailleurs, « le produit de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés est réparti par moitié entre la Fédération et les *Länder* », et en ce qui concerne le produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires, « les quotes-parts de la Fédération et des *Länder* sont fixées par une loi fédérale qui requiert l'approbation du *Bundesrat* » (article 106 § 3). Ce qui caractérise aussi le système fédéral allemand, ce sont des mécanismes de péréquation financière (*Finanzausgleich*) typiques du « fédéralisme coopératif »²² : de la Fédération aux *Länder* (notamment la TVA), des *Länder* entre eux (remise en cause en 2020 sous la pression des *Länder* les plus riches)²³, et des *Länder* aux communes.

En Autriche, des mécanismes similaires de péréquation sont en place depuis 1948. Ils font la part belle aux transferts de la Fédération vers les *Länder*. Ces derniers ont une autonomie fiscale surtout dans le domaine de l'aide sociale, des hôpitaux, d'une partie de l'éducation primaire et secondaire, ainsi que des infrastructures régionales et d'environnement.

²² Laurent Guihéry, « Quelle réforme pour le fédéralisme financier allemand », in *Allemagne 2001*, Université de Cergy-Pontoise, Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine, pp. 31-38. Voir également, du même auteur, « Le fédéralisme fiscal allemand à la croisée des chemins : quelle issue entre fédéralisme coopératif et fédéralisme concurrentiel ? », in Michel Mignolet (éd.), *Le fédéralisme fiscal*, Bruxelles, De Boeck Université, 2005, pp. 65-93.

²³ Frédéric Ville, « En Allemagne, les *Länder* jonglent avec de fortes ressources mais une faible autonomie fiscale », *La Gazette des communes*, (en ligne), 4 juin 2019.

De son côté, « le fédéralisme belge consacre le principe d'autonomie et de responsabilité financière des entités fédérées »²⁴. Il s'agit d'une question sujette à perpétuel débat, la Flandre poussant vers une autonomie fiscale plus grande des entités fédérées, tandis que les francophones souhaitent plutôt maintenir un rôle régulateur et redistributif de l'État central. Depuis la réforme institutionnelle de 1980, la Constitution fédérale, dans ses articles 170 et 173, leur reconnaît en principe un pouvoir d'imposition général et illimité sur leur territoire, et elles peuvent théoriquement créer n'importe quel impôt, mais seulement dans les matières non encore imposées par le législateur fédéral. En pratique, la majeure partie de leurs revenus proviennent tout de même de transferts par l'État central d'une partie de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IPP) et de la TVA. Les principales taxes levées par les entités fédérées concernent la circulation, les droits de succession et mutation en cas de décès, ainsi que les droits d'enregistrement sur les transmissions²⁵.

S'agissant de l'Espagne, nous proposons de nous focaliser dans ce chapitre uniquement sur les entités ayant le plus de liberté d'action dans le domaine fiscal. Il s'agit des deux Communautés autonomes du Pays Basque et de Navarre, qui bénéficient d'un régime fiscal propre, envié notamment par les Catalans.

La relation fiscale entre le Pays Basque, la Navarre et l'État est déterminée par le système traditionnel foral²⁶ du forfait économique, et elle est encadrée par un accord économique nommé « *Concierto Económico* ». Ce régime permet d'avoir de grandes marges de manœuvre, et de disposer d'institutions fiscales autonomes compétentes pour « la levée, la gestion, la liquidation, la perception et l'inspection de tous les impôts, sauf ceux qui sont perçus actuellement par les monopoles fiscaux et ceux qui découlent du revenu des douanes ». En contrepartie, le Pays Basque et la Navarre doivent veiller au principe de solidarité, contribuer aux charges que l'État n'assume pas et collaborer avec celui-ci au besoin par des normes fiscales à caractère exceptionnel et conjoncturel²⁷. Depuis de nombreuses années, les autorités de Catalogne aspirent à avoir un régime fiscal

²⁴ Benoît Bayenet, Samantha Turner, « Le pouvoir fiscal des entités fédérées en Belgique », in Michel Mignolet (éd.), *Le fédéralisme fiscal, op. cit.*, pp. 299-336 (la citation est page 299).

²⁵ Voir Benoît Bayenet, Giuseppe Pagano, Aurélien Accaputo, « Le financement des entités fédérées : état des lieux à la veille d'une future réforme ? », Bruxelles, *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2009/1-2, pp. 67-86.

²⁶ Le maintien des *fueros*, c'est-à-dire des compétences exercées par tradition de manière autonome, a été un combat de ces régions tout au long du XIX^e siècle face aux tentatives de l'État central de les réduire, voire de les abolir.

²⁷ Statut du Pays Basque, titre III : *Finances et patrimoine*, article 41.

comparable à ceux du Pays Basque et de la Navarre, ce qui leur a toujours été refusé, cette fin de non-recevoir constituant un des principaux facteurs de frustration qui nourrissent chez certains une quête de l'indépendance.

Les îles d'Åland ne disposent que d'une marge de manœuvre limitée pour créer ou modifier certains impôts. Un des souhaits de leur Parlement est précisément d'étendre ce pouvoir à une proportion plus significative des recettes fiscales. Celles-ci proviennent majoritairement de transferts d'impôts collectés par l'État central à Helsinki. Il retourne à Åland une somme équivalente à 0,45% de ses recettes, sous forme de dotation globale²⁸.

Au Portugal, le système fiscal national s'adapte aux spécificités régionales des archipels de Madère et des Açores. L'État leur accorde une véritable autonomie, ainsi que le prévoient l'article 20 du statut des Açores et l'article 138 de celui de Madère. L'idée est « d'assurer une correction des inégalités dues à l'insularité, une plus juste répartition des richesses et des revenus et de mettre en œuvre une politique de développement économique avec une plus grande justice sociale », tel que l'explique par exemple l'article 20 § 2 du statut des Açores. On tient compte ainsi de la particularité insulaire.

L'Assemblée régionale de Madère peut agir de deux manières sur la fiscalité de la région : en créant des impôts régionaux ou en adaptant la fiscalité nationale aux spécificités de l'archipel. Ainsi peut-elle octroyer des avantages fiscaux comme « des abattements à la base relative aux bénéfices commerciaux, industriels et agricoles ; diminuer les taux nationaux des impôts sur le revenu et de la taxe sur la valeur ajoutée jusqu'à 30 % maximum » ; accorder « des bénéfices fiscaux temporaires et conditionnés concernant des impôts de niveau national et régional, en régime contractuel, applicables à des projets d'investissements significatifs ; exonérer, alléger ou bonifier des impôts applicables sur le territoire de la région ».²⁹

Les Açores disposent également d'une véritable autonomie fiscale. L'article 50 de leur statut leur garantit le droit de : « créer et réglementer les impôts ; adapter les impôts nationaux aux spécificités régionales ; prélever des charges excédentaires lors de la perception des impôts ; réduire les taux des taxes sur le revenu national et sur la valeur ajoutée et des taxes spéciales à la consommation ; déterminer l'application dans la région des taux réduits de l'impôt sur le revenu des personnes

²⁸ Voir Susann SimonIn, "The Aims of Åland and Finland Regarding a New Act on the Autonomy of Åland – An analysis of three parliamentary committee reports (2010–2017)", *Journal of Autonomy and Security Studies*, 2(1), 2018, pp. 8-48 (voir pp. 27-28).

²⁹ Assemblée législative régionale de Madère, Funchal, *Statut politique et administratif de la région autonome de Madère*, 1999, article 138. <https://www.alram.pt/media/10553/epa-ram-frances.pdf>

collectives (IRC) ; concéder des déductions de perception sur les bénéfices commerciaux, industriels et agricoles réinvestis par les assujettis ; autoriser le gouvernement régional à concéder des avantages fiscaux temporaires et conditionnés sur les impôts nationaux et régionaux, dans le cadre d'un régime contractuel, applicable à des projets d'investissements significatifs. »

Compétences en matière de relations extérieures

Bien qu'il s'agisse d'un domaine où l'État central possède en principe la plus grande partie des compétences, les régions dont nous parlons se voient généralement reconnaître, en prolongement du champ d'action de leur autonomie exercée sur le plan interne, une marge de manœuvre les autorisant à développer des relations extérieures qui leur soient propres.

Ainsi, l'article 32 de la Loi fondamentale permet explicitement aux *Länder* allemands de conclure des accords de coopération avec des pays étrangers dans leurs domaines de compétences autonomes. Cette faculté existe aussi pour les *Länder* autrichiens, qui sont autorisés à signer des accords avec la Fédération selon l'article 15 § 1 de la Constitution fédérale, mais aussi entre eux en vertu de l'article 15 § 2, ainsi que, « dans les matières qui relèvent de leur domaine d'action autonome », et de conclure des traités internationaux « avec des États limitrophes et leurs États fédérés », comme le stipule l'article 16 § 1.

En Belgique, l'article 167 de la Constitution attribue la compétence de diriger les relations internationales à l'État fédéral ; mais il ajoute toutefois que, lorsque les intérêts des entités fédérées sont concernés, ce droit leur appartient. Ce chevauchement dans l'exercice de la compétence a entraîné de nombreuses paralysies sur les questions extérieures. Les négociations de la COP 21 ont été l'illustration parfaite de la difficulté à trouver un compromis entre toutes les parties prenantes sur des questions transversales³⁰. Mais on se souvient encore mieux de l'opposition en 2016 de la Wallonie à l'accord de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne (CETA), entraînant l'impossibilité pour la Belgique de le ratifier, ce qui a suspendu jusqu'à maintenant sa mise en œuvre complète.

En vertu de l'article 149 § 3 de la Constitution espagnole, les Communautés autonomes ne sont pas habilitées à agir dans le domaine de la politique extérieure, puisqu'il s'agit explicitement d'une compétence exclusive de l'État central. Toutefois, dans la pratique, on se rend compte qu'elles concluent de nombreux accords

³⁰ Mathieu Dekleermaker, « Une histoire belge : La coopération en matière environnementale et climatique et la COP 21 », *Fédéralisme Régionalisme* [Publié en ligne par l'Université de Liège], Volume 18 : 2018, *Le fédéralisme coopératif comme terrain de jeu du droit*.

de coopération. C'est le cas tout particulièrement de la Catalogne qui mène une action extérieure sur des questions économiques, politiques et en faveur des pays en voie de développement. L'idée sous-jacente est probablement d'obtenir par ce biais une reconnaissance internationale de la part d'autres pays, afin d'aller vers plus d'autonomie, voire de préparer le terrain de l'indépendance³¹.

Les îles portugaises de Madère et des Açores sont actives à travers la coopération interrégionale. Elles peuvent participer au processus de construction européenne en transmettant notamment leurs positions aux délégations nationales impliquées dans le processus de décision au sein de l'Union européenne. L'île d'Åland, qui dispose de son propre drapeau, a le pouvoir d'influencer la position de la Finlande dans des négociations où ses compétences autonomes sont en jeu. Par ailleurs, son Parlement doit impérativement donner son approbation à la ratification des traités où figurent des dispositions relevant de son champ de compétence propre.

Du point de vue des relations avec l'Union européenne, les États fédéraux associent leurs États membres aux questions communautaires à travers des mécanismes de coopération interne. En Belgique se tiennent des réunions formelles regroupant les acteurs des différents échelons du pouvoir. En Allemagne et en Autriche existent des obligations constitutionnelles de consultation et d'avis qui permettent de faire la jonction entre les intérêts régionaux et nationaux. État formellement unitaire, l'Espagne a préféré pour sa part mettre au point un système de conférences sectorielles et de discussions bilatérales avec les Communautés autonomes pour évoquer les enjeux européens³².

*

Au sein de l'architecture institutionnelle de l'Union européenne, malgré la mise en place en 1994 du Comité des Régions et d'instruments juridiques pour favoriser la prise en compte des intérêts régionaux, l'influence des régions demeure trop faible. Le Sénat des Régions, institution phare de la pensée fédéraliste, pourrait remédier à ce déficit démocratique en conférant un accès direct aux régions disposant d'un pouvoir législatif.

Ces régions européennes titulaires d'un pouvoir législatif sont libres de décider et d'agir par elles-mêmes dans de nombreux domaines autonomes que nous avons en partie évoqués dans le cadre de ce chapitre comme du chapitre précédent en

³¹ Catherina Garcia, « Les stratégies internationales de la Catalogne : nationalisme politique et pragmatisme économique », *Bulletin d'histoire politique*, 10(1), 2011, pp. 99-109.

³² Christian Engel, « Vers un fédéralisme à plusieurs niveaux ? Une analyse des procédures et des pratiques de la participation des régions au processus décisionnel communautaire », *Eipascopie*, 2011.

ce qui concerne l'Italie. En effet, elles contrôlent un large éventail d'enjeux comprenant l'environnement, la culture, la santé publique, l'éducation, mais aussi le tourisme et le sport – et la liste n'est certainement pas exhaustive. À cela s'ajoute, le fait qu'elles représentent plus des deux tiers des investissements publics totaux en Europe.³³

Ainsi conviendrait-il manifestement de repenser les approches de la gouvernance en mettant l'accent sur le niveau régional dans la définition et la formulation des politiques européennes.

Récemment, la mise en place de la plateforme « *Fit for Future* » a montré que la Commission européenne souhaitait peut-être s'appuyer davantage sur les collectivités territoriales au sein du processus législatif.

Néanmoins, l'instauration d'une telle institution complexifierait inéluctablement la prise de décision au sein de l'Union européenne en rajoutant des procédures, ce qui pourrait conduire à affaiblir l'efficacité et la rapidité d'action de l'Union. En temps de crise, les citoyens souhaitent que celle-ci agisse avec célérité – on peut donc se demander si cette nouvelle institution ne la pénaliserait finalement pas ?

L'éventuelle mise en place d'un Sénat des Régions pose des questions importantes, voire fondamentales. Pour parvenir à créer une telle institution, il semble à première vue difficilement évitable de recourir à une révision des traités pour entrer dans une réforme de l'actuel Comité des Régions. Notons qu'un Président de cet organe avait lui-même manifesté son envie de le réformer, en lui donnant la forme d'une « chambre de réflexion dotée de pouvoirs semi-législatifs »³⁴ dans le but d'incorporer progressivement les régions au processus décisionnel. Ce serait un début significatif, un premier pas qui logiquement et à terme pourrait en appeler d'autres.

Enfin, bien qu'une extension de la décentralisation se soit manifestée dans les années 1990, seuls sept pays de l'Union accordent de nos jours l'exercice du pouvoir législatif aux régions. Il s'agit d'un mouvement certes doué d'une force réelle, mais peut être trop minoritaire pour ambitionner d'aller plus loin dans ce projet, sauf à réussir à convaincre – mais ce sera difficile – les autres États membres de soutenir une tendance ouvertement décentralisatrice.

³³ Ramon Luis Valcarcel Siso « Vers un Sénat européen des régions », *Rapport sur l'avenir du Comité des régions*, 2014

³⁴ Ramon Luis Valcarcel Siso, *id.*

Les régions actrices de l'Europe

Chapitre V

Comment donner une voix aux régions dans l'Union

*Le but est le départ*¹
Giuseppe Ungaretti

Bruxelles, Porte de Namur... Se dresse, au milieu d'autres semblables, un bâtiment massif de teinte plutôt grise. Et devant flottent plusieurs drapeaux. L'un attire l'œil, c'est une sorte de trèfle à quatre-feuilles blanc sur fond vert – ou plutôt une *rosa camuna*, cette forme rupestre dessinée sur des rochers du Val Camonica dans la province de Brescia : il s'agit du drapeau de la Lombardie, adopté en 1975. On se dirige ensuite vers le square de Meeûs, si particulier, que l'on traverse. Direction : les "rues de l'Union Européenne" – nommons-les ainsi...

Rue Belliard, numéro 60 : un bâtiment administratif parmi d'autres, et un drapeau que l'on ne connaît pas. Noir et jaune, c'est celui du Bade-Wurtemberg, et un peu plus loin, rue Wiertz, un édifice imposant, pavoisé d'un damier de bleu et de blanc, le bleu que l'on retrouve sur le drapeau grec². C'est la *Vertretung des freistaates Bayern*, la « Représentation de l'État libre de Bavière », où travaillent à l'année une quarantaine de fonctionnaires. Et maintenant, allons faire un tour au Parc du Centenaire... Peu avant d'y accéder, on croise un édifice où, sur les parois de verre, peut se lire en grandes lettres blanches : *Calalunya Europa*. Là se trouve la *Delegació* du Gouvernement catalan auprès de l'Union européenne.

On n'en finirait pas de décrire les nombreuses délégations régionales qui ont été installées à Bruxelles... Souvent, on commence d'ailleurs par-là lorsqu'on veut relever la présence de nombreuses régions auprès des instances de l'Union, preuve des liens qui se sont tissés au fil des ans entre celle-ci et les régions. Alors on pourrait se dire : point n'est besoin d'un Sénat des régions. Nous allons affirmer, tout au contraire, que cette réalité *appelle* un Sénat des régions.

Mais comment faire ?

¹ *La meta è partire.*

² D'origine bavaroise, le premier roi de la Grèce moderne, Othon I^{er}, choisi par les Puissances, adopta ce drapeau en 1833, reprenant le bleu du drapeau de la Bavière. Certains Grecs préfèrent y voir la couleur de leur ciel et de leur mer. Le bleu du drapeau grec est aujourd'hui un peu plus foncé qu'il ne l'était à l'époque.

S'établir à Bruxelles

Les nombreuses délégations régionales qui se sont ouvertes à Bruxelles depuis une quarantaine d'années sont le signe indéniable du fait que les activités de l'Union ont fort à voir avec celles des régions. C'est pourquoi, à la manière des groupes d'intérêt les mieux organisés, les régions veulent être au courant, en amont, des nouvelles législations qui se préparent, des nouveaux programmes qui se dessinent. Elles abritent les meilleurs spécialistes, les experts les plus informés, quitte parfois à regrouper leurs forces comme c'est le cas des régions françaises. Voilà pour l'aspect fonctionnel, le plus important et le plus communément répandu. Les plus grandes d'entre elles ont parfois aussi la volonté, symbolique, d'imiter les Ambassades, de se poser presque à l'égal des États membres. La Catalogne est en un exemple souvent cité.

Tout cela s'est développé à compter de l'Acte unique européen. On peut y voir un lien direct et quasiment automatique avec la montée en puissance de l'activité normative de l'Union européenne depuis cette période, approfondissant les domaines d'action traditionnels liés au Marché intérieur, puis s'étendant peu à peu par contiguïté ou scissiparité à d'autres domaines selon une logique bien connue : c'est celle que l'école néo-fonctionnaliste a notamment révélé ; et on peut reconnaître que, du moins sur cet aspect très matériel des choses, elle a identifié les dynamiques les plus essentielles. Comme il en est pour les groupes d'intérêt, la présence de plus en plus massive des régions à Bruxelles doit donc être interprétée comme un indicateur fiable de l'importance qu'a acquise au fil du temps l'Union européenne dans les domaines non régaliens.

Là où se trouve le pouvoir de réguler, de normer, d'administrer, au même endroit se pressent les groupes d'intérêt qui veulent profiter du processus, et si possible l'orienter et en profiter. *Mutatis mutandis*, il en va un peu de même des délégations ou représentations ouvertes par de nombreuses régions à Bruxelles. Se rapprocher de la Commission, et dans une moindre mesure du Parlement, est devenu un réflexe. Ne gérant pas de fonds, n'ayant qu'un rôle consultatif et non de codécision dans l'activité normative, le Comité des Régions est resté assez largement en retrait d'une telle évolution. On ne compte pas sur lui, du moins à titre principal, pour faire avancer des dossiers concrets.

Peuplées de fonctionnaires et d'experts de divers domaines, les délégations régionales n'ont de profil politique qu'à titre très subsidiaire. Elles sont surtout là pour gérer et influencer des dossiers techniques. Outre les fonctionnaires et les experts, on y trouve donc en général des représentants d'intérêts catégoriels : milieux économiques, entreprises, groupes d'intérêt, divers pans de la société civile et du monde des associations... Le plus souvent, la fonction officielle de ces

délégations est de représenter le *Gouvernement* de la région, d'en être l'antenne ; beaucoup plus, même si ce n'est pas exclu, que de fonctionner comme un prolongement bruxellois du Parlement régional qui ne joue, dans la plupart d'entre elles, qu'un rôle relativement effacé par rapport à tous les grands types d'acteurs qui viennent d'être énumérés.

La logique néo-fonctionnaliste – celle dont on voit ici largement l'effet – relègue souvent les parlements et leurs députés, élus du peuple, tandis qu'elle réhausse les exécutifs, qu'ils soient nationaux et régionaux. Il en va de ce point de vue des parlements régionaux comme des parlements nationaux, même si ces derniers se sont vu attribuer, par le Traité de Lisbonne, en particulier son protocole 2, un rôle de contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. On touche ici un point – le dessaisissement relatif des parlements – qui, bien que souvent peu médiatisé, participe essentiellement de ce qu'on a appelé le "déficit démocratique" de la construction européenne. Une des raisons d'être majeures d'un Sénat des régions serait donc de contribuer à infléchir cette tendance, à défaut de corriger complètement cet état de fait.

Trouver des parades aux insuffisances de l'actuel Comité des Régions

Dans un article paru en 2003, Nicolas Levrat notait avec justesse : « Le Comité des Régions ne joue, dans le domaine de la politique régionale communautaire, qu'un rôle tout à fait marginal. La raison en est que les modalités d'élaboration et de mise en œuvre de la politique structurelle de l'Union européenne ne laissent pas de place au Comité des Régions. »³

Dans certains pays où les régions jouent un grand rôle, elles se sont organisées pour trouver des remèdes à cette situation. Après avoir poussé, lors des négociations du Traité de Maastricht, à la création d'un vrai Sénat des régions, constatant ensuite les insuffisances du Comité des Régions qui en était sorti, elles ont changé de stratégie en préférant miser sur une représentation au sein du Conseil des Ministres (Conseil de l'Union), organe de décision par excellence dans l'organigramme de l'UE. Pour cela, le Traité de Maastricht avait ouvert une possibilité, puisque dans son article 146, il indiquait qu'au sein du Conseil, un État membre pouvait éventuellement choisir de se faire représenter, en fonction du sujet débattu, par un représentant des régions du pays : « Le Conseil est formé par un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet État membre. » En découle aussi une obligation : que le

³ Nicolas Levrat, « La complexité de la prise en compte du fait régional au sein de l'Union européenne », in Marie-Thérèse Bitsch (dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, Bruxelles, Bruyant, 2003, pp.187-201 (citation page 199).

représentant régional, en plus d'avoir l'accord du gouvernement central, ait rang de Ministre régional, car nous sommes au sein d'un organe intergouvernemental, et non d'un Parlement.

Une telle approche ne pouvait susciter de difficultés particulières dans des Fédérations comme l'Allemagne ou l'Autriche, où la Chambre haute, le *Bundesrat*, est composée de Ministres des différents *Länder*. C'est donc le *Bundesrat* qui délèguera à telle ou telle réunion du Conseil de l'Union, en fonction du thème traité, un Ministre régional qui y exercera le droit de vote. En Belgique, autre Fédération, la question est réglée au sein de Conférences interministérielles réunissant Ministres fédéraux et Ministres des Communautés et Régions du pays.

Mais dans les pays restés formellement unitaires, bien qu'ayant des régions à compétences fortes comme l'Italie et l'Espagne, aucune solution du même type n'a pu être trouvée. Certes, il y a des procédures internes – et nombreuses – de consultation entre l'État central et les régions sur les questions européennes, mais le Gouvernement central garde le monopole de la représentation au sein du Conseil. Autrement dit, une région de ces deux pays ne peut, comme ses homologues allemandes, belges ou autrichiennes, y siéger et y voter. Un Sénat des régions digne de ce nom aurait évité la mise en place d'une telle stratégie de représentation au niveau du Conseil, créant des disparités et alimentant des frustrations – on pense à la Catalogne notamment.

Mais il y a plus... En dehors de cette forme d'injustice s'exerçant notamment au détriment des régions espagnoles et italiennes, la parade qui a été trouvée aux insuffisances du Comité des Régions, du fait qu'elle passe par le Conseil, laisse sur le bord de la route les assemblées régionales, ce qui en fait un défaut supplémentaire.

Un exemple : la représentation de la Belgique au Conseil de l'Union

Bien sûr le Traité de Lisbonne a voulu conférer aux Parlements nationaux un droit de regard sur le respect notamment des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans l'élaboration des normes communautaires. Ajoutons qu'en vertu du Protocole 2, ils peuvent décider ou non, car c'est facultatif, d'associer à cette procédure les assemblées régionales.

Cela étant, il faut d'emblée signaler que le Royaume de Belgique a fait insérer dans le Traité de Lisbonne la Déclaration 51, rédigée ainsi : « *La Belgique précise que, en vertu de son droit constitutionnel, tant la Chambre des Représentants et le Sénat du Parlement fédéral que les assemblées parlementaires des Communautés et des Régions agissent, en fonction des compétences exercées par l'Union, comme composantes du système parlementaire national ou chambres du*

Parlement national. » Cette idée que les assemblées régionales font partie du Parlement national et ont les mêmes droits que lui vis-à-vis de l'Union européenne est assez unique. Il faut y voir la traduction de la dynamique fédérale en Belgique ainsi que des éléments mis en place à l'égard de l'Union européenne dès l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, au moment où, simultanément, la Belgique devenait officiellement un État fédéral avec la nouvelle Constitution du 5 mai 1993.

En application de la Déclaration 51, lorsqu'il intervient sur le contrôle de la subsidiarité au titre notamment du Protocole 2, le Parlement belge se fait un devoir de transmettre les remarques des assemblées régionales à la Commission européenne. L'État a deux voix, une pour la Chambre basse et une pour la Chambre haute, en principe. Mais dans les domaines mixtes, les deux voix de la Belgique se répartissent à raison d'une voix pour le Parlement fédéral, et d'une voix pour les assemblées régionales. Et dans les domaines de compétences régionales exclusives, les assemblées régionales ont les deux voix du pays.

Toutefois, il ne faut pas perdre de vue qu'en dehors de ce rôle limité de contrôle de la subsidiarité, les Parlements nationaux – et plus encore leurs homologues régionaux – n'ont guère leur mot à dire sur l'adoption des normes et directives européennes, les acteurs dans ce domaine étant la Commission, le Parlement européen et le Conseil.

À l'instar de ce qui a été mis en place en Allemagne et en Autriche par l'entremise du *Bundesrat*, une formule a donc été trouvée en Belgique concernant la représentation au Conseil, au terme d'un arrangement interne que nous allons présenter maintenant⁴.

Cette disposition a donné lieu à un Accord de coopération daté du 8 mars 1994 entre le gouvernement fédéral belge et les gouvernements des Communautés et des Régions. Il prévoit cinq grands cas de figure :

- Les cas où les questions discutées au Conseil relèvent de la *compétence exclusive de l'État fédéral* où la Belgique est représentée par un Ministre fédéral. Il s'agit des Conseils "affaires générales", affaires étrangères, Ecofin, budget, justice, télécommunications, protection des consommateurs, coopération au développement et protection civile.

⁴ Les lignes qui suivent sont largement basées sur une étude que nous a aimablement transmise le Parlement flamand (*Vlaams Parlement*). Luk Van Looy, conseiller juridique auprès du Parlement flamand, *The Flemish Parliament : a regional parliament in Belgium, a chamber of the national parliament in Europe*, 2015, 17 pages.

- Les questions mixtes, mais qui relèvent *principalement de la compétence fédérale*, comme le marché intérieur, la santé publique, l'énergie, les transports et les affaires sociales. Dans ce cas, la Belgique est représentée par un Ministre fédéral, qui est assisté par un Ministre régional.
- Les questions mixtes, mais qui relèvent *principalement de la compétence des régions*, comme l'industrie, la recherche et l'environnement. Dans ce cas, la Belgique est représentée par un Ministre régional, qui est assisté par un Ministre fédéral.
- Les questions qui relèvent de la *compétence exclusive des Communautés et des Régions*, comme la culture, l'éducation, le tourisme, la jeunesse, l'aménagement urbain, le logement, l'agriculture. Dans ce cas, la Belgique est représentée seulement par un Ministre régional, avec *l'exception de l'agriculture*, où, « pour des raisons historiques »⁵, le pays est représenté par le Ministre fédéral assisté des Ministres wallon et flamand.
- Enfin, le *cas particulier de la pêche*, compétence régionale mais qui ne concerne qu'une seule région côtière : la Flandre. C'est donc le Ministre flamand qui siège au Conseil.

Tout ceci donne une idée assez fine d'un fonctionnement fédéraliste tel qu'il peut se déployer dans le cadre de l'Union européenne. Mais cela ne résout qu'imparfaitement la question de la non-représentation des parlementaires régionaux dans le circuit décisionnel de l'Union. Seuls leurs gouvernements peuvent y avoir accès à travers le Conseil, et ce n'est le cas que dans trois pays, tous fédéraux. On ne peut donc que reposer la question d'un Sénat des régions ; mais, son utilité étant maintenant démontrée, en réfléchissant surtout à ses conditions de possibilité. Car ce n'est pas parce qu'une chose est désirable qu'elle peut se faire facilement.

Comment faire évoluer le Comité des Régions ?

Le Comité des Régions est maintenant bien installé dans le paysage de l'Union européenne.

On peut regretter l'occasion qui n'a pas été saisie d'aller plus nettement vers un Sénat des régions lors des discussions qui accompagnèrent l'élaboration du Traité de Maastricht. Mais on ne peut revenir en arrière, et même si on avait le pouvoir de retourner dans le passé, il faut savoir que chercher à le modifier

⁵ Luk van Looy, *id.*, p. 4

pourrait entraîner des conséquences que l'on évalue mal, et risquerait de nous transformer ainsi en "*Voyageur imprudent*"⁶.

Même s'il ne correspond pas à ce que nous souhaiterions, ignorer le Comité des Régions serait une erreur. Nous verrons dans le chapitre suivant qu'un certain nombre de Présidents de Conseils régionaux italiens lui trouvent des vertus qu'ils ont eux-mêmes expérimentées, leurs voix étant plus autorisée que la nôtre, et qu'ils indiquent souvent vouloir travailler en respect de ce cadre institué. Et puis en fin de compte, passer par-dessus le Comité des Régions, voilà qui priverait de la possibilité de le développer, ou au moins de s'appuyer sur son existence pour aller plus avant. *Un Tiens vaut mieux* dit la fable ; évitons donc d'attendre la pêche miraculeuse, car il n'est jamais sûr qu'elle soit pour demain.

Traisons donc le Comité des Régions comme un fait. Il a objectivement le défaut de ses qualités, lesquelles ne sont pas négligeables. En effet, il est formé exclusivement d'élus, représentant la plus large palette d'autorités locales et régionales des vingt-sept pays membres. En tant que forum d'élus, il fait pièce au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, lequel a sur lui l'avantage d'être totalement maître de son ordre du jour⁷ et de couvrir 46 pays. En revanche, le Comité des Régions est inséré dans l'Union, une organisation bien plus puissante que le Conseil de l'Europe dont le rôle de laboratoire toutefois, notamment sur les questions qui nous intéressent ici, ne saurait être négligé. Les organes dirigeants de ces deux assemblées d'élus locaux et régionaux s'informent du reste mutuellement, et le cas échéant se coordonnent lors de réunions régulières, lesquelles – signe qui ne trompe pas – ont lieu pour l'essentiel à Bruxelles plutôt qu'à Strasbourg.

Une attitude que nous avons remarquée assez souvent durant notre enquête : l'idée de Sénat des régions est souvent appréhendée – c'est bien le mot – comme un acte politique vers lequel rechignent à s'avancer nombre d'élus régionaux, y compris au sein des Parlements jouissant d'une réelle autonomie sur le plan interne. Alors, on imagine que pour les élus d'États centralisés, elle paraîtra étrange

⁶ *Le voyageur imprudent* est un roman de René Barjavel dans lequel le personnage principal, ayant la faculté de retourner dans le passé, souhaite un jour s'y rendre pour éliminer Napoléon avant qu'il n'ait eu le temps de nuire. Ainsi repère-t-il Bonaparte lors du siège de Toulon en 1793 ; il lui tire dessus ; mais pas de chance, un soldat s'interpose et prend la balle destinée au futur Empereur. Il s'enquiert du nom de ce soldat : Durdat... mais Durdat est le nom de famille de sa mère, dont il sait qu'un des ancêtres accompagnait le général Bonaparte. Il réalise alors qu'il vient de tuer un aïeul ! Mais comment est-ce possible ? Comment aurait-il pu tuer un aïeul sans s'abolir lui-même ?

⁷ Le Comité rend des avis sur des législations qu'il n'initie pas. Bien que largement dépourvu lui aussi de pouvoirs normatifs, le Congrès peut plus facilement se saisir de tout sujet.

et même, dans certains cas, fera peur. Il est vrai que de nos jours, tout pas en avant fait peur. Précisons donc les choses. Derrière l'idée de Sénat des régions, il y avait, originellement, celle d'Europe des régions portée notamment par Denis de Rougemont, comme il a été vu dans les deux premiers chapitres. On peut certes lui reprocher d'avoir voulu substituer les régions aux États-nations en tant que base de la Fédération européenne qu'il appelait de ses vœux. Cinquante ans plus tard, les États-nations sont toujours là, et tout le monde semble y tenir, sauf peut-être ceux qui les voient se fondre dans une Europe « post-nationale » conduisant assez logiquement à un État supranational centralisateur. Y sont surtout attachés ceux qui, venant pour la plupart de ce qu'on appelle les "nouveaux pays", n'imaginent, à côté de l'intégration économique dont ils profitent, rien d'autre que l'État-nation comme espace de légitimité politique et de démocratie.

Qu'il soit donc rappelé que l'idée portée par Denis de Rougemont n'était pas de créer un nouveau pouvoir, mais plus fondamentalement de proposer les conditions pratiques d'une *démocratie de proximité*, ce que toutes les consultations des citoyens si en vogue aujourd'hui, par Internet ou même par référendum, ne pourront réaliser. En effet, elles mettent aux prises des individus atomisés avec un pouvoir qui reste lointain, malgré les apparences qu'il s'applique à cultiver. Bien au contraire, il faut *concrètement* rapprocher le pouvoir et parler à des citoyens insérés dans des communautés civiques, non à des individus dispersés. C'est, résumé en quelques mots, l'objet essentiel du projet d'Europe des régions, qui reste ainsi – nous le pensons – hautement d'actualité. C'est de là que l'idée de Sénat des régions tire à notre avis sa légitimité, plutôt que banalement de l'hypothétique création d'un nouveau pouvoir ou d'un étage supplémentaire de la construction européenne⁸.

Aujourd'hui, renforcer le Comité des Régions voudrait dire l'inscrire dans le circuit des codécisions prises par les instances européennes. Il faudrait donc réviser les Traités. Certes, on a parlé de révision des Traités lors de la *Conférence pour l'avenir de l'Europe*, mais guère sur ce point. À supposer qu'on s'y intéresse lors de la prochaine révision, y aurait-il consensus en ce sens ? Nous venons de voir que c'est loin d'être garanti, pour diverses raisons dont nous avons esquissé à grands traits les principales.

À vues raisonnables, il nous paraît donc difficile de tenir pour acquise une réforme du Comité des Régions dans le sens de l'inscrire dans le circuit décisionnel de

⁸ De ce point de vue, la notion – par ailleurs fort éclairante – de gouvernance multi-niveaux avec ses jeux d'acteurs imbriqués, nous semble quelque peu réductrice. Quitte à paraître vieux jeu, nous préférons le terme de fédéralisme qui englobe le tout, à condition bien sûr d'en préciser la finalité dans le sens qui vient d'être dit.

l'Union, même s'il faut continuer de le proposer. Pourrait-on au moins, car il s'agit seulement d'une question de règlement intérieur, suggérer que le Comité des Régions crée en son sein un groupe constitué des régions douées d'autonomie au regard de leur Constitution nationale, donc les plus exposées à l'action de l'Union dont elles doivent avoir le statut d'interlocutrices directes dans leurs domaines de "souveraineté" partielle ? C'est logique, mais la dynamique politique n'appuie pas forcément ce raisonnement.

En effet, les régions les plus autonomes ont cessé d'y investir leurs forces à partir du moment où elles se sont rendu compte que l'on ne créait pas un organisme ayant un pouvoir de décision. On l'a vu, les plus avisées ou les plus ancrées dans un système fédéraliste ont cherché à se faire représenter par d'autres canaux, plus efficaces, au niveau de l'Union européenne. C'est – bien que curieusement à première vue – le Conseil des Ministres qui a été choisi, et leur "entrisme" a payé, puisque les régions belges, allemandes et autrichiennes ont réussi, sous des modalités diverses, à s'y accrocher. Mais du même coup, alors qu'elles pouvaient être considérées comme potentiellement des fers de lance d'une réforme du Comité des Régions, elles n'agirent plus dans ce sens et s'en contentèrent globalement tel qu'il était. Incapables d'utiliser les mêmes canaux pour des raisons de conception interne de l'État, les régions italiennes et espagnoles n'eurent ensuite ni la masse critique, ni – pour certaines d'entre elles – la volonté de faire bouger les choses.

Néanmoins, on sent que la proposition de créer un intergroupe des régions à pouvoirs législatif au sein du Comité des Régions n'est pas une cause perdue. Car les régions autonomes existant dans l'Union seraient certainement prêtes à porter une telle initiative. *Länder* allemands et autrichiens, Communautés et Régions belges, Communautés autonomes espagnoles, Régions italiennes, Archipels du Portugal et de la Finlande, elles représentent des pays bien établis dans l'Union et presque la moitié de sa population. Mais on perçoit aussi que certaines autres régions pourraient y voir une rupture de l'égalité et brandir le spectre de la discrimination, argument classique des défenseurs du *statu quo* quel que soit le sujet ; mais puisqu'il ne s'agirait en aucun cas de mettre le Comité des Régions en coupe réglée des régions autonomes, ni de leur donner quelque pouvoir exorbitant ou même une préséance, on identifie mal *a priori* l'impossibilité d'une telle opération⁹.

⁹ Il est vrai que cela changerait l'optique du Comité qui ne connaît pour le moment que des intergroupes géographiques (Carpates, régions insulaires) ou thématiques (industrie automobile), tous orientés par rapport à l'activité de l'institution dans l'organigramme de l'Union et non en fonction de la qualité ou des particularités des collectivités qui y sont

Puis vint le COVID et l'intuition d'une expérience à travers la CALRE...

De cet intergroupe, la *Conférence des Assemblées Législatives Régionales Européennes* – ou CALRE – pourrait à défaut faire office.

Voilà une possibilité que peu ont exploitée, mais qui nous semblait d'autant plus à propos que l'échappatoire conçue par les régions à pouvoir législatif d'Allemagne, d'Autriche et de Belgique, pour contourner les limites du Comité des Régions, passait par les gouvernements, hélas pas par les parlements, ces organes directement démocratiques qu'il convient de relever dans l'ensemble des dispositifs de l'Union européenne.

Alors le COVID vint, et des impossibilités qu'il créait naquirent des habitudes nouvelles. De nouvelles solutions nous apparurent. S'il était si difficile de réformer le Comité des Régions, pourquoi ne pas utiliser la CALRE, certes une association indépendante, mais représentative des régions les plus autonomes ? Et pourquoi alors ne pas suggérer qu'elle développe des réunions *en ligne*, pouvant préfigurer, mais de manière informelle, un futur Sénat européen des Régions ?

Idée séduisante... pour nous. Mais il fallait leur avis. L'avis des régions les plus parties prenantes. Et c'est à cela que nous nous sommes attaché. On en verra le compte-rendu dans les deux chapitres qui suivent.

représentées. On pourrait de même pouvoir identifier la possibilité d'un intergroupe des Métropoles, suivant la même logique que celle que nous proposons.

Chapitre VI

La CALRE vue par les régions italiennes

Il y a un mode d'être, à partir duquel on passe d'un mode d'être possible à un mode d'être déterminé en acte, comme la rose par exemple qui, en puissance dans sa roseraie l'hiver, est en acte l'été.

Nicolas de Cues, *De la docte ignorance*

C'est une des leçons majeures du Chapitre III de ce livre : les régions italiennes sont en mouvement. Mais elles se révèlent aussi très actives dans la CALRE depuis sa création en 1998. Plusieurs Présidents de Conseils régionaux d'Italie ont ainsi présidé la CALRE ou joué un rôle important en son sein ces dernières années.

Nous avons choisi de les interroger pour savoir notamment comment ils perçoivent l'importance et le potentiel de cette organisation, notamment par rapport à l'actuel Comité des Régions de l'UE et dans la perspective d'un futur Sénat européen où seraient représentées les Régions. Les entretiens ont été réalisés en novembre et décembre 2020 par Giangiacomo Vale, de l'Université Niccolò Cusano (Nicolas de Cues) à Rome, à qui le Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes de l'Université de Genève avait confié ce mandat. Les textes qui suivent sont des transcriptions dont nous assumons la responsabilité, et non pas des citations mot à mot de ce qui a été dit.

*

Raffaele Cattaneo, ancien Président du Conseil régional de Lombardie et Président de la CALRE en 2015 et 2016

Raffaele Cattaneo a été Président du Conseil régional de Lombardie du 27 mars 2013 au 5 avril 2018 et Président de la CALRE pendant deux années consécutives, en 2015 et en 2016. En 2018, il devient Assesseur à l'Environnement du Gouvernement de la Région de Lombardie ; et depuis les élections de mars 2023, il est Sous-secrétaire de la Région chargé des relations internationales et européennes.

Selon M. Cattaneo, la valeur et le rôle des assemblées législatives régionales et subnationales méritent d'être valorisés au sein de l'Union européenne, compte tenu du déficit démocratique dont elle souffre. La dimension régionale dans l'Europe des 27, dit-il, n'a plus le sens qu'elle avait au début, car, surtout après

l'élargissement de l'UE en 2004, plus de la moitié des États membres sont de taille comparable à des régions, voire plus petits encore, comme Malte ou Chypre. Ainsi, lorsqu'on examine les choses sous l'angle démographique, territorial ou économique, il apparaît nettement que les grandes régions européennes telles que la Lombardie, la Bavière, la Catalogne ou le Bade-Wurtemberg souffrent d'un déficit de représentation. C'est pourquoi selon lui la dimension régionale doit être renforcée et valorisée au sein des institutions de l'UE.

En tant que Président de la CALRE en 2015 et 2016, M. Cattaneo dit avoir cherché à promouvoir un Sénat européen des Régions (voir la Déclaration de l'Assemblée plénière de la CALRE en 2015¹), tout en étant conscient qu'il serait très difficile de réaliser cela à partir de la CALRE elle-même, en dépit de sa très grande valeur et de son importance. À cet égard, M. Cattaneo estime que le Comité des Régions, mais à *condition qu'il puisse évoluer*, serait l'institution la plus appropriée pour représenter les territoires d'Europe².

Le Comité des Régions, insiste-t-il, est tout à fait un parlement, mais dépourvu de véritables pouvoirs : il délivre des opinions et des avis qui souvent ne sont suivis d'aucun effet concret. En tout cas, si ce n'est au sein d'un Comité des Régions réformé, les régions européennes ont besoin de quelque forme que ce soit favorisant une plus grande participation et une plus grande implication, car c'est selon lui la seule façon de réduire le manque croissant de confiance des citoyens à l'égard des institutions européennes. Il est ainsi persuadé que l'Union européenne ne peut éviter de se poser ce problème, car si elle ne le fait pas, tôt ou tard il éclatera : la pensée politique étant comme l'eau, dit-il, elle trouvera toujours un espace pour jaillir et, faute d'un débouché institutionnel, trouvera son chemin en dehors des institutions. Le nationalisme ou le souverainisme ne peuvent pas être une alternative à l'europhéanisme bureaucratique de Bruxelles, lointain et sourd aux régions. La seule voie à suivre est celle qui part d'en bas. Il faut donc trouver un espace institutionnel accordant une représentation et un pouvoir de décision effectifs aux territoires, grâce à des formes politiques nouvelles.

M. Cattaneo se dit persuadé que l'Europe des États-nations, où le véritable pouvoir relève du Conseil européen – c'est-à-dire des Chefs d'État et de gouvernement qui tentent de trouver des compromis entre les intérêts nationaux – ne peut plus fonctionner. Au contraire, il croit fermement à l'idée de *l'Europe des peuples et des régions* et estime que la dimension régionale peut avoir un potentiel

¹http://www.calre.net.eu/wp-content/uploads/2015/05/Manif_MI_EN_EMEN-DATO_VERS_13_11_2015.pdf

² C'est nous qui soulignons, pour insister sur certains points. Il en va de même dans le reste du Chapitre.

révolutionnaire, parce qu'elle remettrait au cœur de la dynamique institutionnelle un schéma territorial plus adapté aux réalités politiques, culturelles, ethniques et coutumières de la tradition européenne. Toutefois, il remarque que ce sujet se heurte à de fortes résistances dans les institutions de l'UE (en particulier de la Commission) et dans ce qu'on a appelé la « *Brussels Bubble* », bulle autoréférentielle qui tend à exercer un pouvoir très technocratique, exercé d'en haut avec peu de contrôle démocratique et de représentation. Les eurocrates ont d'après lui perdu le contact avec le territoire et sont entrés dans une dynamique relationnelle et culturelle lobbyiste et autoréférentielle. Les députés européens eux-mêmes, qui sont censés représenter les territoires, n'ont pas de rapport direct avec ceux-ci, ajoute-t-il.

Aujourd'hui, la seule institution représentant les collectivités territoriales au sein de l'UE est le Comité des Régions, qui n'est toutefois qu'un organe consultatif dont il a été membre pendant six ans, y présidant la Commission sur les politiques de cohésion territoriale, COTER. Près de trente ans après sa création, le Comité des Régions n'a pas réussi à évoluer vers un Sénat des Régions doté de pouvoirs législatifs, comme l'avaient présagé dans le passé plusieurs de ses membres, et comme l'avait souhaité la CALRE elle-même dans sa Déclaration de Milan de 2015. Il rappelle par ailleurs que cette idée d'un Sénat des Régions remonte à un Livre blanc lancé par le Comité des Régions en 2013 définissant des scénarios possibles de son évolution. Le scénario le plus ambitieux prévoyait la perspective d'une évolution vers une éventuelle Chambre des régions et des pouvoirs locaux.

La Déclaration de Milan de 2015 mentionne précisément cette idée, ainsi que l'idée de l'Europe des Régions, mais M. Cattaneo ajoute qu'elle n'a eu qu'un écho très limité et que *la Commission européenne s'est opposée à cette évolution* : lors d'une réunion qui a eu lieu en 2014-2015 entre la Commission et les plus hauts responsables du Comité des Régions, la Commissaire compétente s'est montrée totalement indifférente, voire hostile, à cette perspective d'évolution. À ce moment-là, les responsables politiques du Comité des Régions, ainsi que ses appareils techniques, ont eu peur : ils ont pensé que le Comité ayant une structure stable à Bruxelles, la démonstration d'une ambition excessive pourrait avoir un rebond négatif et conduire à une réduction de son personnel. La zone de confort fut ainsi celle du « *quieta non movere* » : continuons comme d'habitude, on y réfléchira à un autre moment.

En ce qui concerne la CALRE, M. Cattaneo estime qu'elle souffre d'un déficit structurel à plusieurs niveaux : elle représente une minorité des régions européennes ; de plus, elle ne recouvre qu'une minorité de pays européens. Il faut également tenir compte de la concurrence exercée par les petits États qui n'ont

aucun intérêt à concéder des pouvoirs à des régions européennes beaucoup plus puissantes qu'eux.

Tout cela, d'après lui, limite fortement la voix de la CALRE, qui a toutefois de son côté l'avantage considérable de sa légitimation : elle représente en effet des parlements élus démocratiquement. C'est un sujet qui est toujours de grande importance, car l'UE est largement faite par des personnes n'ayant pas de représentation démocratique directe, qui ne sont pas élues mais cooptées par les États, et qui ont essentiellement un profil technique et non politique. Ainsi, selon M. Cattaneo, la légitimation démocratique par en bas est ce qui donne de la force à la CALRE, tout en la rendant en même temps menaçante aux yeux des États.

Un autre déficit structurel de la CALRE tient au fait qu'elle n'a pas de Secrétariat permanent. En effet, le secrétariat incombe à la Région assurant la présidence tournante, et les petites régions ont plus de difficultés à mettre en place des hommes et des ressources pour le gérer. La Lombardie (10 millions d'habitants) a certainement pu bien travailler car elle dispose de moyens et de ressources plus importants que d'autres régions comme l'Ombrie qui a eu la Présidence en 2019.

M. Cattaneo rappelle par ailleurs qu'il y a toujours eu une résistance des *Länder* allemands, suivis des *Länder* autrichiens, à un renforcement de la CALRE qui passerait par exemple par le paiement d'une cotisation annuelle destinée à assurer le fonctionnement d'un Secrétariat permanent. Lors des assemblées, dit-il, chaque fois que l'on a essayé de renforcer la structure, il y avait cette objection allemande. L'argument des Allemands était qu'ils ne voulaient pas d'une structure lourde et onéreuse, mais la vérité, selon M. Cattaneo, est que les grands *Länder* allemands ont toujours géré leurs relations avec l'Union européenne de façon autonome et sans la médiation d'autres acteurs, comme le montrent les représentations permanentes souvent majestueuses qu'ils ont établies à Bruxelles. Les *Länder* allemands, dont certains furent très actifs durant les premières années de la CALRE, ont ensuite réduit leur participation, ce qui a entraîné au sein de l'association un déséquilibre entre les régions du Nord et celles du Sud sur le plan de l'implication et de la participation.

Durant sa présidence, M. Cattaneo a tenté de créer un axe méditerranéen avec les Espagnols, qui étaient ceux qui, comme les Italiens, ressentaient le plus la nécessité de renforcer au sein de l'UE et de leurs États la représentation des parlements régionaux à compétence législative. Les Belges étaient prêts à suivre. Mais les poussées indépendantistes qui se sont manifestées ont contribué selon lui à accroître la préoccupation politique, sinon la suspicion à l'égard des régions au sein des institutions européennes. Tout cela a entravé l'effort de la Présidence lombarde.

M. Cattaneo affirme enfin avoir beaucoup insisté sur des thèmes tels que la stratégie macrorégionale, les liens transfrontaliers et les Eurorégions, et cela notamment pour des raisons politiques, car il est convaincu qu'il faut dépasser l'idée d'une Europe des États-nations et valoriser une Europe construite par le bas, pour aboutir à une véritable Fédération européenne s'inspirant un peu du modèle suisse, où le fédéralisme a été justement construit par le bas au cours des siècles.

Les problèmes auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui, dit-il, sont trop complexes pour la dimension nationale ; la mondialisation est porteuse de défis qui ne peuvent être abordés dans la dimension des frontières nationales parce qu'ils ont à la fois une échelle mondiale et une dimension locale : ce sont des problèmes qu'on appelle *glocaux*. Pour cette raison, il estime que les institutions politiques ne doivent plus être construites à partir du territoire, mais qu'il faut les considérer en termes de fonctions. Car aujourd'hui, la dimension territoriale compte de moins en moins, et dans le monde du temps réel et de l'espace infini, les institutions doivent être pensées et bâties autour de liens fonctionnels, ou bien autour de la dimension culturelle qui ne correspond pas d'ailleurs à la culture nationale, mais à la culture locale. M. Cattaneo est convaincu que la stratégie macrorégionale va dans ce sens et qu'il faut développer ces idées.

Donatella Porzi, ancienne Présidente du Conseil régional de l'Ombrie et Présidente de la CALRE en 2019

Donatella Porzi a été Présidente du Conseil régional de l'Ombrie du 20 juin 2015 au 7 novembre 2019 et Présidente de la CALRE en 2019. Son mandat de Présidente du Conseil régional s'est terminé avant terme, en raison de la démission de la Présidente du Gouvernement de la région, Catuscia Marini, le 28 mai 2019 à la suite d'un scandale lié aux concours publics, révélé le 12 avril 2019. Dans l'attente de nouvelles élections, Mme Porzi est restée en place toute l'année 2019 pour gérer l'administration ordinaire. Après les élections régionales du 27 octobre 2019, elle est devenue conseillère régionale de l'opposition. Elle est aussi membre suppléante de la délégation italienne au Comité européen des Régions, représentant le Conseil régional de l'Ombrie.

Dès le mois d'avril 2019, en tant que Présidente de la CALRE, Donatella Porzi a donc été confrontée à la situation interne de sa région. De plus, en 2019, dans de nombreuses régions de la CALRE, il y a eu des élections. Cela signifie que la participation à la CALRE n'était pas une priorité pour de nombreux Présidents des Conseils régionaux. Pour ces raisons, l'année 2019 a été une année particulière pour la CALRE.

Durant son expérience à la tête de la CALRE et aussi en tant que membre au cours des années précédentes, elle affirme avoir remarqué qu'il y avait une certaine opposition entre les pays du Nord et ceux du Sud. En particulier, il y avait

une cohésion plus étroite entre les Régions du Portugal, de l'Espagne et de l'Italie, à savoir les Régions les plus faibles, isolées et éloignées de Bruxelles, ayant besoin de plus de collégialité et de soutien mutuel. En revanche, les régions des pays du Nord (hormis la Belgique) étaient plus distantes à l'égard de l'organisation.

En particulier, Donatella Porzi dit avoir ressenti beaucoup de rigidité de la part des *Länder* allemands, même si ce fut moins problématique que dans le passé où il y eut des moments de confrontation parfois très vifs et des désaccords profonds. Pour cette raison, elle dit avoir cherché à œuvrer de manière informelle pour rétablir un rapport constructif avec les *Länder* allemands. Elle a ainsi rencontré plusieurs fois l'Ambassadeur d'Allemagne à Rome et le président du Comité des Régions, Karl-Heinz Lambertz, pour essayer de faire comprendre aux *Länder* allemands qu'un rôle plus actif de leur part était très important.

Sous sa présidence, la CALRE a approuvé la proposition du Parlement Wallon d'avoir une représentation (sans droit de vote) de la CALRE au sein du Comité des Régions. Elle a aussi pris des contacts pour développer l'idée d'une représentation officielle de la CALRE au sein du Comité des Régions, avec droit de vote.

Elle tient à rappeler que la subsidiarité est un sujet très cher à la CALRE, où le groupe de travail consacré à ce sujet est très actif. Sous sa présidence, la CALRE a aussi examiné l'éventualité d'étendre la consultation déjà obligatoire des parlements nationaux aux assemblées régionales à compétence législative. Un autre sujet a été abordé : le recours du Comité des Régions devant la Cour de Justice. Aujourd'hui, le Comité peut décider à la majorité de saisir la Cour de Justice en cas de non-respect du principe de subsidiarité. La CALRE a discuté de la possibilité que seulement une minorité puisse recourir, à savoir les assemblées régionales dotées de pouvoirs législatifs. Au-delà de la faisabilité d'une telle réforme, elle estime qu'il s'agit encore d'une idée pour l'instant trop audacieuse.

D'après Donatella Porzi, la CALRE est un modèle à imiter et à exporter, car il peut être très utile non seulement aux Présidents des Conseils régionaux qui y participent, mais aussi à tous les membres du Comité des Régions (régions, municipalités, provinces, autonomies locales) pour leur faire comprendre comment se déroulent les processus législatifs au niveau local et régional, quelles sont les capacités d'intervention des autonomies locales et régionales en Europe, et comment elles peuvent agir individuellement en dépassant leurs États.

La CALRE reste cependant un organe politiquement et institutionnellement faible, car dans la plupart des États européens il n'existe pas de régions dotées de pouvoirs législatifs. Cela explique pourquoi, selon Donatella Porzi, il n'est pas encore

possible de transformer la CALRE en un organisme doté de pouvoirs effectifs. La solution la plus réaliste d'après elle serait donc celle d'entrer à part entière dans le Comité des Régions, en essayant de faire entendre le plus possible les revendications des régions possédant des compétences législatives. L'ancienne Présidente de la CALRE est convaincue de l'utilité et du potentiel de cet organisme, mais estime que ce potentiel doit être orienté vers le renforcement des assemblées régionales de la CALRE au sein du Comité des Régions, qui est la véritable institution dans laquelle toutes les régions et les pouvoirs locaux peuvent faire entendre leurs voix, leurs exigences et leurs propositions en Europe. La voie la plus concrètement réalisable est donc, selon elle, une représentation de la CALRE au sein du Comité des Régions avec droit de vote.

La principale difficulté que Donatella Porzi dit avoir rencontrée lors de sa présidence, réside dans le fait que sans la présence et l'engagement des régions du Nord, notamment allemandes et autrichiennes, la CALRE n'est qu'un organisme affaibli. À cela s'ajoute la difficulté d'une institution qui n'a pas d'organisation stable et qui manque de personnel spécialisé. Les travaux de la CALRE dépendent en effet beaucoup de la disponibilité et des ressources financières et humaines de l'assemblée régionale qui la préside chaque année, certaines ayant moins de moyens que d'autres. Elle en conclut qu'il faudrait donc un Secrétariat permanent, et que cela pose le problème d'une institutionnalisation de la CALRE par l'UE, avec son propre budget, son personnel, etc.

Finalement, d'une manière générale, elle se déclare d'accord, en tant qu'ancienne Présidente d'un Conseil régional, avec une valorisation du poids juridique et politique des régions au sein des institutions européennes, ainsi qu'avec un élargissement à tous les pays de l'UE d'un modèle d'État régional ou fédéral, donc avec l'idée d'une « Europe des Régions », tout ressentant les difficultés d'y parvenir.

Luca Guglielmi, Vice-président du Conseil régional de la Région autonome du Trentin-Tyrol du Sud

Issu de la Vallée de Fassa dans les Dolomites (province du Trentin) dont l'identité linguistique est le ladin, il a été membre du Conseil d'administration de l'Institut culturel ladin *Majon di Fascegn* de 2014 à 2018 et secrétaire politique de l'association FASSA de 2012 à 2018, date de son élection comme représentant de FASSA au Conseil régional de la région autonome. Vice-Président du Conseil régional depuis novembre 2018.

D'après lui, la CALRE est un instrument utile et efficace en tant que réseau de coopération entre Conseils régionaux à compétence législative en Europe et comme outil de promotion des intérêts de l'assemblée régionale qu'il représente. Son utilité tient en particulier à la possibilité qu'elle offre aux Conseils régionaux

d'échanger et de mettre en commun de bonnes pratiques législatives et administratives. Toutefois selon lui, la capacité de la CALRE d'influencer les politiques européennes reste assez réduite, faute de pouvoirs effectifs au sein des institutions de l'Union européenne.

Mais il estime que la CALRE a un *énorme potentiel*. À son avis, elle pourrait, de manière ambitieuse, devenir l'un des piliers stratégiques des politiques supranationales, et permettre la diffusion des bonnes pratiques politico-administratives parmi les différents territoires de l'UE. Toutefois, la visibilité de la CALRE est dans l'ensemble modeste et semble même en réalité se réduire, car la participation des 72 Présidents d'assemblées régionales qui la constituent se révèle de moins en moins active.

Selon Luca Guglielmi, ce faible niveau de participation est dû au fait que nombre des Présidents d'assemblées régionales à pouvoir législatif méconnaissent le potentiel de cet organisme. En outre, dans certains cas, la forte charge liée à leurs fonctions sur le plan interne ne favorise pas une participation appropriée et active. Car la présence aux réunions de la CALRE, ainsi que la préparation et l'étude des dossiers, requièrent du temps, des ressources et du travail qu'il n'est pas toujours possible de garantir pleinement. Pour cette raison, il faudrait que la CALRE ait une structure autonome et un Secrétariat permanent qui puisse travailler de manière plus efficace et à plein temps.

En ce qui concerne d'autres réformes envisageables, il est nécessaire, selon M. Guglielmi, d'accorder une plus grande importance aux décisions prises au sein de la CALRE, par exemple en obligeant les assemblées législatives régionales à s'y référer. Ce changement permettrait sans doute de lui donner plus d'importance.

Ainsi est-il persuadé que ce n'est qu'en donnant *plus de poids politique et institutionnel* à la CALRE, que celle-ci pourra exercer une influence concrète sur le processus décisionnel de l'UE, mais aussi sur le processus décisionnel des assemblées législatives régionales elles-mêmes. Cela permettrait d'achever un processus d'intégration des politiques régionales que le Conseil régional du Trentin-Tyrol du Sud juge essentiel, dit M. Guglielmi, qui se proclame autonomiste convaincu. Il se déclare favorable à une réforme des Traités européens afin de conférer un poids politique et juridique accru aux régions européennes dotées de pouvoirs législatifs.

Quant à l'idée, qui a récemment été évoquée tant par la CALRE que par le Comité des Régions, d'une sorte de Sénat européen des Régions doté de pouvoirs législatifs, M. Guglielmi dit être favorable à tout organisme et à tout instrument qui puisse rendre les actions de l'Union européenne plus dynamiques et efficaces, y compris en ce qui concerne les relations avec les régions. Le fait que les régions

puissent avoir une relation "immédiate" avec l'UE, à savoir sans la médiation de l'État central, est essentiel, ajoute-t-il, mais il ne s'exprime pas sur les moyens d'y arriver, c'est-à-dire qu'il ne peut dire si la CALRE pourrait représenter le premier noyau d'un futur Sénat européen des Régions à compétence législative.

Quant aux domaines dans lesquels les assemblées régionales dotées de pouvoirs législatifs auraient le plus grand intérêt à interagir au sein d'un organe représentatif doté de pouvoirs législatifs, il estime que, pour sa région, les plus intéressants seraient sans doute les politiques économiques et touristiques, l'éducation et le sport.

M. Guglielmi accueille favorablement le souhait, exprimé à plusieurs reprises par la CALRE, d'un modèle de Région possédant des pouvoirs législatifs qui se propagerait dans tous les pays de l'UE, préalable à la réalisation d'une "Europe des Régions". Chemin assez long et tortueux. Le jour où l'on y arriverait, la CALRE pourrait très bien être le lieu où institutionnaliser le rôle des régions en Europe, mais entretemps il faudrait qu'elle parvienne à gagner un poids politique et juridique dont aujourd'hui elle ne dispose pas.

Selon M. Guglielmi, la crise de la pandémie a montré une fois de plus combien les régions dotées de pouvoirs législatifs comme la sienne, ne peuvent pas être autonomes au sens propre du terme, puisqu'elles sont trop fréquemment dépassées par le pouvoir de l'État national. C'est pourquoi il considère comme fondamentale la possibilité, envisagée par la CALRE, que seule une minorité des membres du Comité des Régions, c'est-à-dire les régions dotées de pouvoirs législatifs, puisse exercer un droit de recours devant la Cour de Justice de l'Union européenne en cas de non-respect du principe de subsidiarité. Ainsi, sa région pourrait défendre plus facilement son autonomie législative devant la Cour de Justice.

Enfin, M. Guglielmi juge très importantes les stratégies interrégionales, ainsi que la coopération transfrontalière, surtout en ce qui concerne les politiques économiques ou certains domaines liés à l'économie du territoire (tourisme, etc.). Toutefois, là aussi, on perçoit l'importance d'un poids politique et décisionnel accru pour les organismes transfrontaliers. À titre d'exemple, l'Euregio réunissant le Trentin-Haut Adige (Tyrol du sud) et le Tyrol autrichien a de formidables potentiels, mais qui aujourd'hui ne sont pas exploités, précisément parce que cette entité transfrontalière ne jouit pas d'un véritable pouvoir politique et décisionnel.

Alberto Bertin, Président du Conseil régional de la Région autonome de la Vallée d'Aoste

Le président du Conseil régional de la Vallée d'Aoste, Alberto Bertin, a été élu le 20 octobre 2020. Les élections régionales des 20 et 21 septembre 2020 se sont déroulées après une année de crise politique dans la Région. M. Bertin est chercheur (en congé) à la Fondation Émile Chanoux - Institut d'Études fédéralistes et régionalistes d'Aoste, et il provient d'un milieu culturel et politique européiste et fédéraliste, sa matrice culturelle étant celle du personnalisme intégral. Il a fréquenté le Collège Universitaire d'Études Fédéralistes, fondé à Aoste en 1961 à l'initiative d'Alexandre Marc (alors directeur du CIFE³), qui, nous dit M. Bertin, a influencé ses idées politiques.

Compte tenu de sa récente élection, M. Bertin n'a pas encore participé aux activités de la CALRE et n'a pas encore eu de contacts avec les autres Présidents des assemblées régionales faisant partie de la CALRE, la conférence prévue aux îles Canaries en automne 2020 ayant été déplacée en février 2021 en raison de l'urgence sanitaire en cours.

De manière générale, il considère le rôle des régions comme un élément très important de la construction européenne, notamment à travers les assemblées législatives régionales. Celles-ci sont en effet un des liens les plus importants avec les citoyens, étant donné que l'Union européenne souffre d'un déficit démocratique tout à fait évident et de plus en plus profond, et que celui-ci ne peut être comblé que par une plus ample participation aux niveaux inférieurs.

La tradition autonomiste de la Vallée d'Aoste, dit-il, a toujours vu dans l'Europe unie le garant de sa propre autonomie. La Vallée d'Aoste est tout à fait une région européenne, ne serait-ce que par sa position géographique au milieu des Alpes. Par conséquent, les gens de la Vallée d'Aoste voient favorablement l'idée d'une nette valorisation et d'un ferme renforcement du rôle et des pouvoirs des régions au sein des institutions européennes. Toute la Région est d'accord sur cet aspect. Bien qu'avec des nuances différentes, en substance c'est une idée partagée par tous.

De même, Alberto Bertin affirme partager l'idée d'une "régionalisation" ou "fédéralisation" au niveau européen, impliquant tous les États, comme la France ou d'autres États centralisés, où les régions ne possèdent pas de pouvoirs législatifs. Cela amènerait à une "Europe des Régions" fondée non seulement sur les régions administratives ou ethniques, mais aussi sur les macro-régions transfrontalières comme la macro-région alpine : une Europe unie conforme à la réalité des territoires et des peuples qui serait beaucoup plus authentique que l'Europe des États-

³ Centre International de Formation Européenne (Nice), vivier du fédéralisme européen.

nations telle qu'elle a été construite jusqu'à présent. Il souscrit pleinement à l'hypothèse d'un Sénat européen des Régions doté de compétences législatives à inclure dans les Traités européens, œuvrant aux côtés des institutions déjà existantes (Parlement européen et Conseil de l'UE).

Le Président du Conseil régional de la Vallée d'Aoste se dit toutefois hésitant quant aux moyens d'y parvenir. La CALRE est sans doute un organisme important pour renforcer les liens entre les assemblées législatives des régions qui en font partie, mais elle ne réunit qu'une minorité des régions européennes. En tout cas, il dit ne pas être pour l'instant en mesure d'évaluer si la CALRE est un lieu où l'Europe pourrait vraiment se transformer, mais il nourrit néanmoins cette espérance. Le Comité des Régions, en revanche, est un organe consultatif peu satisfaisant. Il faudrait le réformer pour que les régions européennes à compétence législative puissent y être mieux représentées et avoir davantage voix au chapitre.

Gianfranco Micciché, ancien Président du Conseil régional de la Région autonome de Sicile

Gianfranco Micciché a été Président de l'Assemblée régionale de la Sicile de 2017 à 2022. Au plan italien, il a été Vice-Ministre de l'Économie et des Finances entre 2001 et 2005 et Ministre du Développement et de la Cohésion territoriale en 2005 et 2006.

Il estime que dans l'ensemble, la CALRE n'a aucun poids politique aujourd'hui. Par ailleurs, étant donné qu'au sein des 27 États de l'UE, seule une minorité des assemblées régionales est dotée de pouvoirs législatifs, il pense qu'il serait impossible de confier à la CALRE des pouvoirs concrets. Il est néanmoins persuadé que les régions devraient avoir un rôle accru dans les décisions de l'Union européenne, compte tenu aussi du fait qu'elles sont appelées à mettre en œuvre une grande partie de la législation communautaire. Mais dans ce but, M. Micciché estime qu'il faudrait œuvrer au niveau du Comité des Régions.

En outre, M. Micciché tient à souligner que même parmi les assemblées régionales dotées de pouvoirs législatifs faisant partie de la CALRE, il y en a certaines, comme les régions italiennes à statut spécial ou les *Länder* allemands et autrichiens, qui ont plus de pouvoirs que les autres. Aujourd'hui en Italie dit-il, à l'exception des régions autonomes, le pouvoir législatif est délégué par l'État central. Un autre facteur de faiblesse de la CALRE réside dans le fait que certaines régions de taille réduite, comme la Vallée d'Aoste, en font partie.

Il juge toutefois que le fait de pouvoir se rencontrer et se confronter entre les Présidents des assemblées régionales au sein de la CALRE est important, car on apprend beaucoup les uns des autres et on se connaît mieux. Toutefois, c'est selon lui le seul atout de la CALRE, qui n'a aucun poids politique et ne peut pas

en avoir, car elle n'a aucun pouvoir, tandis que le Comité des Régions, au contraire, se prononce, fait des choix, rend des avis à l'intérieur de l'UE. Ainsi, affirme-t-il, provoquant, la CALRE pourrait être dissoute, simplement parce que le pouvoir réel relève des gouvernements et non pas des parlements régionaux et que cela vaut, dit-il, tant pour les régions italiennes que pour le reste des régions autonomes d'Europe.

L'ancien Président de l'Assemblée régionale sicilienne pense que l'idée d'un Sénat des Régions européennes, à savoir une troisième chambre, représentant les Régions et dotée de pouvoirs législatifs, est une idée remarquable, et qu'il aimerait beaucoup qu'elle se réalise. Toutefois, il la juge utopique aujourd'hui, parce qu'il faudrait une réforme des Traités européens. Une attitude plus réaliste serait plutôt celle d'œuvrer pour obtenir au moins l'équivalent de la Conférence État-Régions en Italie (*Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano*)⁴. Il s'agit d'un organe collégial dont l'objectif est la collaboration institutionnelle entre l'État central et les autonomies régionales. Il a une importance significative dans les domaines relevant de la compétence législative concurrente entre l'État et les régions. Désormais, selon M. Micciché, aucune loi en Italie ne peut passer sans l'accord de la Conférence État-Régions.

Ce serait un important pas en avant si un tel mécanisme pouvait être mis en place au sein de l'UE, de sorte que, par exemple, toute norme européenne devrait obtenir l'accord du Comité des Régions. C'est pourquoi il soutient la réforme du Comité des Régions souhaitée par la CALRE, à savoir qu'au sein du Comité l'on puisse décider avec une minorité représentant les exécutifs et les parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs, par exemple de saisir la Cour de Justice sur le principe de subsidiarité ; car, puisque les régions à compétence législative ne pourront jamais être une majorité dans l'UE, il serait selon lui souhaitable de prévoir un renforcement, au sein du Comité des Régions, des régions disposant d'un pouvoir législatif.

Gianfranco Micciché déclare partager l'idée d'une régionalisation ou d'une fédéralisation de tous les États européens et se déclare favorable à l'idée d'une Europe des Régions au lieu de l'Europe des États-nations. Ce serait aussi un garant d'efficacité car d'après lui, « plus on décentralise et plus on obtient de résultats ». Il demeure néanmoins convaincu que cette idée devrait être poursuivie par le Comité des Régions plutôt que par la CALRE.

⁴ Voir le Chapitre III du présent livre.

Pier Mauro Zanin, ancien Président du Conseil régional de la Région autonome du Frioul-Vénétie Julienne

Pier Mauro Zanin a été Président du Conseil régional de la Région autonome du Frioul-Vénétie Julienne de juin 2018 à avril 2023. Architecte de formation, il a été préalablement Assesseur à l'environnement de la Province d'Udine de 1995 à 1999.

La réforme constitutionnelle italienne de 2001 et le Traité de Lisbonne ont engendré une grande révolution pour les Conseils régionaux de la péninsule : autrefois ils étaient appelés à légiférer de manière autonome dans le cadre du droit national, ou bien à simplement mettre en œuvre la législation nationale ; aujourd'hui le cadre de référence est le droit européen, auquel toutes les autorités législatives du pays doivent faire référence, qu'elles soient nationales ou régionales.

Pier Mauro Zanin juge très important le deuxième Protocole du Traité de Lisbonne concernant le principe de subsidiarité, car pour la première fois il est prévu que l'Union européenne consulte les parlements nationaux, qui doivent à leur tour recueillir les observations des parlements régionaux. Dans le système juridique italien, cela a permis d'inscrire dans le cadre de la loi n° 234 de 2012 la *phase ascendante* pour la première fois, les Conseils régionaux étant appelés à participer – même indirectement – à la formation du droit européen.

Selon lui, le droit européen constitue aujourd'hui une formidable opportunité d'action pour sa région ainsi que pour l'ensemble des régions européennes dotées de pouvoirs législatifs, en ce sens qu'elles disposent de nombreuses possibilités de participation tant au stade de la formation des lois européennes – puisque le Conseil régional peut proposer des amendements aux actes européens – que lors de leur mise en œuvre. Il observe aussi que dans la Région du Frioul-Vénétie Julienne, comme dans la plupart des régions italiennes, la phase ascendante relève du Conseil régional et non du Gouvernement de la région.

Il rappelle le cas emblématique d'amendements proposés par le Conseil régional du Frioul-Vénétie Julienne à un règlement européen qui prévoyait une infrastructure transnationale sans entendre l'avis des municipalités qui seraient directement impliquées. Le Frioul-Vénétie Julienne détenant une compétence exclusive en matière d'urbanisme sur son territoire, a demandé, par l'intermédiaire du Parlement national, que le règlement européen soit modifié et ses propositions ont été acceptées.

Mais il y a aussi les exemples de bonnes pratiques qu'un Président d'un Conseil régional peut apporter au sein de la CALR et qui sont utiles à ses collègues européens. À ce propos, la CALRE joue un rôle important en mettant en réseau des Conseils régionaux sur des problèmes qui sont généralement les mêmes pour

tous. Chaque Conseil régional peut ainsi partager son expérience avec les autres assemblées législatives des régions européennes.

Pour toutes ces raisons, M. Zanin reconnaît l'importance de la CALRE et souhaite qu'elle soit renforcée. Toutefois, il reconnaît également que le Comité des Régions est aujourd'hui la seule institution représentative des régions à être dotée d'un rôle effectif au sein de l'Union européenne, puisqu'il est investi d'un pouvoir consultatif auprès de la Commission, du Conseil et du Parlement, et qu'il peut saisir la Cour de Justice pour entorse au principe de subsidiarité.

Il signale toutefois un problème fondamental au sein du Comité des Régions, à savoir un déficit de représentativité. Par exemple, sur les 24 membres italiens, 10 sont Présidents de Région, 7 sont représentants de l'Association des Communes Italiennes (ANCI), 3 de l'Union des Provinces Italiennes (UPI) et 4 seulement sont Présidents de Conseil régional. Cela signifie que le pouvoir représentatif d'un conseiller municipal ou provincial y est équivalent à celui d'un Président de région ou de Conseil régional doté pourtant de pouvoirs législatifs.

Selon M. Zanin, ce défaut de représentation au sein du Comité des Régions prouve l'importance d'une organisation telle que la CALRE. C'est pourquoi les Présidents des Conseils régionaux italiens qui ne font pas partie du Comité des Régions montrent beaucoup d'intérêt à participer à la CALRE et à ses groupes de travail, car elle est pour eux le seul espace leur permettant de faire entendre leur voix au niveau européen.

La CALRE reste également très importante pour les relations politiques, la coopération et les synergies entre les Conseils régionaux sur les thèmes les plus divers, mais il y a le problème des ressources humaines et financières indispensables pour participer à ses groupes de travail et ses assemblées plénières. C'est pourquoi M. Zanin souhaite vivement une réforme de la CALRE pour lui attribuer un Secrétariat permanent et la doter de fonds suffisants pour accomplir ses fonctions. Il estime qu'il ne sera pas facile d'atteindre cet objectif, compte tenu des nombreuses résistances auxquelles la CALRE est confrontée aussi bien au niveau des institutions européennes qu'en son sein. Bien qu'il soit donc d'accord avec un renforcement politique et juridique de la CALRE, il estime néanmoins que la voie la plus réaliste est d'assurer aux régions dotées de pouvoirs législatifs une représentativité beaucoup plus grande au sein du Comité des Régions. Il se dit donc favorable à la proposition faite par la CALRE d'une réforme du Comité des Régions de manière à ce qu'il puisse prendre des décisions par un vote minoritaire des régions dotées de pouvoirs législatifs.

Le Président du Conseil régional du Frioul-Vénétie Julienne juge enfin qu'il est essentiel de conférer un rôle de premier plan aux régions au sein de l'UE et de

donner ainsi corps à l'idée d'une construction par le bas de l'Europe unie. Il épouse l'idée d'une régionalisation en Europe concernant les pays où les régions ne disposent pas actuellement de pouvoirs législatifs, en vue d'avoir un Sénat véritablement représentatif des Régions européennes.

D'ailleurs, rappelle-t-il, le projet d'un Sénat des Régions était déjà en toile de fond lors de la création du Comité des Régions. À l'origine, celui-ci était en effet conçu comme une branche du Parlement européen, mais le projet a évolué et on ne lui a pas reconnu de pouvoir législatif. D'après M. Zanin, il s'agit d'une des idées qu'il faudrait envisager lors des débats pour une réforme des Traités européens.

*

Synthèse des éléments à retenir pour une stratégie future

Que ressort-il principalement de ces entretiens de responsables politiques qui ont vécu le système de l'intérieur, que ce soit à la CALRE ou au Comité des Régions, et qui ont été à la tête de l'assemblée d'une région à pouvoir législatif ?

D'une manière générale, on voit se dessiner deux scénarios possibles :

- Transformer la CALRE en noyau dynamique pouvant préfigurer un futur Sénat européen des Régions ;
- Renforcer, grâce à la CALRE, l'actuel Comité des Régions pour le rapprocher peu à peu du modèle d'un Sénat des Régions.

Chacune des options présente du pour et du contre, et en l'actuel état des choses, les avis demeurent assez partagés. Ajoutons qu'elles ne sont pas exclusives l'une de l'autre, bien au contraire !

La force de la CALRE, c'est qu'elle rassemble l'ensemble des régions qui, dans l'Union européenne, détiennent un véritable pouvoir politique, tandis que le Comité des Régions, qui comprend également des autorités purement locales, est rempli de représentants d'entités dépourvues d'autonomie réelle vis-à-vis d'un État central disposant du monopole des relations avec l'Union ; et qui sont même, dans certains cas, de simples subdivisions administratives créées pour les besoins de l'absorption des fonds structurels – c'est-à-dire, pour résumer, d'organismes qui n'ont *a priori* ni la capacité, ni le désir, de participer à la création d'un véritable Sénat européen des Régions.

Mais sa faiblesse, c'est de ne représenter qu'une minorité – même significative⁵ – de régions en Europe, toutes situées dans la partie occidentale ; et surtout, de n'être pas intégrée aux structures de l'Union et de n'avoir guère de rôle reconnu dans les circuits décisionnels de celle-ci. Il s'agit d'une association de type privé qui remplit actuellement deux fonctions principales : celle de réseau d'échange d'expériences entre ses membres, et celle de groupe de pression à l'égard des instances européennes, notamment du Comité des Régions, et dans une moindre mesure du Parlement et de la Commission.

La force du Comité des Régions, qui est de compter des représentants étiquetés comme "régionaux" dans tous les pays de l'Union, est aussi sa faiblesse : une grande hétérogénéité qui ne lui permet guère de trouver la force, ni d'avoir collectivement la volonté, de se transformer en Sénat des Régions.

En conséquence, la CALRE pourrait peut-être essayer de lancer le mouvement en prenant l'initiative de créer une plateforme de réunions virtuelles, fonctionnant à distance comme embryon d'un futur Sénat des Régions. C'est l'hypothèse qui sera testée auprès des membres de la CALRE dans le chapitre suivant de ce livre.

La CALRE pourrait aussi contribuer à renforcer le Comité actuel, non seulement en lançant cette opération de "Sénat virtuel", mais en agissant par exemple pour y être représentée avec droit de vote, et non pas seulement en tant qu'observatrice. Elle pourrait aussi essayer de faire admettre au sein du Comité le principe d'un *noyau* minoritaire de régions autonomes auquel un statut serait donné, qui lui permettrait par exemple d'agir auprès de la Cour de Justice ou bien de rendre des avis sur certaines questions.

Des relations pourraient être développées également avec le Parlement européen⁶, avec l'idée à moyen terme d'y constituer un sous-groupe – ou une commission – d'élus régionaux.

La CALRE pourrait enfin travailler à ce que, dans le cadre d'une future réforme des Traités, elle puisse être incorporée au sein des instances de l'Union, bénéficiant ainsi d'une position dans le circuit décisionnel officiel tout en étant dotée de moyens financiers qui lui permettraient notamment d'entretenir un Secrétariat stable et permanent. Il faudrait bien sûr que les gouvernements concernés par

⁵ Comme nous l'avons plusieurs fois déjà rappelé, si elles ne sont présentes que dans 7 pays, ces régions totalisent tout de même une population de 212 millions d'habitants, presque la moitié de celle de l'Union.

⁶ Moins facilement *a priori* avec la Commission, jalouse de son monopole d'initiative législative, et de plus – c'est de notoriété – portée au centralisme et peu à l'écoute des élus régionaux.

ces régions prennent le relais, et ce sera difficile à obtenir, car le moins qu'on puisse dire – et nous l'avons vérifié dans un livre récent sur l'idée de noyau politique européen⁷ – la notion de géométrie variable n'est de nos jours pas très en vogue, bien qu'elle soit nécessaire pour progresser. Rappelons donc – ne serait-ce que pour le conjurer – ce que dit Montesquieu du puissant ressort de l'attrait pour l'uniformité : « il y a de certaines idées d'uniformité qui saisissent parfois les grands esprits, mais qui frappent infailliblement les petits »⁸.

⁷ Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen, *Vers une Union politique européenne : le rôle d'un noyau fédérateur*, *op. cit.*

⁸ Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Livre XXIX, Chapitre XVIII : « Des idées d'uniformité ».

Chapitre VII

Les régions ont la parole...

Les richesses des réalités et de la culture européennes qui sont la base de l'union dans la diversité, ne peuvent s'épanouir que dans une fédération qui, tout en préservant les identités nationales et régionales, est susceptible de créer une communauté de destin.

Dusan Sidjanski, *L'avenir fédéraliste de l'Europe*¹

Qu'avons-nous vu et appris jusqu'ici ?

De nos jours, ainsi que nous avons fini peu à peu par nous en rendre compte, l'idée de Sénat des Régions ne paraît plus susciter le même degré d'intérêt que lorsque l'idée en fut lancée, il y a un peu plus d'une cinquantaine d'années, en pleine période d'engouement pour le régionalisme. Seuls quelques intellectuels et universitaires, comme Ulrike Guérot ou Dusan Sidjanski, y insistent encore aujourd'hui, comme nous l'avons rappelé dans le chapitre II. Mais les acteurs politiques, de même que ceux qu'on peut considérer comme des "décideurs", ne paraissent plus ouvertement y penser – ou peut-être s'interdisent-ils tout simplement d'y penser, jugeant probablement que cette idée n'est plus vraiment porteuse auprès de l'électorat, et qu'on pourrait même leur reprocher une forme d'infidélité à l'État-nation qu'ils sont censés représenter.

Et puis il y a le Comité européen des Régions... Contesté à l'origine par les régions dotées de compétences autonomes qui ne se satisfaisaient pas de son rôle seulement consultatif, à la longue il est apparu comme l'expression parfaite d'une solution moyenne qui arrangerait à peu près, et faute de mieux, tout le monde. En effet, dans les trois pays fédéraux que sont l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique, des mécanismes ont assez rapidement été mis en œuvre entre le pouvoir central et les régions fédérées pour leur permettre de faire entendre leur voix et même d'être représentées au Conseil de l'Union, organe décisionnel par excellence, lorsque le sujet qui y est traité s'avère de leur ressort. En revanche, les

¹ Presses universitaires de France, 1992, p. 440.

Communautés autonomes espagnoles et les Régions italiennes, fonctionnant dans un cadre demeuré formellement unitaire, n'ont pu obtenir le même accès au Conseil, même si dans ces deux pays les concertations internes se sont développées de telle manière que leur avis puisse être en partie pris en compte par le gouvernement central lorsqu'il doit défendre une position au plan européen.

Enfin, dix ans après l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht et la mise en place du Comité des Régions, adhéraient à l'Union les pays d'Europe centrale et orientale, tous unitaires, centralisés pour la plupart, ou simplement trop petits pour envisager d'abriter de vraies régions. Le moins qu'on puisse en dire, c'est que l'idée même d'un Sénat européen des Régions, à part le fait de leur sembler éventuellement menaçante pour l'intégrité nationale, ne les a jamais effleurés, et figuré encore moins dans leurs objectifs politiques.

On le sait, le Comité européen dit « des régions », est en réalité composé pour moitié de représentants de pouvoirs locaux. Et son autre moitié, celle qui y voit siéger des représentants régionaux, n'a guère de principe de cohérence. Qu'y a-t-il de commun, à tous points de vue, entre des régions comme la Bavière, la Catalogne ou la Flandre, qui peuvent prétendre à la dignité d'État, et des subdivisions administratives très peu autonomes de petits pays centralisés comme la Slovaquie ou la Lituanie ? Ayant tout cela à l'esprit, comment dans ces conditions pourrait-on, sans hésitation, imaginer que l'actuel Comité des Régions puisse être une préfiguration d'un quelconque Sénat des Régions ? Cela paraît difficile.

C'est pourquoi nous avons imaginé une variante consistant à envisager le futur Sénat des Régions uniquement à partir des régions à pouvoir législatif – soit les régions dotées de compétences propres qu'elles doivent pouvoir, le cas échéant, défendre au niveau européen. Or, il se trouve que depuis maintenant vingt-cinq ans, elles ont pris l'habitude de travailler ensemble au sein d'une association qui réunit leurs Parlements – ou plutôt les Présidents de leurs Parlements – qui se nomme la « Conférence des assemblées législatives régionales européennes » (CALRE). Ne serait-ce pas plutôt là qu'il faudrait chercher ce qui pourrait former le point de départ d'un futur Sénat des Régions ? C'est aussi une piste.

Les deux scénarios ont des avantages et des inconvénients. S'il est fort disparate, le Comité des Régions a en tout cas l'avantage de couvrir l'ensemble des 27 pays membres de l'Union, face à la CALRE qui n'en concerne que 7 – dont aucun de ce que l'on a appelé les « nouveaux pays » entrés depuis 2004. Ajoutons que, même doté d'un rôle seulement consultatif, le Comité des Régions a néanmoins le privilège de figurer parmi les organes officiels de l'Union, ce qui n'est évidemment pas le cas de la CALRE, simple association. Mais la CALRE, nous l'avons dit, a pour

atout de rassembler les 72 régions de l'Union pour lesquelles la création d'un Sénat des Régions ferait à priori le plus de sens.

Alors, plutôt que de demander de but en blanc aux régions à pouvoir législatif de se prononcer directement sur la création d'un Sénat des Régions, il nous paraissait plus approprié de leur soumettre une idée originale leur permettant, à titre de première expérience, de fonctionner informellement entre elles sur un mode qui pourrait *préfigurer* un futur Sénat des Régions. L'assez longue période du COVID, durant laquelle l'habitude fut prise de séances à distance, nous a alors suggéré l'idée d'un Sénat "virtuel", réunissant de cette manière, sans frais de déplacements ni besoin d'un hémicycle, les régions à pouvoir législatif. Nous avons décidé de tester cette approche, susceptible de faire concrètement avancer celle d'un Sénat des Régions tout en en limitant les coûts d'organisation et en la nimbant – ce qui de nos jours est important² – du sceau de la modernité.

Ainsi vient-on de résumer les principaux éléments du débat. Mais un débat ne fait pas une politique. Il peut certes y contribuer, à condition toutefois d'impliquer les acteurs régionaux eux-mêmes, et pas seulement – pour reprendre la formule de Raymond Aron – des « spectateurs engagés » comme nous.

Bref, il est temps de donner la parole aux régions, et notamment aux régions à pouvoir législatif. Que pensent-elles de cette idée, comment l'envisagent-elles, quelle valeur lui accordent-elles ?

Une question qui divise les régions à pouvoir législatif autonome

Pour avoir des premiers éléments de réponse à toutes ces interrogations, les 72 régions à pouvoir législatif membres de la CALRE nous paraissaient de fait un bon échantillon. Nous avons donc mis au point un questionnaire assez court (huit questions), rédigé en cinq langues – français, allemand, italien, espagnol et anglais – que cette organisation a accepté de diffuser en juillet 2022 auprès de ses membres³. La CALRE n'ayant pas de Secrétariat permanent, c'est la Présidence annuelle tournante qui remplit cette fonction avec son personnel. En 2022 cette Présidence était exercée par le Parlement de Wallonie. C'est donc ce dernier qui a pris les choses en main, après avoir mis la question à l'ordre du jour d'un Comité exécutif réuni début juillet et en avoir obtenu le feu vert. La diffusion du questionnaire auprès des 72 régions membres a ensuite eu lieu le 22 juillet, une date

² En effet, de nos jours certains détracteurs des régions y voient un concept plutôt passéiste, voire conservateur.

³ Ce questionnaire a été mis au point avec l'aide de Thomas Boltshauser, stagiaire au Centre de compétences et ancien étudiant au *Global Studies Institute*, à qui vont tous nos remerciements.

malheureusement peu propice à l'obtention de nombreuses réponses. C'est pourquoi il nous a fallu par nous-même ensuite relancer de nombreuses régions afin d'avoir un taux de réponses à peu près suffisant.

Une année après, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, qui avait repris la Présidence, a une seconde fois diffusé le questionnaire auprès des membres, le 20 juillet 2023. Nous avons préalablement eu le privilège de pouvoir présenter notre recherche lors d'un Comité exécutif de la CALRE, réuni à distance le 7 juillet 2023.

Sur les 72 régions auprès desquelles le questionnaire a été diffusé, 31 n'ont pas donné signe de vie, soit 43%, malgré des relances fort nourries de notre part (jusqu'à sept ou huit !). Il est possible que dans certains cas la demande n'ait pas été traitée par défaut d'organisation interne, mais le plus probable, étant donné l'absence d'écho après plusieurs tentatives, toutes infructueuses, est que le thème du questionnaire était jugé gênant et qu'il commandait le silence.

15 régions (21%) ont répondu ne pas souhaiter participer à l'enquête, certaines la trouvant trop "politique", ce qui en soi est une information, d'autres mettant en avant des impossibilités d'ordre institutionnel d'envisager de faire partie d'un embryon de Sénat des Régions, même virtuel. Ce fut notamment le cas des *Länder* autrichiens, qui – à l'exception d'un seul qui avait déjà répondu, du reste assez favorablement – ont débattu de notre enquête lors d'une séance de la Conférence des directeurs des Parlements régionaux d'Autriche (*Landtagsdirektoren-Konferenz*) au cours de laquelle ils se seraient prononcés, ont-ils fait savoir⁴, à l'unanimité de cette manière : « La participation à l'élaboration de projets de loi n'est pas prévue. La procédure d'élaboration des lois est réglée en détail dans les règlements intérieurs respectifs. Il n'y a donc pas de champ d'application possible pour cette plateforme »⁵. La plupart des *Länder* allemands ont été eux aussi peu réceptifs à nos demandes répétées, soit en gardant obstinément le silence, soit en invoquant diverses raisons qui montraient bien qu'ils ne souhaitaient guère participer à une opération pouvant donner à la CALRE plus d'importance politique, ce qui rejoint plusieurs témoignages qui ont été faits à leur égard par des Présidents de Conseils régionaux italiens qu'on a pu lire au chapitre précédent. Indiquons

⁴ Courriel reçu le 26 septembre 2022 de la part du Land de Styrie, qui exerçait à ce moment la Présidence de la Conférence des directeurs des Parlements régionaux d'Autriche.

⁵ Voici l'original en allemand de cette réponse qui ne nous apparaît pas, peut-être pour des raisons linguistiques, comme un modèle de clarté : *“Eine Mitgestaltung von Gesetzesvorlagen ist nicht vorgesehen. Das Prozedere zur Gestaltung von Gesetzen ist detailgetreu in der jeweiligen Geschäftsordnung geregelt. Es mangelt somit an einem möglichen Anwendungsbereich für diese Plattform”*. Nous n'avons pas insisté.

que le Parlement (*Landtag*) de Bavière s'est déclaré « plutôt réticent à l'idée de créer de nouvelles structures au sein de la CALRE ou de les compléter », car « la mise en œuvre pratique d'un "Sénat virtuel" et la nécessité qui en résulte d'une concertation interne intensive sur d'éventuelles propositions de loi par les membres de la CALRE semblent particulièrement difficiles et peut-être impossibles à réaliser »⁶.

En fin de compte, ce sont les assemblées de 26 régions européennes à pouvoir législatif qui ont répondu favorablement à notre enquête (36%). Elles émanent de l'ensemble des sept pays où existent de telles régions, à savoir l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, l'Italie, le Portugal, ce qui donne une bonne répartition géographique. Par ordre alphabétique, il s'agit des Abruzzes, des Açores, de l'archipel d'Åland, des Asturies, des Baléares, de Bruxelles-Capitale, de la Cantabrie, de la Carinthie, de la Catalogne, de la Communauté française de Belgique, de la Communauté germanophone de Belgique, de l'Émilie-Romagne, de l'Estrémadure, de la Flandre, du Frioul-Vénétie Julienne, de la Galice, du Latium (Lazio), de la Lombardie, de Madère, du Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, de Murcie, du Pays Basque, de la Rhénanie du Nord Westphalie, du Val d'Aoste, de la Vénétie et de la Wallonie. Ensemble, ces 26 régions représentent une population d'environ 76 millions d'habitants, soit presque celle de l'Allemagne qui est le pays le plus peuplé de l'Union. La somme de leurs avis, distribuée sur les sept pays concernés, représente donc une indication assez valable.

Sur les 26 régions qui ont répondu, 21 envisagent fermement la possibilité de participer à un futur Sénat virtuel des régions tel qu'il est décrit dans le questionnaire, 3 l'envisagent comme une possibilité – 2 attendant que les choses soient mieux précisées, 1 pensant que cela pourrait excéder ses ressources limitées en personnel (huit employés) –, enfin 2 régions répondent « non » : la Flandre parce qu'elle estime disposer déjà de suffisamment d'instruments pour influencer sur le Gouvernement fédéral et participer aux décisions européennes lorsque ses compétences sont en jeu, le Mecklembourg parce qu'il concentre ses activités sur le Comité des Régions et le Conseil des Communes et Régions d'Europe, non sur la CALRE.

⁶ Voici l'original en allemand de cet extrait de leur réponse, reçue par courriel le 12 juin 2023: *“Insbesondere die praktische Umsetzung eines „Virtuellen Senats“ und dem daraus resultierenden Erfordernis intensiver interner Abstimmung zu möglichen Gesetzesvorschlägen durch die Mitglieder der CALRE erscheint besonders herausfordernd und möglicherweise nicht darstellbar.”*

Si l'on ajoute ces deux « non » aux 15 régions qui se sont exprimées négativement en disant ne pas vouloir répondre au questionnaire, nous avons donc, sur un total de 41 réactions, 17 régions refusant de participer à une telle expérience, contre 21 en revanche qui y seraient prêtes, soit une légère majorité, auxquelles s'ajoutent 3 régions qui attendent de voir.

Nous allons maintenant analyser plus en détail les 26 réponses reçues.

Comment est jugé l'intérêt d'une plateforme numérique, comme sorte de Sénat "virtuel"

La première question était libellée ainsi : « *Une plateforme numérique pourrait-elle efficacement jouer le rôle d'interface entre les assemblées régionales et les institutions européennes ?* ». Sur les 26 réponses, il y eut 22 « oui » et quatre régions disant ne pouvoir répondre. « Il est difficile de répondre à cette question par oui ou par non » selon le Parlement de la Communauté germanophone de Belgique, « car le succès d'une plateforme numérique dépend essentiellement de la manière dont elle est organisée. En effet, il existe déjà quelques plateformes numériques à d'autres niveaux, comme la base de données IPEX, qui permet aux Parlements nationaux de rendre des avis sur des initiatives législatives de l'UE dans le cadre du contrôle de la subsidiarité. » Le Parlement flamand rappelait pour sa part que les assemblées régionales en Belgique disposent d'un accès direct aux institutions européennes et occupent la même position à l'égard des procédures de l'UE que le Parlement fédéral, et qu'il recourait notamment lui aussi à la base de données IPEX comme interface entre les Parlements nationaux et les institutions européennes. Pour le Mecklembourg, difficile de se prononcer car « cela dépend du contexte ». L'Estrémadure a indiqué elle aussi ne savoir quoi répondre, mais sans donner plus d'explications.

Parmi les 22 « oui », on peut relever les commentaires du Conseil régional de Lombardie, insistant pour dire que durant la pandémie, « les outils de communication et de réunion à distance ont remplacé les sessions de présence », permettant à l'assemblée de continuer ses travaux de façon efficace. La Communauté française de Belgique ajoutait pour sa part que « une telle plateforme permettrait que les assemblées régionales puissent interagir entre elles et avec le Parlement européen au sujet des compétences qui les concernent » – avec un bémol toutefois : « néanmoins, les assemblées régionales ont, par essence, des compétences spécifiques qui sont parfois trop particulières pour permettre un débat général au niveau européen ». La Région de Bruxelles-Capitale marquait son accord, « pour autant que cela se passe avec l'accord du Comité des Régions ». Assez enthousiastes, les Abruzzes voyaient la possibilité de « garantir une connexion plus rapide et plus simple entre les assemblées régionales et les

institutions européennes et ainsi de suivre et d'achever pleinement le processus de débureaucratization et de modernisation en cours dans l'administration publique au niveau national depuis plusieurs années ». La région ajoutait que « des procédures et des fonctions spécifiques pourraient être introduites au sein de la plateforme virtuelle, afin de permettre la création de projets communs et d'idées novatrices répondant aux besoins des différents acteurs ».

La deuxième question posée allait un peu plus loin dans le détail concernant l'utilité possible de cette plateforme numérique : « *Une plateforme numérique permettant une co-rédaction de textes législatifs par les assemblées régionales (participation en temps réel à l'écriture, modifications et corrections de textes juridiques) serait-elle une plus-value pour les régions ?* ». 21 réponses « oui », la Communauté française de Belgique ajoutant la réserve suivante : « il faudra veiller à la pertinence des interventions et à ne pas surcharger la plateforme ; il faudra également veiller à ce que le processus législatif ne s'en trouve pas trop allongé et alourdi ».

Les Asturies, bien que trouvant l'idée intéressante, ne se sentaient pas en mesure de répondre en estimant que « si vous ne connaissez pas le développement et la portée de ce qui est proposé, vous ne pouvez pas vous prononcer sur le reste des questions. ». À ce propos, le Frioul-Vénétie Julienne, trouvant la proposition valable et y adhérant, assortit sa réponse des précisions suivantes : il faudrait d'une part « qu'il existe un organisme qui joue le rôle de "gestionnaire" et qui systématise les différents apports reçus, ou un règlement qui régisse l'activité » ; d'autre part, « le cadre institutionnel, le rôle, les responsabilités et le mode de fonctionnement du Sénat visé par la présente enquête doivent être clairement définis. » La Catalogne ajoutait : « il faudrait savoir quelle serait la viabilité politique et juridique de ces textes ». Pour la Lombardie, cela ne devrait pas remplacer les débats en hémicycle, mais constituerait plutôt un outil de gestion des propositions d'amendements.

La région de Murcie estimait de son côté que « pouvoir corédiger des textes législatifs contribue à créer un cadre législatif commun capable d'apporter des réponses communes à des problèmes globaux ». Les Abruzzes soulignaient par ailleurs la possibilité de gains importants en termes de temps et de coûts dans la production législative des Parlements régionaux. Mais le Val d'Aoste pointait la nécessité de « s'assurer de la coordination avec les canaux prévus au niveau européen et national (la loi 234/2012 pour l'Italie). ».

Enfin, quatre réponses négatives : la Flandre et la Communauté germanophone de Belgique jugeaient toutes deux que les différences sont trop grandes entre les régions membres de la CALRE pour se livrer à cet exercice. Le Mecklembourg

soulignait lui aussi que l'idée s'avère peu praticable : « qui collabore et qui ne collabore pas ? Si on ne collabore pas, qui fait le travail ? Ce serait un problème pour toutes les régions européennes, car il ne s'agit pas d'une institution formalisée ». L'Estrémadure n'ajouta pas de commentaire à son opinion négative.

Traductions automatiques ?

Comment résoudre la question de la diversité des langues ? Nous avons demandé à cet égard aux régions si elles trouvaient que « *l'utilisation d'un logiciel de traduction (IA) concernant les textes juridiques serait une bonne ou une mauvaise idée* ».

20 régions sur 26 ont trouvé que c'était une bonne idée. « L'utilisation de logiciels de traduction pour les textes juridiques stimulerait une plus grande implication, car elle rendrait la consultation et la connaissance des textes juridiques accessibles à toutes les parties prenantes » : voilà ce qu'ont répondu les Abruzzes et qui résumait assez bien l'opinion générale. L'Émilie-Romagne ajoutait qu'en outre, « ces logiciels pourraient soutenir les procédures d'évaluation préalable et ultérieure des effets produits par la législation régionale ».

Mais on trouve 5 réponses négatives : la Communauté française de Belgique, la Communauté germanophone de Belgique, la Région Bruxelles-Capitale, les Açores et la Vénétie qui, jugeant le vocabulaire trop spécifique, mirent en avant des risques d'erreurs ou d'imprécisions et la nécessité d'une traduction officielle pour expliquer leur refus. La Catalogne, quant à elle, ne se prononça pas, estimant que « il faudrait plus d'information pour pouvoir répondre adéquatement à cette question ».

Rôle de la CALRE

Comment les régions qui en sont membres voient-elles le rôle de la CALRE dans la mise en place de ce Sénat virtuel des Régions ?

Une question leur était posée pour en savoir plus sur ce point : « *Le site Internet de la CALRE, une fois adapté, constituerait-il un emplacement intéressant pour la mise en fonction et l'expérimentation d'une telle plateforme de co-rédaction législative ?* »

Les réponses positives se montent à 21 sur 26, ce qui est important. Mais il faut tenir compte également des commentaires de certaines régions comme la Catalogne : « de notre point de vue, ce devrait être une plateforme qui inclue non seulement les membres de la CALRE mais aussi les autres régions d'Europe pour avoir une représentation plus large ». Il est remarquable qu'une telle opinion émane précisément d'une des régions qui se distinguent le plus par son identité

propre, sa spécificité, et sa volonté d'être très autonome. La Région de Bruxelles-Capitale allait dans le même sens, tout en insistant sur le fait que la CALRE ne représente que les régions à pouvoir législatif et qu'elle devrait pouvoir s'appuyer sur un secrétariat permanent. En revanche, le Conseil régional de Lombardie estimait que « la plateforme de co-conception législative ne devrait être accessible qu'aux membres des assemblées législatives, à leurs collaborateurs et aux employés des assemblées elles-mêmes. » Pour sa part, la Communauté française de Belgique estimait que « la CALRE semble l'interlocuteur idéal entre les assemblées régionales et le niveau européen ». Pour le Val d'Aoste, cela « permettrait l'exercice de la co-législation au niveau de l'UE en reliant directement les assemblées infra-étatiques des différents États membres, facilitant ainsi un exercice qui, au niveau interne, a encore des limites dans sa mise en œuvre effective. » Les Asturies, comme sur d'autres questions, ne se prononcèrent pas, attendant que le projet soit plus précis.

Pour la Vénétie, la Flandre, l'Estrémadure et le Mecklembourg, c'était clairement « non ». Pour la Vénétie, il faudrait en effet que la plateforme ait « une valeur institutionnelle », et notamment qu'elle soit « reconnue par les organes communautaires comme interlocutrice légitime et prévue par le droit communautaire ». La Flandre soulignait de son côté que l'initiative législative est actuellement un monopole de la Commission qui doit prendre en compte l'intérêt général, y compris celui des régions. L'Estrémadure estimait que les compétences des régions de la CALRE sont trop différentes d'un pays à l'autre. Le Mecklembourg ne souhaitait pas qu'une telle initiative se développe, du fait qu'il ne participe pas aux délibérations régulières de la CALRE.

Quel lien entre le Sénat virtuel des régions et la Commission ?

Il est important d'identifier comment les régions perçoivent la mise en place d'un futur Sénat des régions, fût-il virtuel, dans le circuit législatif de l'Union, et notamment par rapport à la Commission qui a l'initiative de proposer les textes, ainsi qu'au Parlement qui doit les examiner et les voter.

La Commission tout d'abord. Une des questions était ainsi libellée : *La mise en place d'un canal privilégié du Sénat virtuel vers la Commission, afin de soumettre des propositions législatives, est-elle une option intéressante ?*

Sur les 26 réponses reçues, 21 ont jugé cette option effectivement intéressante. Parmi celles-ci, la Catalogne saluait la possibilité pour les assemblées régionales d'avoir un accès direct à la Commission, la région de Murcie et le Val d'Aoste allant dans le même sens. Pour la Vénétie, cela assoirait la légitimité du Sénat. La Lombardie, bien que soutenant l'idée, en préférerait une autre : « la proposition semble très intéressante mais peut-être difficile à mettre en œuvre dans la

pratique ; il semblerait plus efficace d'intervenir au niveau du Parlement européen, en suivant l'expérience déjà acquise par le Comité des Régions. » Nous verrons tout à l'heure les réponses concernant les relations avec le Parlement européen.

Trois réponses négatives. La Flandre justifia son refus en estimant que la Commission voudra garder son monopole d'initiative et n'acceptera pas de le partager avec d'autres, que ce soit le Parlement européen ou le Sénat virtuel. La Communauté germanophone de Belgique fit part quant à elle de son « scepticisme » par rapport à la faisabilité d'une telle idée. Le Mecklembourg rappela que « pour les *Länder* allemands, la voie vers la Commission passe uniquement par le Gouvernement fédéral » et que cela remettrait aussi en cause le système actuel « d'alerte précoce » en matière de subsidiarité prévu par le Traité de Lisbonne.

Enfin, deux régions ont préféré ne pas se prononcer, les Asturies jugeant qu'il faudrait que le projet ait atteint un degré de précision plus grand pour qu'on puisse répondre, tandis que le Frioul-Vénétie Julienne estimait qu'avant d'envisager une telle relation avec la Commission, il faudrait d'abord mieux connaître « le rôle, les compétences et les modalités de fonctionnement de ce "Sénat virtuel" ».

Quel lien entre le Sénat virtuel des régions et le Parlement européen ?

S'agissant des relations entre le Sénat virtuel des régions et le Parlement européen, voici la question posée : *La mise en place d'un canal privilégié du Sénat virtuel vers le Parlement européen, afin d'échanger avec lui des propositions d'amendements, est-elle une option intéressante ?*

On constate, ce qui est logique puisque nous testons l'idée de Sénat des Régions auprès de parlementaires régionaux, que des relations particulières entre cet organe en devenir et le Parlement européen sont largement souhaitées.

Sur 26 réponses, 23 soutiennent en effet l'idée d'établir un « canal privilégié » entre le Sénat virtuel et le Parlement européen, « pour autant que le Parlement européen accepte cette manière de travailler, ce qui n'est pas gagné d'avance », selon la Région de Bruxelles-Capitale. De nombreuses régions expliquent leur soutien à cette proposition en disant, comme la Communauté française de Belgique, qu'« une telle procédure permettrait d'assurer la prise en compte des intérêts régionaux et communautaires ». La Galice ajoute que cela mettrait « au centre de la décision démocratique le critère des parlements régionaux ». Même approche pour l'Émilie-Romagne qui y voit un moyen de valoriser à la fois les institutions régionales et le Parlement européen. « De cette manière, les parlements régionaux pourraient avoir un accès direct au Parlement européen », renchérit la Catalogne. « Cela permettrait que la législation tienne mieux compte des intérêts des régions » (Les Açores) ; qui plus est, « cela permet un dialogue entre

la représentation populaire élue à Bruxelles et les représentations populaires dans les régions » (Vénétie), une manière de voir entièrement partagée par le Val d'Aoste qui souligne qu'une telle initiative favoriserait une meilleure coordination entre les assemblées.

De son côté, le Parlement flamand relève que ce « canal privilégié » pourrait aussi être utilisé comme source d'information par les membres du Parlement européen. Les bénéficiaires ne seraient donc pas à sens unique. Le Conseil régional de Lombardie souligne toutefois que « cette initiative devrait être coordonnée avec les travaux du Comité des Régions, qui a déjà une fonction consultative en vertu des traités pour ce qui concerne les actes législatifs de l'UE. »

Comme pour les relations avec la Commission, le Conseil régional de Frioul-Vénétie Julienne refusa de se prononcer au motif qu'il faudrait préalablement avoir précisé le rôle, les compétences et les modalités de fonctionnement du Sénat virtuel des régions.

Deux Assemblées régionales ont donné une réponse négative. La Communauté germanophone de Belgique a insisté sur le fait qu'existe déjà la base de données IPEX dans le cadre du contrôle de subsidiarité, que les régions sont très différentes entre elles et qu'elles entretiennent aussi des voies d'accès très diverses (Comité des Régions, représentants au Parlement européen, etc.) pour défendre leurs intérêts aux endroits appropriés. Le Mecklembourg réitéra ses réserves déjà formulées lors de la question précédente, à savoir que cela constituerait une entorse à la subsidiarité et qu'en Allemagne, la représentation des *Länder* s'opère à travers le Gouvernement fédéral.

Qui pourrait voter ?

Les textes législatifs émis par le Sénat virtuel des régions doivent-ils être votés par les Présidents des Assemblées régionales, ou bien par l'ensemble des députés de ces Assemblées, ou suivant une modalité autre ?

Sur une telle question, les avis ont été partagés. 12 assemblées sur les 26 qui ont répondu ont souhaité que l'ensemble des députés participe au vote du Sénat virtuel des régions, le Parlement flamand ajoutant qu'il serait peu opportun de confier ce rôle au seul Président de l'assemblée régionale, car « il n'est pas sûr que celui-ci représente la majorité des membres de l'assemblée », puisque par exemple en Allemagne, la présidence échoit au parti qui a le plus de sièges, sans forcément être majoritaire à lui seul.

7 assemblées ont en revanche préféré que ce soit le Président qui représente son Parlement régional lors du vote au Sénat virtuel des régions. Tout en répondant en faveur du Président, mais « à condition qu'il dispose d'un mandat de son

assemblée », la Communauté germanophone de Belgique a estimé que : « Plus importante que la question de savoir qui peut voter est la question de savoir avec quelles majorités ces propositions de loi peuvent être adoptées. Suffit-il qu'une majorité vote en faveur ? Devrait-il y avoir un droit de veto pour les membres d'un groupement de pays ? Faut-il une majorité qualifiée ou l'unanimité ? »

La Vénétie, la Lombardie et l'Émilie-Romagne ont défendu pour leur part un autre modèle. La Lombardie ferait voter, non pas tous les députés mais seulement « les membres des commissions parlementaires compétentes en fonction de l'objet de la proposition ». La Vénétie a proposé quant à elle que les votants soient « des membres élus ou désignés explicitement » par les diverses assemblées régionales. Autrement dit, ce seraient des délégués des diverses assemblées choisis en leur sein. L'Émilie-Romagne, défendant le même système, a voulu préciser que les membres désignés pour avoir droit de vote devraient l'être en proportion du rapport majorité-minorité.

Quatre assemblées régionales n'ont pas voulu se prononcer sur la question. La Catalogne, le Frioul-Vénétie Julienne, le Mecklembourg et les Asturies estimant qu'en l'état, il est prématuré de choisir un système plutôt qu'un autre. Le Frioul-Vénétie Julienne ajoutait que c'est en tout cas une question délicate puisqu'il s'agira de trouver un système qui assure une bonne représentativité mais sans être lourd ou bureaucratique.

Le chemin est long...

« Le chemin est long du projet à la chose », écrivait Molière dans *Tartuffe*⁷. Nous aussi, c'est un peu l'impression que nous avons parfois eue en recueillant les avis des régions de l'Union dotées d'une autonomie législative, c'est-à-dire celles qui seraient les plus directement concernées par la création d'un Sénat européen des régions, dont on leur demandait si un début d'expérience de cette nature par des réunions à distance pouvait les mobiliser. Nous l'avons dit, 43% des 72 régions à pouvoir législatif n'ont pas voulu répondre, 15 autres (21%) s'y ajoutant qui ont assorti leur refus d'explications illustrant leur réticence à s'engager dans un tel projet politique, ce qui fait une majorité passive de presque les deux tiers.

Il reste donc une minorité active de 36% qui a répondu à nos questions. Elle est active en ce sens que presque toutes ces régions, au-delà du simple fait de prendre part à l'enquête, se sont déclarées prêtes à participer à l'expérience d'un Sénat virtuel des Régions d'Europe, à l'exception du *Landtag* de Mecklembourg-

⁷ « On n'exécute pas tout ce qui se propose ; Et le chemin est long du projet à la chose. » Réplique de Dorine, Acte III, Scène I. La pièce est de 1664.

Poméranie-Occidentale et du Parlement flamand qui par ailleurs ne se sont pas montrés hostiles à l'idée, mais ont jugé, comme nous l'avons du reste vu dans le Chapitre V, disposer en l'état de canaux de représentation suffisants.

D'une certaine manière, c'est probablement une des raisons qui ont fait que les *Länder* allemands et autrichiens ont relativement peu participé à notre enquête, en comparaison des régions italiennes et espagnoles. Cela s'explique bien sûr par le fait qu'au sein de ces deux fédérations, des accords ont pu être noués avec le gouvernement central pour que les réunions du Conseil de l'Union leur soient ouvertes lorsqu'une question relevant de leurs compétences figure à l'ordre du jour. Dès lors, pourquoi ces *Länder* se mobiliseraient-ils pour un Sénat des Régions ? Il faut y ajouter sûrement le choix que nous avons fait de nous adresser uniquement à des parlementaires régionaux, alors que les *Länder* en Allemagne et en Autriche délèguent toujours des membres de leur Gouvernement, et non des parlementaires, pour représenter leurs intérêts à un échelon supérieur⁸.

Mais on sait que les changements significatifs viennent plutôt des minorités actives que des majorités silencieuses. Il y en a mille exemples dans les sociétés d'aujourd'hui. Concentrons-nous donc sur les 36 % de réponses "engagées" que nous avons obtenues. La plupart donnent leur accord aux différentes questions que nous avons posées à propos du Sénat virtuel des régions. L'idée d'une plateforme numérique leur permettant de travailler ensemble sans avoir besoin de se réunir physiquement à chaque fois leur plaît, de même que celle d'entretenir un canal privilégié entre ce Sénat virtuel et le Parlement européen. L'idée d'une relation du même type avec la Commission, bien que largement soutenue elle aussi, suscite en revanche quelques craintes que cela puisse interférer avec le monopole de l'initiative législative qu'elle exerce. Il faut donc retenir surtout, à notre avis, le lien qui pourrait se renforcer entre les parlementaires européens et les députés des assemblées régionales, mais en n'oubliant pas les quelques remarques qui ont été faites par rapport au respect de la subsidiarité.

Enfin, nous avons soumis la suggestion que l'embryon de ce Sénat des Régions pourrait se développer de manière informelle à travers la Conférence des Assemblées Législatives Régionales Européennes (CALRE), qui servirait en quelque sorte d'incubateur. L'idée a été en général bien acceptée, mais certaines régions ont identifié deux points faibles à cette hypothèse, qui est aussi abordée dans le chapitre précédent : (1) la CALRE n'est pas un organe de l'Union et ne peut en l'état actuel de ses institutions et procédures participer au circuit décisionnel

⁸ C'est le cas par exemple au *Bundesrat*, la Chambre haute du Parlement national.

européen ; (2) le Comité des Régions, malgré tous ses défauts, est plus largement représentatif de l'ensemble des régions des 27 pays de l'Union.

Nous avons pour notre part cru bon de suggérer ce scénario en tant que première étape, à cause de la plus grande cohérence de la CALRE, qui réunit uniquement des régions douées d'autonomies législatives constitutionnellement reconnues, tandis que le Comité des Régions souffre d'une très grande disparité de ses membres, un élément qui a souvent nui à la cause des régions en Europe. Le débat reste ouvert, notre enquête y ayant apporté des éléments de réflexion venus des intéressés eux-mêmes.

Conclusion et postface

Conclusion

De ce survol, de cette enquête, nous souhaitons retenir une chose en premier lieu : la possibilité de créer, ou non, un Sénat des Régions, quelle qu'en soit la forme, apparaît inextricablement liée à la faculté que nous aurons, ou non, d'envisager l'Europe de manière *politique* et de réaliser, enfin, une Union politique. Nous renvoyons à cet égard à l'ouvrage que nous avons publié en 2022 sur cette question¹.

Autant il nous a semblé que cette Union politique devait d'abord s'incarner dans un noyau dynamique de pays, autant il apparaît indispensable qu'un noyau de régions puisse jouer le rôle de groupe pionnier en faveur d'un futur Sénat européen des Régions. C'est pourquoi nous nous sommes concentrés dans cet ouvrage sur le rôle que pourraient jouer les régions à pouvoir législatif, sinon l'ensemble d'entre elles, du moins, pour reprendre les termes de Serge Moscovici présentés en introduction, une « minorité active » d'entre elles.

Le corollaire de ce qui vient d'être dit est le suivant : si l'on refuse d'aller vers une Europe politique ou que l'on préfère jouer la carte d'un *statu quo* un peu amélioré – ce qui visiblement est le cas d'un certain nombre des régions que nous avons sondées –, alors l'idée d'un Sénat des Régions apparaît un peu bizarre, au mieux prématurée. Ainsi, au terme de notre enquête, nous avons compris que beaucoup de régions à pouvoir législatif – nous n'avons pas à les juger – se contentent actuellement de gérer le respect du principe de subsidiarité, tâche en soi indispensable dont elles proposent parfois d'améliorer les mécanismes, mais sans chercher à regarder plus loin, sans s'appuyer sur une vision politique de l'Europe dans laquelle pourrait prendre place un Sénat des Régions. Aussi n'en voient-elles que faiblement la nécessité. Tel est donc, dans les esprits des régions les plus concernées elles-mêmes, le principal obstacle que nous avons détecté.

Ajoutons qu'une vision politique de l'Europe, celle d'une Union politique, ne peut s'inscrire que dans une perspective *fédéraliste*. Le mot est lâché. Or, dans les lieux communs qui forment la *doxa* contemporaine, le fédéralisme ressemble bien

¹ Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen, *Vers une Union politique européenne : le rôle d'un noyau fédérateur*, *op. cit.* Ce livre se situe dans le prolongement de : Dusan Sidjanski, *The Federal Future of Europe : from the European Communities to the European Union*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2000 ; François Saint-Ouen, *L'avenir fédéraliste de l'Europe II : du traité de Maastricht au traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, 2011.

souvent à la définition que donnait Flaubert de la féodalité dans son *Dictionnaire des idées reçues* : « N'en avoir aucune idée précise, mais tonner contre. »

Le but n'est pas ici de disserter largement sur le fédéralisme. Qu'il nous suffise de dire, pour rassurer les anxieux, qu'il n'a pas nécessairement pour but de transformer l'Union en un État fédéral empruntant ses traits aux États-Unis, à la Suisse, à l'Allemagne ou à la Belgique ; qu'il n'a même pas vocation, comme y insiste Denis de Rougemont, à créer en Europe un nouveau pouvoir, mais bien plutôt de permettre à chacun d'agir au niveau qui est le sien et de faire entendre sa voix aux échelons supérieurs. Comme le répète Dusan Sidjanski depuis de nombreuses années, il faut faire émerger en Europe un fédéralisme *inédit*² ; c'est notre responsabilité collective si l'on veut que l'Europe continue d'exister demain, tout en évitant l'écueil du centralisme, ou bien celui d'un retour aux "souveraines" divisions par rejet d'un pouvoir technocratique qui aurait été conçu précisément en méconnaissance du fédéralisme. Dans cet ensemble à construire, il faut, précise-t-il, que « l'Union, ses États membres, les Régions et les Communes mais aussi des entreprises productrices de services, de biens matériels ou culturels, des centres de formation et de recherches s'articulent, en remplissant leurs tâches propres et en affirmant leur personnalité dans des réseaux multiples qui contribuent à la formation de nouvelles formes de synergies collectives »³.

En poursuivant ce travail, nous avons en tout cas eu la confirmation que l'une des difficultés majeures que posent les régions, lorsqu'on veut leur donner un statut européen, se présente précisément comme un problème de nature fédéraliste, celui de leur extrême diversité. Nous avons initialement pensé réduire cet obstacle en nous concentrant sur le groupe, apparemment assez homogène, des régions que les Constitutions nationales dotent d'une autonomie législative reconnue, siégeant toutes au sein de la CALRE que nous avons pu imaginer comme une sorte d'antichambre d'un futur Sénat des Régions. Une minorité active d'environ 36% de ces régions s'est manifestée à travers notre enquête, permettant de mieux identifier le potentiel *noyau dynamique* qui pourrait faire avancer cette idée de Sénat des Régions. C'est certainement un des acquis pratiques de notre recherche.

Les forces et les faiblesses respectives du Comité des Régions et de la CALRE ont par ailleurs pu être explorées en détail, la force du Comité étant son insertion dans les structures officielles de l'UE, et sa faiblesse l'hétérogénéité de ses

² Dusan Sidjanski, *L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme inédit*, Paris, Fondation Notre Europe, 2001, 89 p.

³ Dusan Sidjanski, *L'Avenir fédéraliste de l'Europe*, *op. cit.* p. 440. L'ouvrage étant paru en 1992, nous avons remplacé dans la citation « la Communauté » par « l'Union ».

membres ; la force de la CALRE étant la concentration autour des régions ayant le plus de compétences, sa faiblesse de n'avoir pas de statut au sein de l'UE. Deux scénarios se sont dessinés à la suite de notre enquête : celui de faire de la CALRE le noyau de base pour lancer des initiatives allant dans le sens d'un Sénat des Régions, en fonctionnant d'abord comme plateforme virtuelle ainsi que nous l'imaginions au départ ; ou bien de conférer au sein du Comité des Régions un statut particulier à celles qui ont un pouvoir législatif – et à la CALRE, notamment avec le droit de vote – pour leur permettre de lancer des initiatives, de donner leur avis sur certaines questions, et de saisir la Cour de Justice.

Mais notre enquête a simultanément révélé, et avec autant de force, les diversités, voire les divisions, qui affectent le groupe apparemment cohérent des régions à pouvoir législatif. Certaines de ces régions ont par exemple douté que l'on puisse jamais bâtir un Sénat des Régions, que ce soit par la CALRE ou par le Comité des Régions, à cause – prétendaient-elles – de la trop grande diversité qui existerait entre elles. Certes, il s'agit peut-être d'une illusion d'optique propre aux acteurs manquant du recul nécessaire pour voir les choses d'un peu plus loin, ce qui leur permettrait d'observer qu'en fin de compte, ces différences qui paraissent des obstacles, ne sont en réalité pas si considérables. Mais rien n'est moins sûr.

Pourtant, ce n'est pas le plus important. Car en effet, la source de division majeure entre régions autonomes est selon nous le clivage qui se manifeste entre les régions allemandes, autrichiennes et belges qui ont trouvé un accord suffisant avec leurs gouvernements respectifs pour avoir accès au Conseil et n'avoir pas besoin d'un Sénat des Régions, et celles qui, régions italiennes ou espagnoles notamment, n'ayant pas eu cette chance, le réclament encore mais se retrouvent du coup plus isolées pour en défendre l'avènement. On le voit, les choses ne sont pas simples et le potentiel "noyau", s'il se trouve limité à l'Italie, à l'Espagne, aux quelques îles portugaises et finlandaises auxquelles pourraient s'ajouter quelques régions belges, risque de ne pas avoir assez de force d'entraînement.

Quand on dit « minorité active », c'est bien sûr l'adjectif qui est le plus important. Le nombre compte en effet souvent moins que la motivation et la ténacité. Les changements qui se font dans le domaine sociétal, poussés par de petits groupes déterminés qui ne renoncent jamais et finissent par imprimer leurs conceptions dans les esprits, en témoignent éloquemment. Avons-nous quelque chose de semblable dans le domaine régional ? Ce qui nous paraît faire défaut à l'heure actuelle, c'est l'ambition. Quand les régions ont des revendications, ce qui leur arrive, c'est plutôt pour modifier à la marge, sans toujours du reste y parvenir, tel ou tel élément du système existant qui leur a été concédé par les institutions, lorsqu'elles expriment par exemple le souhait d'un allongement de la durée accordée aux parlements nationaux pour contrôler le respect du principe de subsidiarité

(actuellement de huit semaines), ou bien lorsqu'elles défendent l'idée de rendre obligatoire la consultation des parlements régionaux par les parlements nationaux dans le cadre de cette même procédure prévue par le Traité de Lisbonne.

Rien n'est négligeable, c'est entendu, mais à se cantonner dans le détail, on arrive facilement à perdre de vue l'essentiel. Et puis, comme dans toutes les instances de décision, qu'elles soient nationales, européennes ou régionales, les dossiers sont surtout gérés par une administration, des fonctionnaires, car ils deviennent de plus en plus ramifiés, techniques et complexes, et les politiques, qui n'ont plus le temps de tout suivre, ont, sous la pression, pris l'habitude de s'en remettre à leurs collaborateurs permanents. Or, une administration peut produire des rapports, mais elle n'est pas équipée pour dégager une vision. Il arrive ainsi que dans bien des cas les petits pas tuent les grands, malgré ceux qui continuent de croire qu'ils permettent de les réaliser. Nous n'entrerons pas dans ce débat, qui touche du reste l'ensemble de la construction européenne, mais nous ne pouvons manquer de poser la question. Nous voulons seulement ici faire écho au volontarisme de l'introduction de ce livre, en indiquant que s'il n'est pas suivi, tout volontarisme a ses limites.

Notre époque vit sur bien des plans une accélération de l'histoire propre à donner le vertige. Nul ne sait ce qu'il adviendra demain. Répétons donc que derrière l'idée d'un Sénat des Régions, ou de toute autre terminologie que l'on pourrait préférer, l'enjeu est moins la question du pouvoir que celle d'un renforcement – indispensable – de la démocratie à l'échelle de l'Europe.

Postface

Dusan Sidjanski

Avec Denis de Rougemont, les moments les plus précieux étaient notre dialogue après le travail quotidien. Dans le silence de la Villa Moynier, siège du Centre européen de la Culture qu'il dirigeait, nous nous installions dans son bureau pour faire un tour des questions européennes, des projets de publications, et surtout des critiques de l'État-nation. Denis l'accusait de tous les maux et surtout d'être responsable des guerres. Son idée de l'Europe des régions était appelée à affaiblir les coupables du pire. Quant à moi, mon argument consistait à rappeler tout de même le rôle de l'État dans les domaines souverains, à savoir les affaires extérieures, la défense, ainsi que comme garant de la démocratie et du développement, notamment. Enfin, j'avais à cœur d'insister sur le principe fédéraliste qui consiste à construire des unions en s'appuyant sur les institutions et les traditions. Ce débat a abouti à un compromis : dépasser les États-nations par le bas en s'appuyant sur les régions, et par le haut sur l'Union de l'Europe.

Les résultats des enquêtes menées par François Saint-Ouen, assisté de Thomas Boltshauser, Antoine Torelli et Giangiacomo Vale, sont analysés dans cette publication de manière remarquable. Il n'en reste pas moins que seuls les gouvernements des États membres disposent des pouvoirs souverains à l'exercice desquels peuvent contribuer les régions, tout en étant démunies ! Ce fait met en lumière les insuffisances et les limites de la capacité d'action politique d'un Sénat des Régions.

Cependant, cette nouvelle institution devrait s'inscrire dans le développement et le renforcement du Comité des Régions. En effet, à la différence du Comité économique et social européen qui est composé de représentants de ces domaines et de la société civile, le Comité des Régions est plus politique du fait qu'il est composé de membres élus. Par conséquent, il offre une bonne base pour un épanouissement. Encore faudrait-il attendre que l'UE s'engage sur la voie politique !

Un deuxième argument souvent évoqué par Denis de Rougemont : rapprocher les citoyens des institutions et accroître leur participation à la prise de décisions. De surcroît, cette évolution présuppose plus de transparence. Une des conséquences probables serait le réveil de la conscience civique européenne. C'est

l'espoir que nous partageons, la mobilisation des citoyens et leur engagement pour la paix !

Voilà qui est d'autant plus essentiel aujourd'hui que le niveau de réarmement est en pleine croissance dans le monde. À quoi serviront donc ces armes menaçantes et, on l'oublie trop souvent, si polluantes ? D'où la priorité vitale de créer en Europe une Union politique. C'est à cette fin que nous proposons au sein de l'UE la mise en place urgente d'un noyau politique, démocratique, capable de réaliser, en entraînant peu à peu d'autres États membres, une Europe politique.

Au nom du Centre de compétences, je lance un appel aux peuples européens à se mobiliser en faveur de la paix, une finalité majeure de notre Europe face aux menaces d'une guerre mondiale !

Les auteurs

François Saint-Ouen

Conseiller du Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes, secrétaire général du Centre européen de la culture, ancien chargé de cours à l'Institut européen et au *Global Studies Institute* de l'Université de Genève. Docteur en science politique avec une thèse sur les partis politiques et l'Europe, puis d'un volume publié sur ce thème aux Presses Universitaires de France en 1990, il est l'auteur d'une étude biographique du parcours des *Grandes figures de la construction européenne* (1998). Spécialiste de l'œuvre de Denis de Rougemont, il a rédigé plusieurs ouvrages et de nombreux articles sur le fédéralisme, la gouvernance multi-niveaux, l'évolution des idéologies et des systèmes de valeurs, les processus culturels en Europe et le « dialogue des cultures ». Auteur de *L'avenir fédéraliste de l'Europe, du traité de Maastricht à celui de Lisbonne* en 2011, il a édité en 2014 l'ouvrage *L'Europe de Denis de Rougemont*.

Responsable des publications du Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes de l'Université de Genève, il a co-édité tous les ouvrages collectifs de cette collection. Il est co-auteur (avec Blaise Fontanellaz), dans cette même collection, de l'ouvrage *Suisse-Union Européenne : les débats autour de l'accord institutionnel* (2019), et (avec Dusan Sidjanski) de *Vers une Union politique européenne : le rôle d'un noyau fédérateur* (2022).

Dusan Sidjanski

Fondateur du Département de science politique de l'Université de Genève, il est professeur émérite de cette Université et de l'Institut européen dont il a été cofondateur avec Denis de Rougemont. Proche collaborateur durant trois décennies de Denis de Rougemont au Centre européen de la culture, il l'a présidé de 2003 à 2008 et en est à présent le co-Président. Il fut également Conseiller spécial du Président de la Commission européenne de 2004 à 2014. L'Université de Genève l'a honoré en créant le *Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes*.

Dans la présente collection, il a publié un recueil de textes intitulé *Europe's Existential Crisis* (2018) et récemment (avec François Saint-Ouen) *Vers une Union politique européenne : le rôle d'un noyau fédérateur* (2022) ; il en a aussi co-édité

tous les ouvrages collectifs. Co-auteur avec Jean Meynaud de *L'Europe des affaires* (Paris, 1967) et *Les groupes de pression dans la Communauté européenne* (Bruxelles, 1971). Auteur d'ouvrages et d'articles sur le fédéralisme européen, l'intégration régionale et les relations internationales, dont: *L'Avenir fédéraliste de l'Europe*, Paris, PUF, 1992, 1993 ; *The Federal Future of Europe*, Ann Arbor, avant-propos de Jacques Delors, préface de Harold K. Jacobson, University of Michigan Press, 2000 ; *L'approche fédérative de l'Union européenne*, Notre Europe, Paris, 2001 ; « Le Traité de Lisbonne sur la voie fédéraliste? », *L'Europe en formation*, No 362, 2011 ; « La Fédération européenne est notre affaire » in *L'Europe de Denis de Rougemont*, L'Harmattan/Academia, 2014 ; « L'Europe de la souveraineté du Président Macron », *Revue de l'Union européenne*, février 2018.

Table des matières

Introduction	7
Aux racines de l'idée	
Chapitre I	
Europe des Régions	15
<i>« Europe des Régions »... mais pourquoi ?</i>	16
<i>Des métropoles aux grappes de communes</i>	18
<i>L'essor du phénomène régional en Europe</i>	20
<i>Et aujourd'hui...</i>	23
Chapitre II	
Sénat des régions	29
<i>La genèse</i>	30
<i>Une collection d'agences fédérales</i>	33
<i>Un Sénat manqué : le Comité européen des Régions</i>	35
<i>La CALRE, figure de proue des Assemblées régionales autonomes</i>	37
<i>Transformer l'actuel Comité en Sénat des Régions ?</i>	39
<i>Les héritiers</i>	40
Domaines de l'autonomie régionale	
Chapitre III	
Les régions italiennes et l'Union européenne	47
<i>La réforme constitutionnelle de 2001</i>	48
<i>La répartition des compétences entre l'État et les régions</i>	49
<i>La participation des régions au fonctionnement de l'Union</i>	50
<i>Une participation accrue des régions à la formation et à l'exécution du droit de l'UE</i>	52
<i>Orientations bibliographiques</i>	54

Chapitre IV	
Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Portugal et Finlande	57
<i>Les sources de compétences régionales</i>	58
<i>Compétences dans le domaine de l'éducation</i>	61
<i>Compétences dans le domaine de la culture</i>	63
<i>Compétences dans le domaine de l'environnement</i>	64
<i>Compétences en matière de santé publique</i>	66
<i>Autonomie fiscale</i>	68
<i>Compétences en matière de relations extérieures</i>	71

Les régions actrices de l'Europe

Chapitre V	
Comment donner une voix aux régions dans l'Union	77
<i>S'établir à Bruxelles</i>	78
<i>Trouver des parades aux insuffisances de l'actuel Comité des Régions</i>	79
<i>Un exemple : la représentation de la Belgique au Conseil de l'Union</i>	80
<i>Comment faire évoluer le Comité des Régions ?</i>	82
<i>Puis vint le COVID et l'intuition d'une expérience à travers la CALRE...</i>	85
Chapitre VI	
La CALRE vue par les régions italiennes	87
<i>Raffaele Cattaneo, ancien Président du Conseil régional de la Lombardie et Président de la CALRE en 2015 et 2016</i>	87
<i>Donatella Porzi, ancienne Présidente du Conseil régional de l'Ombrie et Présidente de la CALRE en 2019</i>	91
<i>Luca Guglielmi, Vice-président du Conseil régional de la Région autonome du Trentin-Tyrol du Sud</i>	93
<i>Alberto Bertin, Président du Conseil régional de la Région autonome de la Vallée d'Aoste</i>	96
<i>Gianfranco Micciché, ancien Président du Conseil régional de la Région autonome de Sicile</i>	97
<i>Pier Mauro Zanin, ancien Président du Conseil régional de la Région autonome du Frioul-Vénétie Julienne</i>	99

<i>Synthèse des éléments à retenir pour une stratégie future</i>	101
--	-----

Chapitre VII	
Les régions ont la parole	105
<i>Une question qui divise les régions à pouvoir législatif autonome</i>	107
<i>Comment est jugé l'intérêt d'une plateforme numérique, comme sorte de Sénat "virtuel"</i>	110
<i>Traductions automatiques ?</i>	112
<i>Rôle de la CALRE</i>	112
<i>Quel lien entre le Sénat virtuel des régions et la Commission ?</i>	113
<i>Quel lien entre le Sénat virtuel des régions et le Parlement européen ?</i>	114
<i>Qui pourrait voter ?</i>	115
<i>Le chemin est long</i>	116

Conclusion et postface

Conclusion	121
Postface	125
Les auteurs	127
Table des matières	129

