

- LÉGISLATION COMPARÉE -

## Recueil des notes de synthèse

---

DE NOVEMBRE 2019 À FÉVRIER 2020

---

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE  
ET DES DÉLÉGATIONS

LC 290



## AVERTISSEMENT

Ce document constitue un instrument de travail élaboré à la demande des sénateurs, à partir de documents en langue originale, par la Division de la Législation comparée de la direction de l'initiative parlementaire et des délégations. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>5</b>
<b>LA PRÉVENTION DES ACCIDENTS INDUSTRIELS ET L'INFORMATION DU PUBLIC.....</b>	<b>7</b>
1. <i>L'Italie, le souci d'uniformiser les politiques sur l'ensemble du territoire.....</i>	<i>8</i>
a) Une transposition globale dans un texte unique .....	8
b) Le schéma de la répartition des compétences.....	9
c) Un cadre commun pour diffuser une culture du risque dans la population .....	11
d) Le développement éparés de systèmes d'alerte .....	13
2. <i>Les Pays-Bas : une forte décentralisation du contrôle et de la prévention,     un système d'alerte modernisé .....</i>	<i>14</i>
a) La coordination des autorités compétentes en matière de suivi des sites à risques .....	14
b) Le bilan des contrôles et le développement d'une culture de la sécurité chez les industriels .....	17
c) La gestion des flux d'information entre l'exploitant, les autorités compétentes et le public.....	19
d) La modernisation des modes d'alerte grâce au Cell Broadcast NL-Alert.....	21
3. <i>La Suède : un dispositif appuyé sur la coopération entre une agence d'État dédiée     et les communes.....</i>	<i>23</i>
a) Une transposition littérale sans modification de la législation sur l'information du public .....	23
b) La coopération entre l'État et les communes en matière d'information et d'alerte.....	25
4. <i>L'articulation des dispositifs d'information et d'alerte dans deux systèmes fédéraux .....</i>	<i>26</i>
a) L'Allemagne, un poids lourd industriel dans l'Union européenne .....	26
b) La Suisse, un exemple extraeuropéen .....	30
<b>LA GOUVERNANCE DES GRANDS PORTS MARITIMES .....</b>	<b>35</b>
1. <i>Le modèle hollando-flamand de sociétés anonymes à capitaux publics contrôlées     par les communes .....</i>	<i>35</i>
a) L'évolution du statut du port d'Anvers de régie à société .....	35
b) Le port de Rotterdam, une société anonyme classique où l'État et la commune coopèrent .....	41
2. <i>En Allemagne, une compétence régionalisée, des statuts juridiques divers mais assurant     le contrôle des collectivités territoriales.....</i>	<i>44</i>
3. <i>Un régime latin organisé autour de réseaux d'établissements publics d'État à statut légal .....</i>	<i>49</i>
a) La réforme de 2016 en Italie visant à rationaliser les implantations et réorganiser la gouvernance des ports .....	49
b) Un modèle espagnol à deux niveaux articulant organisme central national et autorités portuaires locales .....	54
4. <i>Contrepoint dans la zone Asie-Océanie .....</i>	<i>59</i>
a) Les évolutions du port de Singapour .....	59
b) L'accompagnement du boom minier en Australie : l'extension de Port Hedland.....	61

---

<b>LE STATUT DES MÉTROPOLES.....</b>	<b>63</b>
1. <i>L'émergence des combined authorities comme instrument de décentralisation propre à l'Angleterre</i> .....	64
a) Présentation de l'organisation territoriale britannique et particularités anglaises .....	64
b) L'émergence de métropoles à partir de 2009 et la conclusion d'accords de décentralisation.....	66
2. <i>Le contraste marqué du sort de la métropolisation en Italie, au Portugal et en Espagne</i> .....	71
a) En Italie, une impulsion décisive depuis 2014 concomitante à l'effacement des provinces et la prépondérance du maire de la ville-centre .....	71
b) Au Portugal, un projet ancien et des hésitations jusqu'à la consolidation du régime en 2013.....	77
c) En Espagne, une métropolisation à l'arrêt restant dans les mains des communautés autonomes .....	80
3. <i>L'organisation peu différenciée des centres urbains dans la sphère germanique</i> .....	86
a) En Allemagne : des villes-États et villes-arrondissements entre droit fédéral et droit régional .....	86
(1) L'exemple de la ville-État de Hambourg .....	86
(2) Les villes-arrondissements, le cas de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie.....	87
b) En Autriche et au Danemark : une relative différenciation légale des statuts des grandes villes qui vaut surtout pour les capitales .....	90
(1) Vienne entre <i>Land</i> et ville à statut autonome .....	90
(2) L'exemple d'une capitale nordique, Copenhague .....	93
<b>LE STATUT DES TERRITOIRES ULTRAMARINS.....</b>	<b>101</b>
1. <i>Les outre-mer au sein du Royaume des Pays-Bas après l'éclatement des Antilles néerlandaises</i> .....	102
a) Le cadre dessiné par les Statuts du Royaume.....	102
(1) L'évolution historique.....	102
(2) L'organisation du Royaume et les rapports entre les pays autonomes .....	104
(3) Les ordonnances statutaires et l'organisation interne des pays autonomes caribéens .....	107
b) La reconnaissance constitutionnelle de collectivités caribéennes <i>sui generis</i> .....	108
2. <i>Au Danemark, l'accentuation de la divergence entre les Féroé et le Groenland, dont l'indépendance demeure à l'horizon</i> .....	112
a) Aux îles Féroé, un régime de gouvernement local depuis 1948 .....	112
b) Au Groenland, une autonomisation croissante depuis 1979 .....	117
(1) L'évolution historique des relations avec le Danemark .....	117
(2) Le régime de <i>selvstyre</i> de 2009 .....	118
3. <i>Au Portugal, la situation singulière des archipels atlantiques, seules régions autonomes du pays</i> .....	123
a) L'articulation des compétences de l'État et des régions autonomes des Açores et de Madère .....	123
b) L'organisation des organes de gouvernement régionaux.....	129
4. <i>En Espagne, l'approfondissement de l'autonomie des Canaries après la réforme statutaire de 2018</i> .....	130
a) Le cadre constitutionnel et les axes de la réforme de 2018 .....	130
b) L'aspiration constitutionnelle d'un archipel atlantique et européen .....	131
c) Une organisation territoriale interne assise sur les îles.....	134

## AVANT-PROPOS

Durant l'hiver 2019-2020, la Division de la Législation comparée a procédé à quatre recherches majeures.

À la demande de la Commission d'enquête chargée d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen, elle a, tout d'abord, étudié la prévention des accidents industriels en Allemagne, en Italie, aux Pays-Bas, en Suède et, hors de l'Union européenne, en Suisse en se concentrant sur deux aspects, la transposition de la directive Seveso III et l'information du public en amont comme au moment d'un accident.

Puis, elle a effectué une recherche sur la gouvernance des grands ports maritimes dans sept pays, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas, ainsi qu'hors d'Europe, en Australie et à Singapour à la demande de la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

La Délégation aux collectivités territoriales lui a commandé une étude sur le statut juridique des métropoles dans sept pays : l'Allemagne, l'Angleterre - cas particulier au sein du Royaume-Uni, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, l'Italie et le Portugal.

Enfin, elle s'est intéressée, à la demande de la Délégation sénatoriale aux outre-mer, au statut des territoires ultramarins au regard du droit national de quatre États membres de l'Union européenne : le Danemark (Groenland, îles Féroé), l'Espagne (îles Canaries), les Pays-Bas (Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius, Saba) et le Portugal (Madère, Açores).



## LA PRÉVENTION DES ACCIDENTS INDUSTRIELS ET L'INFORMATION DU PUBLIC

La Division de la Législation comparée du Sénat a conduit une recherche sur la prévention des accidents industriels en Allemagne, en Italie, aux Pays-Bas, en Suède et, hors de l'Union européenne, en Suisse. Elle s'est concentrée sur deux aspects :

- la transposition de la directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil, dite directive Seveso III (hors Suisse) ;

- et la question de l'information du public en amont comme au moment d'un accident, en particulier les dispositifs mis en place au niveau local.

On constate une tendance générale à des transpositions fréquemment littérales et en bloc dans des instruments juridiques globaux. L'effet d'homogénéisation du droit communautaire est particulièrement net et les législations nationales au sein de l'Union européenne sont très proches les unes des autres. Seules les définitions des dispositifs administratifs et des autorités compétentes en droit interne diffèrent nettement.

Les modalités d'organisation de la prévention des risques et de l'information du public dépendent de fait étroitement du modèle général d'administration du pays, en particulier de la répartition des compétences entre les communes et les administrations déconcentrées de l'État lorsqu'elles existent ou entre le niveau régional et le niveau central dans les fédérations. Selon les États, l'enjeu est tantôt de coordonner l'action des différents services d'inspection et de contrôle, tantôt de veiller à garantir une protection uniforme des citoyens sur le territoire national.

En matière d'alerte, on peut remarquer la croissance des moyens de communication électroniques, même si les sirènes sont partout en usage. Le *Cell Broadcast* fait encore figure d'exception.

## 1. L'Italie, le souci d'uniformiser les politiques sur l'ensemble du territoire

### a) Une transposition globale dans un texte unique

En **Italie**, la directive Seveso III a été transposée par un décret législatif<sup>1</sup>, équivalent fonctionnel d'une ordonnance, en juin 2015. Sont ainsi rassemblées dans un texte unique et ses annexes techniques l'ensemble des dispositions relatives au contrôle des risques industriels majeurs (*pericoli di incidenti rilevanti*) sans qu'il nécessite quasiment de textes d'application. Il n'est complété que par trois brefs décrets du ministre de l'environnement de 2016 pour fixer les modalités de consultation du personnel sur les plans de sécurité interne, de consultation de la population sur les plans d'urgence et de secours externes et d'évaluation des dangers liés à certaines substances aux fins de transmission à la Commission européenne. Quelques textes réglementaires anciens, datant de l'installation du dispositif Seveso II, demeurent en vigueur sans modification mais contiennent essentiellement des lignes directrices pour guider l'action des autorités compétentes en matière d'établissement des plans de sécurité externe et en matière d'information de la population.

Par rapport à la norme précédente datant de 1999 et modifiée en 2005, le décret législatif de 2015 suit les évolutions demandées par le droit communautaire en matière de renforcement du système de contrôle, notamment en matière de planification et de programmation des inspections<sup>2</sup>, et d'amélioration de l'information et de la participation du public<sup>3</sup>. Un certain nombre de clarifications et de simplifications sont également introduites comme la mise en place d'un formulaire électronique unique au niveau national<sup>4</sup> pour les notifications et les transmissions d'informations exigées de l'exploitant ou l'introduction de procédures simplifiées en matière de sécurité incendie dans les établissements de haut seuil<sup>5</sup> et de dérogations pour les substances insusceptibles de générer des accidents majeurs<sup>6</sup>. La tarification des redevances dues par l'exploitant pour l'instruction des dossiers, notamment l'évaluation des rapports de sécurité, et pour les inspections réalisées dans son établissement est fixée par le texte<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> [Decreto Legislativo n. 105](#) - Attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose du 26 juin 2015 et Annexes contenant les normes techniques mises à jour.

<sup>2</sup> Art. 27, DLeg 105/2015.

<sup>3</sup> Art. 23 & 24, DLeg 105/2015.

<sup>4</sup> Art. 13 & Annexe 5, DLeg 105/2015.

<sup>5</sup> Art. 31 & Annexe L, DLeg 105/2015.

<sup>6</sup> Art. 4, DLeg 105/2015.

<sup>7</sup> Art. 30 & Annexe I, DLeg 105/2015.



En outre, est confirmée pour l'essentiel la répartition des compétences entre l'État, les régions, les communes et les différents instituts techniques d'appui, tout en renforçant les responsabilités du ministre de l'environnement et en mettant l'accent sur l'application uniforme des normes de contrôle des risques industriels sur le territoire national. En matière d'inspection et de surveillance des sites, une division essentielle est faite opérationnellement entre les sites à haut risque qui relèvent de l'État et les sites de bas seuil, sur lesquels veillent les régions.

*b) Le schéma de la répartition des compétences*

Au sein de l'État, il convient de distinguer et d'articuler les rôles du ministre de l'environnement, du ministre de l'intérieur, du service de la protection civile auprès de la Présidence du Conseil, des services déconcentrés (préfets et comités techniques régionaux) et des organes techniques nationaux.

Le ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire exerce essentiellement une fonction de direction stratégique et de coordination du contrôle des risques industriels. Il procède aux échanges d'informations avec la Commission européenne et avec les autres États membres.<sup>1</sup> Par ailleurs, l'Institut national pour la protection de l'environnement (*Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale - ISPRA*), un établissement public national créé par la loi et placé sous la tutelle du ministre de l'environnement, élabore et met à jour l'inventaire des sites à risques.

Un comité de coordination pour une application uniforme sur le territoire national<sup>2</sup> est enfin institué auprès du ministre de l'environnement. Il rassemble des représentants de toutes les parties prenantes au niveau de l'État et des collectivités territoriales, y compris les représentants des instituts techniques nationaux et régionaux. La participation au comité de coordination ne donne lieu à aucune indemnité ou remboursement de frais, sauf d'éventuels frais de mission à la charge de l'administration d'appartenance. Il peut convoquer à ses réunions des représentants de tiers intéressés, d'organisations professionnelles du secteur de l'industrie, d'organisations syndicales majoritaires et d'associations environnementales reconnues. Il anime un réseau de référents pour l'échange de données et d'informations. Son secrétariat est tenu par l'ISPRA.

Le ministre de l'intérieur est essentiellement chargé de l'instruction des dossiers et du contrôle des sites classés à haut seuil de risque<sup>3</sup>. À cette fin, il doit constituer dans chaque région italienne un comité technique régional (CTR). Le ministre au niveau central définit le plan national d'inspection des établissements à haut risque en collaboration avec l'ISPRA

---

<sup>1</sup> Art. 5, DLeg 105/2015.

<sup>2</sup> Art. 11, DLeg 105/2015.

<sup>3</sup> Art. 6, DLeg 105/2015.

et coordonne la programmation des inspections ordinaires conduites par les comités techniques régionaux impliquant toutes les parties prenantes de l'administration d'État, des collectivités territoriales et des agences techniques<sup>1</sup>. La présidence du comité est assurée par le directeur régional des pompiers. Le CTR évalue les rapports de sécurité des établissements à haut risque, assure les inspections sur place et adopte les mesures pertinentes en fonction de ses conclusions, y compris les sanctions pécuniaires en cas d'infraction. Il apporte également son appui technique à la commune pour définir les instruments de planification adaptés à la prise en compte des risques industriels. Il définit enfin en accord avec la région les sites susceptibles de provoquer des effets domino.

Par ailleurs, dans chaque province, il revient au préfet d'élaborer les plans d'urgence et de secours externes et de procéder à leur mise en œuvre. En cas d'accident, le préfet joue un rôle pivot dans l'organisation de la riposte, la protection de la population et la limitation des dommages sur l'environnement et la santé humaine. Les plans sont construits par le préfet en accord avec la région et les communes, sur la base d'un avis du CTR et après consultation de la population<sup>2</sup>. Ils sont encore censés suivre les lignes directrices<sup>3</sup> approuvées par décret en Conseil des ministres en 2005 et qu'a préparées le service de la protection civile auprès de la Présidence du Conseil en collaboration avec la Conférence unifiée où échangent l'État, les régions et les communes. En matière de protection civile et de planification urbaine, les communes exercent des compétences importantes qui justifient leur association à la concertation traditionnellement restreinte à l'État et aux régions.<sup>4</sup>

Au niveau décentralisé, les régions sont compétentes pour le contrôle des sites industriels de seuil bas. À cette fin, elles élaborent des plans régionaux d'inspection, procèdent à ces inspections et prennent les mesures nécessaires en fonction de leurs résultats. En d'autres termes, elles jouent le rôle symétrique de celui des CTR pour les sites à haut risque. Pour mener à bien ses missions, la région reçoit le soutien technique de l'agence territoriale pour l'environnement compétente et peut également conclure des

---

<sup>1</sup> La composition des CTR est fixée par le décret législatif de 2015 pour comprendre les pompiers (5 représentants, dont le président), la direction territoriale du travail (1), l'ordre des ingénieurs territoriaux (1), la région (1), l'agence régionale pour la protection de l'environnement (2), l'Institut national de protection contre les accidents du travail (1), l'agence de santé locale (1), les communes (1), le Bureau national des mines (1), les provinces ou métropoles (1) et le cas échéant, l'autorité maritime compétente (1). Art. 10, DLeg 105/2015.

<sup>2</sup> Art. 21, al. 1, DLeg 105/2015.

<sup>3</sup> Decreto del Presidente del Consiglio – [Linee Guida](#) per la predisposizione del piano d'emergenza esterna degli stabilimenti industriali a rischio d'incidente rilevante, du 25 février 2005.

<sup>4</sup> La Conferenza unificata est formée de la réunion de deux organes de coopération et de concertation entre l'État et les régions et provinces autonomes d'une part, entre l'État et les communes d'autre part. Elle est impliquée lorsque, sur un même sujet d'intérêt national, à la fois les régions et les communes doivent pouvoir s'exprimer. En raison de la structure constitutionnellement régionale de l'Italie, la conférence permanente pour les rapports entre l'État et les régions joue seule d'ordinaire un rôle prépondérant dans l'articulation des politiques publiques.

conventions avec la direction régionale des pompiers et avec les organes techniques nationaux compétents en matière de protection de l'environnement, d'accidents du travail ou de santé publique<sup>1</sup>.

Enfin, les communes assurent le contrôle de la planification urbaine en tenant compte de l'installation de sites industriels à risques et gèrent l'information et la consultation du public<sup>2</sup>.

*c) Un cadre commun pour diffuser une culture du risque dans la population*

En particulier, les communes doivent mettre sans délai à la disposition du public, notamment sous forme électronique et sur leur propre site internet les informations notifiées par l'exploitant de l'établissement industriel à risque, si nécessaire en les rendant davantage compréhensibles. Ces informations doivent rester en permanence à la disposition du public et être mises à jour autant que de besoin. Complétées par des renseignements clairs et compréhensibles sur les mesures de sécurité et la conduite à tenir en cas d'accident majeur, ces informations sont transmises d'office par le maire, sous la forme la plus adéquate, à la population, à toute structure accueillant du public, notamment les écoles et les hôpitaux, susceptible d'être touchée, ainsi qu'à tout autre site industriel classé adjacent sujet à de possibles effets de domino.<sup>3</sup>

Le service de la protection civile auprès de la Présidence du Conseil a également préparé en 2006 des lignes directrices pour l'information du public à destination des maires des communes accueillant un site Seveso.<sup>4</sup> En annexe sont proposées des fiches types. Elles n'ont pas été modifiées depuis et forment encore le cadre de la communication des communes. Elles contiennent plusieurs axes de réflexion qui demeurent d'actualité.

Ainsi, les lignes directrices appellent clairement les maires à mener des campagnes d'information préventives en phase avec les plans d'urgence et de secours conçus par les préfets. Ces campagnes sont destinées à faire connaître précisément à la population les dangers existants et les comportements à adopter lorsque l'alarme est donnée, il s'agit de « *faire intérioriser aux citoyens une réaction comportementale appropriée face à un événement extraordinaire* »<sup>5</sup>. Ces campagnes doivent être sériees et offrir des actions distinctes en fonction de l'âge, du niveau d'instruction, du statut économique, de la vulnérabilité ou de l'exposition particulière de certains segments de la population de la commune, qui ne peut pas être appréhendée comme un ensemble homogène.

---

<sup>1</sup> Art. 7 & 9, DLeg 105/2015.

<sup>2</sup> Art. 8, DLeg 105/2015.

<sup>3</sup> Art. 23 al. 6 & 7, DLeg 105/2015.

<sup>4</sup> Decreto del Presidente del Consiglio - [Linee guida](#) per l'informazione alla popolazione sul rischio industriale, du 16 février 2007.

<sup>5</sup> Linee guida 2006-2007, p.10.

En termes de modalités de diffusion de l'information, il est conseillé aux maires de varier leur arsenal : publication de dépliants et distribution en porte-à-porte pour toucher la population âgée, organisations de rencontres publiques, annonces dans la presse locale, pages internet dédiées, affichage dans les lieux très fréquentés, distribution de questionnaires pour connaître le niveau de connaissance et favoriser la prise de conscience des risques dans le public, simulations et exercices d'urgence notamment dans les écoles et les hôpitaux pour développer de bons réflexes sans panique.

Dans la mesure où cela est possible, peuvent être organisées des visites guidées des installations industrielles pour faire connaître au public intéressé les systèmes d'alarme et les mesures de sécurité internes. Ces visites pourraient être couplées avec l'organisation chaque année d'une journée de sensibilisation aux risques industriels dans les communes les plus exposées où experts, entreprises et élus répondraient aux questions de la population. Pour la rédaction des documents, il est recommandé la concision et l'utilisation de cartes, d'images et de symboles en renvoyant vers les sites internet pour des renseignements plus approfondis. Il est également conseillé la traduction des documents en langues étrangères en fonction des nationalités habitant à proximité de sites classés Seveso.

En remarquant que la confiance personnelle dans l'émetteur du message est déterminante pour l'efficacité de la communication auprès du public, les lignes directrices proposent aux maires de s'appuyer sur un réseau de référents proches des familles, notamment les médecins traitants et les enseignants, pour diffuser l'information, d'une part, et une culture du risque et de la prévention, d'autre part.<sup>1</sup> Il n'en reste pas moins que les programmes récents à destination des écoles traitent peu du risque industriel et se concentrent sur le risque naturel météorologique, comme *Imparo sicuro* en 2018 en Ligurie, qui offre aux enseignants des kits et des parcours pédagogiques de sensibilisation du primaire au secondaire.

Malgré le cadre commun posé par les lignes directrices, on ne peut manquer de constater la diversité des modalités d'information du public selon les communes accueillant des sites industriels à risque. La Division de la Législation comparée a pu consulter différentes brochures et sites internet : le degré de précision et de compréhensibilité des informations données comme leur facilité d'accès pour le public diffèrent grandement.

Dans certains cas, les campagnes d'information sont réalisées conjointement entre les communes adjacentes, la province et la préfecture. D'une façon claire et simple en recourant à des cartes et à des pictogrammes, les documents présentent et localisent les activités à risque, résument l'analyse de risques (explosions, nuages toxiques), rappellent les modalités d'alarme, préconisent des comportements à observer et offrent la liste des numéros utiles.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> *Linee guida 2006-2007, p.17.*

<sup>2</sup> *Exemple des communes de Collesalvetti et Livourne (Toscane) où sont concentrés 9 sites classés (industries chimiques, raffinerie, dépôts de GPL, explosifs).*

Dans d'autres cas, les documents sont certes précis et conformes à la législation mais extrêmement détaillés, si bien qu'aucune information ne paraît vraiment saillante. La description de la procédure d'alarme et d'urgence en cas d'accident décalque sur de longues pages le plan de secours préparé par la préfecture. Le format paraît alors plus adapté à la coordination de services administratifs qu'à l'information et à la préparation de la population.<sup>1</sup>

*d) Le développement éparpillé de systèmes d'alerte*

En cas d'accident majeur, l'exploitant du site doit simultanément prévenir le préfet pour l'activation du plan de sécurité externe, les pompiers, le maire, la province ou la métropole et la région. Le préfet coordonne l'intervention tandis que le maire alerte la population et diffuse les consignes de sécurité.

Paradoxalement, alors que le pays a subi l'accident de Seveso en 1976, on peut constater que les mécanismes d'alarme en cas d'accident industriel ne sont ni particulièrement mis en avant, ni particulièrement à la pointe. On en reste pour l'essentiel à des sirènes et des voitures équipées de mégaphones. Lorsque d'autres pratiques sont utilisées, on constate qu'elles partent surtout d'initiatives locales. Toutes ces initiatives ne s'appuient d'ailleurs pas uniquement sur des moyens publics mais recourent à des contrats avec des entreprises privées. Enfin, ces nouvelles techniques d'alerte, plus directes et plus rapides, sont systématiquement axées sur les risques naturels et non sur les accidents industriels. Il n'en reste pas moins que certaines pourront facilement être adaptées pour couvrir aussi le risque industriel. Dans tous les cas, on ne trouve encore aucun numéro d'urgence inversé ou *Cell Broadcast* opérationnel.

Parmi les derniers systèmes d'alerte mis en place en Italie, on peut citer les initiatives concurrentes de la commune de Milan et de la région de Lombardie. Dans le cadre d'une expérimentation conduite jusqu'à mars 2020, la commune met en place un système d'appels téléphoniques préenregistrés aux téléphones fixes ou mobiles, d'envoi de SMS, et de *push* sur une application mobile dédiée. L'accent est mis sur le risque météorologique et d'inondation. Parallèlement, la région lombarde a également développé une *app* de protection civile pour diffuser les alertes relatives à un risque grave soit localisé soit d'ampleur régionale.

Comme exemple de services installés par une société privée, on peut citer InfoAlert 365, un produit développé par la société 3P Lab, assez répandu parmi les communes des Pouilles et qui commence à se répandre en Toscane. Il permet notamment d'utiliser WhatsApp et Facebook pour diffuser en mode *push* auprès des utilisateurs inscrits, les messages et

---

<sup>1</sup> Exemple des communes de Viggiano et Grumento Nova (Basilicate) avec un établissement de stockage, d'embouteillage et d'expédition de GPL.

bulletins d'alerte notamment météorologiques. Cette société offre également ses services pour la publication d'extraits pertinents du plan d'urgence et de secours sur le site internet de la commune.

Il faut enfin signaler le lancement en octobre 2019 d'une expérimentation à visée nationale menée dans toute la Ligurie, sous l'égide de la fondation Cima. Fondé par la région et l'Université de Gênes, ce centre de recherche sans but lucratif est dédié à la surveillance de l'environnement et reconnu comme centre de compétences national en matière de protection civile. L'initiative vise à mettre en place une plateforme d'information en temps réel. Il ne s'agit pas seulement de diffuser des bulletins d'alerte en cas de catastrophe imminente mais de pouvoir suivre le déroulement des événements. Cette plateforme sera complétée par un module envoyant des consignes de sécurité à la population sur téléphone portable. *In fine*, l'objectif est de parvenir pour la première fois à un système d'alerte de type *Cell Broadcast* qui ne nécessite aucune inscription ou enregistrement des citoyens et permet de toucher toute la population d'une zone ciblée. En fonction des résultats, le schéma testé en Ligurie pourrait être étendu à d'autres régions.

## **2. Les Pays-Bas : une forte décentralisation du contrôle et de la prévention, un système d'alerte modernisé**

### *a) La coordination des autorités compétentes en matière de suivi des sites à risques*

Aux **Pays-Bas**, la transposition de la directive Seveso III repose essentiellement sur le décret relatif aux risques d'accidents industriels graves de 2015<sup>1</sup> dont l'acronyme BRZO est devenu le signe d'identification de l'ensemble du système de contrôle des installations classées. Quelques textes législatifs<sup>2</sup> ont été marginalement modifiés, mais le cœur du dispositif de transposition réside dans ce décret complété, pour l'information du public, par un décret sur la diffusion d'informations en cas de catastrophes et de crises<sup>3</sup> et, pour l'organisation et la préparation de la gestion des accidents majeurs, par un autre décret sur les régions de sécurité<sup>4</sup>. S'y retrouvent tous les éléments du régime européen en matière de responsabilité de

---

<sup>1</sup> [Besluit risico's zware ongevallen \(BRZO\)](#) du 25 juin 2015, décret en Conseil d'État, élaboré par le ministre de l'équipement et de l'environnement, le ministre des affaires sociales et du travail et le ministre de la justice et de la sécurité, se substituant au précédent décret de 1999 transposant la directive Seveso II. Il est complété par un arrêté ([regeling](#)) du ministre de l'équipement et de l'environnement du 29 février 2016.

<sup>2</sup> Il s'agit des lois consolidées sur les conditions de travail (*Arbeidsomstandighedenwet -Arbowet*), sur la gestion de l'environnement (*Wet milieubeheer - Wm*), sur l'aménagement et la planification (*Wet algemene bepalingen omgevingsrecht - Wabo*) et sur les régions de sécurité (*Wet veiligheidsregio's*).

<sup>3</sup> [Besluit informatie inzake rampen en crises](#) du 20 juin 1994 (dernière version en vigueur au 8 juillet 2015).

<sup>4</sup> [Besluit veiligheidsregio's](#) du 24 juin 2010 (dernière version en vigueur au 1<sup>er</sup> décembre 2017).

l'exploitant, de planification interne et externe, d'inspection, d'information et de transparence. Les instruments de transposition, au premier chef le décret BRZO de 2015, reprennent généralement les formulations exactes de la directive, comme le montre une comparaison textuelle avec la version néerlandaise.

On se concentrera sur la mise en œuvre opérationnelle. Un cadre commun couvrant la santé au travail, la sécurité externe des installations et la lutte contre les accidents majeurs est posé pour assurer la coordination de l'intervention des diverses autorités responsables (provinces, communes, régions de sécurité, corps d'inspection) selon leur compétence, *via* notamment la constitution d'un système d'inspection intégré<sup>1</sup>, ainsi que la circulation de l'information entre elles<sup>2</sup>.

Les autorités compétentes au premier chef pour veiller au respect du décret de 2015 sur la prévention des accidents industriels majeurs sont les provinces.<sup>3</sup> La catégorie juridique couvre de façon générique tous les permis de construire ou d'exploitation de certaines activités économiques pour unifier les procédures. L'ensemble des paramètres environnementaux, sanitaires, urbanistiques sont pris en compte pour délivrer l'autorisation. En principe, les communes sont responsables de l'octroi des permis classiques, mais pour certaines installations, comme les sites Seveso ou les grands complexes chimiques classés nationalement, qui présentent un risque sur une zone plus large, avec des émissions ou des effluents pouvant impacter gravement l'environnement ou la santé humaine, la compétence est confiée à l'échelon territorial supérieur, aux provinces. D'autres installations à risque comme les centrales nucléaires ou les exploitations minières et gazières doivent être autorisées par le ministre de l'économie.

Autorité compétente pour délivrer les permis d'installation des activités industrielles classées Seveso, les assemblées provinciales le sont également au sens de la directive (*bevoegd gezag*) pour veiller au respect de l'ensemble de la réglementation relative aux risques industriels. Elles confient en pratique cette tâche à leurs services dédiés à l'aménagement et à l'environnement (*omgevingsdiensten*), chargés de contrôler le respect par les exploitants d'installations industrielles à risque de leurs obligations découlant de la réglementation en matière de planification et d'aménagement, d'environnement et de sécurité. Dans un souci d'optimisation économique et d'efficacité du traitement, du risque notamment en cas d'effets domino ou de diffusion des polluants, les

---

<sup>1</sup> Prévu par l'art. 13 BRZO 2015.

<sup>2</sup> Art. 4 BRZO 2015.

<sup>3</sup> Elles sont notamment responsables de l'octroi des permis d'installation (*omgevingsvergunning*) obligatoires pour toutes les activités industrielles classées Seveso. Une nouvelle version de la loi sur l'aménagement et la planification doit entrer en vigueur en 2021 : elle ne modifie pas la compétence des provinces en la matière, compétence confirmée explicitement dans un décret de 2018 encadrant les activités économiques pour respecter le milieu de vie humain et naturel. Cf. art. 4.13, *Omgevingswet* ; art. 2.9, *Besluit activiteiten leefomgeving* du 3 juillet 2018.

provinces ont fréquemment regroupé leurs services compétents dans des unités régionales de telle sorte qu'il existe six autorités décentralisées compétentes pour l'octroi des permis d'installation, la surveillance des installations classées et l'application du décret sur les risques industriels.<sup>1</sup> Ces unités régionales veillent au respect des limites posées par le permis d'installation et évaluent la politique de sécurité interne, les mesures de protection et le rapport de sécurité dû par l'exploitant d'installations à haut risque. Ce sont elles qui peuvent également décider de la fermeture d'un site pour manquement à ses obligations.

D'autres acteurs locaux et nationaux interviennent également en soutien mais les unités régionales demeurent chargées de la coordination de toutes les interventions, notamment de la conduite des inspections des sites. Les unités régionales bénéficient principalement<sup>2</sup> de la collaboration des services d'inspection de l'État en matière de santé et de sécurité au travail et des services des régions de sécurité (cf. encadré) pour la sécurité incendie et la gestion des plans de lutte contre les catastrophes (*rampbestrijdingsplan*) qui valent comme plans de sécurité externe au sens de la directive<sup>3</sup>.

#### **Les régions de sécurité (*veiligheidsregio's*) aux Pays-Bas**

Les régions de sécurité constituent une structure essentielle non seulement pour la prévention mais aussi pour la gestion des accidents majeurs. Le législateur néerlandais a prévu que le pays soit divisé en 25 régions de sécurité qui constituent une forme d'établissement public (*openbaar lichaam*) de coopération intercommunale par le moyen duquel les exécutifs communaux exercent leurs compétences en matière de protection civile, précisément la sécurité incendie, la gestion des crises et des catastrophes naturelles, les urgences médicales.<sup>4</sup>

Les régions de sécurité sont pilotées par un conseil général, instance collégiale composée de tous les maires de la zone, qui confie le suivi opérationnel à un conseil restreint.

En matière de gestion des accidents industriels majeurs impliquant des substances dangereuses, des exigences très précises d'organisation et de temps de réaction sont fixées par arrêté ministériel. Chaque région de sécurité doit disposer :

- d'une unité pour la reconnaissance et la mesure des substances dangereuses, composée d'un chef et d'au moins 4 brigades de 2 éclaireurs spécialisés ;

<sup>1</sup> Il y a 12 provinces aux Pays-Bas. Seules les provinces du Limbourg (Maastricht) et du Brabant (Eindhoven) ont conservé leurs services provinciaux sans les fusionner dans des unités régionales.

<sup>2</sup> Au-delà de l'inspection des affaires sociales et du travail et des régions de sécurité qui sont systématiquement associées peuvent intervenir ponctuellement les autorités chargées du contrôle de la qualité de l'eau, l'inspection de l'équipement et des transports, ainsi que l'autorité de surveillance nationale des mines.

<sup>3</sup> Ces plans de lutte, en application de l'article 12 de la directive Seveso III, sont décrits à l'art. 6.1.3 de l'arrêté ministériel sur les régions de sécurité.

<sup>4</sup> Art. 3 et §3, Wet veiligheidsregio's du 11 février 2010 (version 2017).



- d'une unité d'intervention et de sauvetage, composée au moins d'un chef, de 2 commandants, de 8 porteurs de protection respiratoire autonome, 6 équipiers et 2 chauffeurs ;

- et d'un conseiller dédié pour les substances dangereuses.<sup>1</sup>

En cas d'accident impliquant des substances dangereuses, au moins une équipe de reconnaissance et de mesure et une unité d'intervention doivent commencer à intervenir sur site dans les 30 minutes suivant l'alarme.<sup>2</sup>

La coopération entre les différents acteurs est soutenue par le déploiement d'un programme commun, appelé BRZO+ depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, afin d'assurer la cohérence et l'homogénéité de l'action publique au plan national. En particulier, il s'agit de créer un cadre d'échanges sur les bonnes pratiques, de concevoir des formations ciblées et de réviser périodiquement les méthodologies d'inspection, pour garantir un haut degré de professionnalisme dans l'appréciation des risques. Le réseau BRZO+ est chargé de rédiger chaque année un rapport sur l'état de la sécurité dans les installations industrielles classées, qui est transmis au gouvernement et au Parlement avant d'être rendu public. Explicitement, le programme a l'ambition de développer une culture de la sécurité au sein des entreprises industrielles dans une logique de mise en conformité interne sans défaut (*compliance*).

*b) Le bilan des contrôles et le développement d'une culture de la sécurité chez les industriels*

En 2018, il existait 396 établissements classés à risque aux Pays-Bas dont 260 à haut seuil au sens de la directive. La région de Hollande méridionale - Zélande qui abrite le port de Rotterdam est particulièrement exposée avec 142 sites. Au total, en 2018, 380 sites Seveso ont été inspectés à 502 reprises sur la base d'une analyse de risque, dont 114 inspections sans avertissement préalable de la direction. Dans la province de Brabant, l'ensemble des 69 sites a été inspecté deux fois, une fois sur rendez-vous, l'autre à l'improviste. Sur l'année, 98 % des sites à haut seuil ont été inspectés, les 4 sites qui n'ont pas été inspectés en 2018 sont essentiellement des sites qui ont été classés à la fin de l'année 2018 et ont été intégrés au programme d'inspection pour 2019.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Art. 4 .1.1 à 4.1.3, *Besluit veiligheidsregio's du 24 juin 2010 (version 2017)*.

<sup>2</sup> Art. 4 .2.1 et 4.2.2, *Besluit veiligheidsregio's*.

<sup>3</sup> BRZO+, *Monitor naleving en handhaving Brzo-bedrijven 2018 (rapport annuel sur la conformité des sites classés)*, 19 avril 2019, pp. 7-13.

Au terme de la campagne d'inspection de 2018, le taux de conformité exacte à la réglementation des établissements industriels à risque est de 43 % avec peu de fluctuations annuelles. De grandes divergences sont constatées d'une région à l'autre, si aucune des exploitations minières sous surveillance de l'État ne présente la moindre infraction à la réglementation applicable, 75 % des sites du Brabant et 60 % des sites de Hollande méridionale - Zélande ont été trouvés en contravention. Les domaines de la chimie lourde et du transbordement sont particulièrement impactés. Toutefois, si l'on corrige ces données en prenant en compte la gravité des infractions, 81 % des sites ne présentent aucune infraction ou seulement une infraction légère. Sept signalements ont été transmis au ministère public. Seul un site présentait une menace immédiate d'explosion en raison d'un dysfonctionnement de la ventilation en espace confiné, constaté par l'inspection du travail lors d'une visite inopinée. Au 1<sup>er</sup> mars 2019, 39 % des infractions constatées en 2018 ont été corrigées et pour 55 % d'entre elles le processus de mise en conformité était bien engagé.<sup>1</sup>

Les autorités néerlandaises considèrent toutefois que les inspections et la mise en conformité ne sont pas suffisantes pour prévenir les risques d'accidents industriels si ne se développe pas une culture de la sécurité (*veiligheidscultuur*) au sein des entreprises.<sup>2</sup> C'est pourquoi un arrêté a été pris fin 2016 et modifié en 2019 pour ouvrir aux entreprises industrielles manipulant des substances dangereuses l'accès à des subventions destinées à financer leurs initiatives ciblées sur le renforcement de la culture interne de la sécurité, l'établissement de chaînes de responsabilité, la gestion durable des actifs et la transparence. La demande de subvention et les projets sont portés par les branches et organisations professionnelles. Le plafond de subvention est fixé à 2 millions d'euros par an.<sup>3</sup> Au niveau des branches, des accords sur la sécurité ont été signés pour préciser les actions menées et subventionnées.

Les différentes organisations professionnelles représentant l'industrie chimique s'étaient déjà regroupées dans un réseau « La Sécurité avant tout » (*Veiligheid Voorop*) depuis 2011 pour travailler avec les unités régionales compétentes pour la surveillance des sites Seveso à l'amélioration de leurs procédures internes. Dans le cadre des accords pour la sécurité conclus avec l'État, le réseau a développé des indicateurs de qualité, construit des méthodes d'autoévaluation et bâti des formations sur la culture de la sécurité à destination des cadres et directeurs de sites. Face aux fraudes nombreuses, un passeport numérique a été créé pour éviter les fraudes à la certification et à la formation en matière de sécurité : il est ainsi possible de

---

<sup>1</sup> BRZO+, *Monitor* 2018, pp. 13-20.

<sup>2</sup> *Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (Van Veldhoven), Brief aan de Tweede Kamer, 11 octobre 2019 (réponses de la ministre aux questions du député Dik-Faber (CU) sur les infractions massives commises par l'industrie chimique).*

<sup>3</sup> *Subsidieregeling versterking omgevingsveiligheid BRZO-sector, 1<sup>er</sup> octobre 2016 modifié par arrêté du 25 mars 2019.*

vérifier que les formations ont été bien suivies et les certificats obtenus par les personnes qui s'en prévalent. D'autres modules certifiants sont construits et intégrés en formation initiale par alternance aux niveaux Bac pro/BTS/DUT.<sup>1</sup>

*c) La gestion des flux d'information entre l'exploitant, les autorités compétentes et le public*

L'information du public est prise au sérieux, que cela soit avant tout accident dès lors qu'un risque potentiel est avéré ou lorsqu'un incident s'est produit.

Les Pays-Bas connaissent des dispositifs de consultation du public avant la planification ou l'aménagement de nouvelles installations industrielles à risque en conformité avec l'article 15 de la directive. Ce sont des déclinaisons des procédures participatives générales que connaît le pays, notamment en matière de grandes infrastructures. La Division de la Législation comparée a eu l'opportunité d'étudier ce sujet et renvoie donc à son étude LC 279 de juin 2017 sur les procédures participatives.<sup>2</sup> On peut remarquer que les procédures de droit commun de consultation préalable du public sont aussi applicables aux plans globaux de lutte contre les catastrophes que doivent élaborer les régions de sécurité<sup>3</sup>.

Quelle que soit la nature du risque (inondation, tempête, attentat ou accident industriel), les autorités, plus précisément les régions de sécurité donc indirectement les maires, doivent avoir très en amont prévenu la population de la façon dont elle serait informée, tenue au courant et protégée, ainsi que de la conduite à tenir et des mesures individuelles et collectives à prendre pour limiter les dommages. Ces informations sont diffusées au moins une fois par an ou dès lors qu'un changement de politique intervient ou que la situation l'exige.

Dès qu'il existe un risque potentiel d'accident industriel majeur, dès l'autorisation d'installation d'un site classé Seveso donc, il revient en outre aux régions de sécurité d'informer la population en diffusant les informations complémentaires suivantes : nom de l'exploitation ; adresse complète du site concerné ; confirmation du classement Seveso et du cadre réglementaire applicable ; confirmation de remise par l'exploitant du rapport de sécurité et de la notification de manipulation de substances dangereuses ; une mention du permis d'installation délivré ; une mention de l'obligation de faire connaître sans délai tout accident grave sur le site ; une explication compréhensible des activités menées sur site ; le nom commun et la classe de dangerosité des substances dangereuses présentes.

---

<sup>1</sup> *Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (Van Veldhoven), Brief aan de Tweede Kamer, 8 juillet 2019 (État de la sécurité des entreprises Seveso en 2018). Cf. <http://veiligheidvoorop.nu/safety-deals>.*

<sup>2</sup> [http://www.senat.fr/lc/lc279/lc279\\_mono.html](http://www.senat.fr/lc/lc279/lc279_mono.html)

<sup>3</sup> Art. 6.1.4, *Besluit veiligheidsregio's 2010 (version 2017)*

Il leur faut également transmettre : une confirmation de l'élaboration d'un plan d'urgence interne et de l'obligation pour l'exploitant de conclure des accords avec les services d'urgence pour faire face à une catastrophe et en limiter au minimum les suites dommageables ; des données générales sur le type d'accidents graves qui pourraient se produire en détaillant les suites potentielles pour la santé humaine et pour l'environnement, ainsi que les principaux scénarios de déroulement et les contre-mesures envisagées ; les éléments pertinents du plan de lutte contre les catastrophes élaboré par les régions de sécurité et le conseil de suivre les instructions des services d'urgence en cas d'accident.

La région de sécurité doit veiller à ce que dans son ressort l'ensemble des informations précédentes soient maintenues accessibles en permanence pour le public, notamment par voie électronique. Elles sont mises à jour au moins lors de chaque changement de cadre réglementaire ou d'évolution sur le site.<sup>1</sup>

Lorsqu'un accident industriel grave se produit dans une installation classée, toute personne possédant les connaissances techniques pertinentes en matière de sécurité fournit immédiatement au maire de la commune d'implantation la localisation de l'accident, les conditions dans lesquelles la catastrophe s'est produite et toutes les données disponibles qui permettent d'évaluer l'impact sur la population et sur l'environnement. De plus, il appartient à la direction du site de sa propre initiative et sans délai de transmettre au maire la nature et la quantité des substances dangereuses concernées ainsi que les mesures d'urgence mises en œuvre. Enfin, la direction du site informe et tient au courant le conseil de la région de sécurité, sur requête ou de sa propre initiative, des mesures envisagées pour remédier aux conséquences de l'accident à moyen et long terme et pour prévenir la répétition d'un incident du même type.<sup>2</sup>

En outre, après un accident grave, l'exploitant doit fournir, sans délai et par voie électronique, certaines données à l'inspection du travail et des affaires sociales : la date, le moment, le lieu et les circonstances de l'accident ; la nature et la quantité des substances dangereuses concernées ; l'impact potentiel à court et à moyen terme pour les travailleurs ; le nombre d'employés qui après une exposition à la substance dangereuse sont morts, blessés ou accueillis dans un hôpital pour au moins 24 h ; les mesures prises en urgence pour la protection des travailleurs ; les mesures prises pour éviter que l'accident ne se reproduise ; le montant des dommages matériels au sein du site.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Art. 5, 5a, 6, 8 et 9, *Besluit informatie inzake ramen 1994 (version 2015) transposant l'art. 14 de directive Seveso III.*

<sup>2</sup> Art. 4, *Besluit informatie inzake ramen, transposant l'article 16 de la directive Seveso III. On notera que sont considérés et traités sur le même plan les accidents industriels majeurs et les catastrophes impliquant la diffusion de microorganismes dangereux ou d'organismes génétiquement modifiés.*

<sup>3</sup> Art. 20, [Regeling RZO](#) du 4 mars 2016.

Une fois que l'exploitant a informé le maire, celui-ci transmet l'information au conseil de la région de sécurité à laquelle appartient sa commune. Le maire ou le président de la région de sécurité (bien souvent le maire de la commune chef-lieu) donne des informations et des instructions à la population. La réglementation néerlandaise distingue l'information à la population en cas de menace avérée d'accident et lorsque survient effectivement un accident majeur.<sup>1</sup>

*d) La modernisation des modes d'alerte grâce au Cell Broadcast NL-Alert*

Dès qu'une menace est avérée, les autorités locales préviennent la population de la nature du danger et de son impact potentiel sur la santé humaine et l'environnement. Elles demandent d'écouter la radio ou de regarder la télévision pour être maintenu régulièrement informé de la suite des événements. Elles adressent des instructions préparatoires aux établissements collectifs et des recommandations à des professions qui pourraient être spécialement concernées.

Lorsque l'accident s'est produit, le maire ou le président de la région de sécurité diffuse auprès de la population des informations sur : l'origine, l'étendue et les conséquences à craindre de la catastrophe, ainsi que le déroulement probable de la crise ; la manière dont la population sera tenue régulièrement informée ; une description des mesures que la population doit prendre pour limiter autant que possible les effets dommageables de la catastrophe, des lignes de conduites à tenir telles que limiter sa consommation de certains aliments qui pourraient être contaminés, respecter des mesures simples d'hygiène et de désinfection, rester chez soi, attendre la distribution et employer certaines matières protectrices ou évacuer les lieux. D'autres instructions spécifiques sont adressées le cas échéant à des groupes de population déterminés. Ces informations sont diffusées sans délai et répétées en continu.

Il appartient à la région de sécurité d'informer sans délai le ministre de l'intérieur. Elle précise si la catastrophe est susceptible d'affecter la population d'un autre État. En concertation avec le ministre de l'équipement et de l'environnement, le ministre de l'intérieur prévient les autorités étrangères. Dans les faits, la proximité de la Belgique avec Rotterdam et la région industrielle du Brabant rend ce scénario très crédible.

Techniquement, l'État néerlandais a décidé de renouveler profondément son système d'alerte générale qui était fondé il y a encore peu sur un réseau de 3 800 sirènes audibles à 900 m de distance. Un test a lieu le premier lundi de chaque mois. Le réseau doit être démantelé à partir de 2021 au profit de modes de communication plus modernes et plus précis qui touchent directement les individus et leur transmettent des informations utiles au-delà du signal d'alarme.

---

<sup>1</sup> Art. 10 & 11, Besluit informatie inzake ramen.

En novembre 2012, le gouvernement néerlandais a lancé NL-Alert un système d'alerte par diffusion générale sur téléphone portable (*Cell Broadcast*) afin d'assurer l'information la plus large et la plus rapide lors d'une crise ou d'une catastrophe naturelle, terroriste ou industrielle. Tous les téléphones portables situés dans la zone de danger reçoivent un message d'alerte. Tous les réseaux d'antennes de tous les fournisseurs sont employés. Le message inclut une mention du lieu et de la nature de l'incident, ainsi que de brèves instructions à suivre pour se protéger ou se mettre à l'abri. Il n'y a besoin d'aucune inscription préalable. Techniquement, le téléphone doit être configuré pour recevoir les *cell broadcast alerts* mais généralement les fabricants ont préconfiguré ce système sur les appareils destinés à la vente aux Pays-Bas. Un format et un signal sonore particulier lui est associé. Il ne s'agit pas d'un SMS et la diffusion fonctionne même quand le réseau est encombré. La réception du message est anonyme et gratuite.

Tous les six mois, un test est réalisé sur l'ensemble du territoire national. De semestre en semestre, la couverture du système s'améliore. Lors du dernier test, le 3 juin 2019, 11,7 millions de personnes âgées de 12 ans ou plus ont reçu le message sur leur portable soit 78 % de la population totale et 13,2 millions de personnes ont lu ce message, y compris sur le téléphone d'un tiers, soit 88 % de la population. Parallèlement, le gouvernement travaille à des accords pour développer des alertes *push* NL-Alert sur des applications de téléphonie mobile, par exemple celles des médias régionaux.

En outre, depuis décembre 2018, 1 200 panneaux numériques diffusant ordinairement des publicités dans le réseau de transport en commun (bus, tram, métro) ont transmis le message d'alerte. En juin 2019, 300 000 personnes ont affirmé avoir ainsi vu l'alerte sur panneaux numériques.

Parallèlement, le site internet officiel [www.crisis.nl](http://www.crisis.nl) procure des informations sur la marche à suivre par types d'incident : explosions et incendies ; conditions climatiques extrêmes ; inondations ; tremblements de terre ; sécheresse ; accident nucléaire et irradiation ; coupure massive de courant ; terrorisme, cyberattaque. Les accidents industriels majeurs ne sont pas traités séparément des cas d'explosions et d'incendies sur ce site général. En revanche, il renvoie à la carte interactive des dangers [www.risicokaart.nl](http://www.risicokaart.nl) qui contient des filtres très détaillés en matière de risques industriels par catégorie ainsi que des conseils et des instructions précises sur la façon de se protéger. Par exemple, on peut lire comme instruction en cas d'accident sur un site Seveso : ne pas se diriger vers le site de l'incident, conserver une distance d'au moins 500 m avec le lieu, ne pas marcher face au vent mais toujours de biais, appeler le numéro d'urgence 112 et suivre les instructions de la police, des pompiers et des services d'urgences médicales.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> <https://flamingo.bij12.nl/risicokaart-viewer/app/Risicokaart-OPENBAAR?bookmark=9a60b23f1934400798034a8ab6d68769>

### 3. La Suède : un dispositif appuyé sur la coopération entre une agence d'État dédiée et les communes

#### *a) Une transposition littérale sans modification de la législation sur l'information du public*

En Suède, la transposition de la directive Seveso III est passée en 2015 par l'adoption de lois et règlements portant modification de la loi 1999 : 381 relative aux mesures pour prévenir et limiter les conséquences des accidents chimiques majeurs, de la loi 2003 : 778 sur la protection contre les accidents, de la loi 2010 : 900 relative à la planification et la construction, ainsi que du code de l'environnement. L'ensemble de ces dispositions ainsi modifiées, auxquelles s'ajoutent le règlement 2015 : 236 et les prescriptions internes de l'Autorité suédoise pour la protection du public et la prévention (*Myndigheten för samhällsskydd och beredskap - MSB*), constitue ce qui est appelé en Suède la « législation Seveso »<sup>1</sup>.

L'exposé des motifs annexé au projet de transposition faisait état, en 2014, de 380 entreprises classées Seveso en Suède. Il était mentionné qu'« un certain nombre d'accidents ont eu lieu dans des installations Seveso en Suède mais aucun n'a eu de conséquences catastrophiques ». En 2017, ce nombre était porté à 394, comprenant 200 entreprises seuil haut et 194 entreprises seuil bas<sup>2</sup>. Dans son rapport sur les événements impliquant des substances dangereuses 2015-2016<sup>3</sup> publié en juin 2017, le MSB répertorie tous les accidents qui lui ont été rapportés et, pour chacun d'entre eux, dresse une description de l'événement, son type, ses causes, les mesures prises, les mesures prévues et/ou proposées et les conséquences. Si le rapport conclut à des conséquences matérielles, sur l'environnement (le plus courant étant le rejet de gaz) et les individus (quelques personnes blessées), aucun décès n'a été à déplorer sur la période de référence. Les accidents rapportés au MSB au cours des trois dernières années étaient de 31 en 2016, 42 en 2017 et 32 en 2018<sup>4</sup>.

Aux termes du §6 de la loi 1999 : 381, un exploitant doit prévenir les risques en matière d'accidents chimiques majeurs. Dans le cas où un tel accident se produit, l'exploitant a l'obligation de limiter les conséquences pour la population, la santé et l'environnement. L'exploitant doit également rédiger un programme d'action précisant comment les accidents chimiques majeurs sont prévenus. Ce programme est inclus dans un système de gestion de la sécurité et est transmis à la préfecture.

---

<sup>1</sup> <https://www.regeringen.se/49bb68/contentassets/12e1ae6014844d6da2e743003f0966d9/genomforande-av-seveso-iii-direktivet>

<sup>2</sup> <https://www.msb.se/siteassets/dokument/utbildning-och-ovning/utbildningsmaterial/sevesogrundutbildning/15-sevesotillsyn/15-sevesotillsyn---presentation.pdf>

<sup>3</sup> <https://rib.msb.se/filer/pdf/28297.pdf>

<sup>4</sup> <https://www.msb.se/siteassets/dokument/utbildning-och-ovning/utbildningsmaterial/sevesogrundutbildning/20-olycksrapportering-fran-verksamhetswutovare-till-eu/20-olycksrapportering-fran-verksamhetswutovare-till-eu---presentation.pdf>

Pour les sites de seuil haut, un rapport de sécurité doit également être rédigé. L'exploitant d'un établissement de seuil haut doit, en concertation avec la commune et les employés, ainsi qu'avec tout autre membre du personnel pouvant avoir une influence sur la sécurité, établir un plan d'urgence interne, transmis à la préfecture.

En matière d'information, la commune dans laquelle se trouve un établissement dit Seveso doit veiller à ce que le public ait accès à des informations à jour. S'agissant des établissements à seuil haut, l'information doit également contenir des données sur les mesures de sécurité devant être prises et comment les personnes à risque d'être touchées par un accident doivent agir. Les exploitants assument les coûts des informations à fournir.

Parallèlement, la loi sur la protection contre les accidents contient des dispositions sur la gestion d'un accident majeur et les responsabilités de l'exploitant et des autorités publiques. Comme le rappelle l'étude d'impact annexée au projet de transposition remis par le gouvernement au conseil pour la législation (*Lagrådsremiss*), les dispositions de la directive Seveso relatives à l'information et aux mesures à prendre en cas d'accidents majeurs n'ont pas nécessité, en Suède, de modification législative, la loi 2003 : 778 contenant déjà de telles dispositions. Le §7 du chapitre 1 de cette loi dispose que « *les communes et les autorités étatiques responsables des services de secours veillent à ce que le public soit informé de la capacité de mener des services de secours. Elles doivent en outre fournir des informations sur la manière dont les alertes et les informations à destination du public se produisent en cas d'accident majeur* ».

S'agissant de la responsabilité incombant à l'exploitant, en vertu du chapitre 2 de la loi 2003 : 778, dans tout établissement dont l'activité est susceptible de produire un accident causant des dommages pour la population ou l'environnement, son propriétaire ou son exploitant a l'obligation, dans une mesure raisonnable, de maintenir ou de préparer la prévention du personnel et des biens, ainsi que de prendre les mesures nécessaires pour empêcher ou limiter de tels dommages. Il est également tenu d'analyser les risques de tels accidents.

Lors du rejet de substances toxiques ou nocives par un établissement relevant du champ d'application de la loi, qui inclut les sites Seveso, l'exploitant doit prévenir la préfecture, la police et la municipalité si ce rejet nécessite des mesures particulières de protection du public. L'information doit également être fournie s'il y a un danger imminent d'un tel rejet (§5, chapitre 2 de la loi précitée).

S'agissant de la responsabilité incombant à la commune, aux termes du chapitre 3 de la loi 2003 : 778, elle concerne en particulier les activités de prévention et les services de secours. La commune doit veiller à ce que des mesures soient prises pour, notamment, assurer la protection contre les accidents. Elle doit, par l'intermédiaire de conseils, d'informations ou de toute autre manière, aider tout individu à se conformer à ses obligations en



vertu de cette loi. La municipalité doit élaborer un programme d'action sur les activités de prévention spécifiant notamment les risques d'accidents dans la commune pouvant nécessiter des services de secours et l'organisation et la planification de ces activités de secours. Le programme d'action est adopté par le conseil municipal pour la durée du mandat. Enfin, la municipalité est responsable des services de secours locaux et les autorités étatiques veillent à la coordination des interventions des différents acteurs.

*b) La coopération entre l'État et les communes en matière d'information et d'alerte*

L'Autorité pour la protection du public et la prévention (*Myndigheten för samhällsskydd och beredskap - MSB*) est l'organisme d'État chargé de soutenir la préparation du public en cas d'accidents, de crises et de défense civile. Cette autorité gère notamment un système d'alerte (*varningssystem*), composé d'une partie de communications importantes à destination du public (*Viktigt meddelande till allmänheten - VMA*)<sup>1</sup> utilisé entre autres en cas d'accidents ou d'événements majeurs, tels que des émissions de gaz. Ces communications sont effectuées de façon à atteindre le public rapidement et efficacement :

- par la télévision et la radio : un VMA est toujours diffusé sur ces deux canaux. Après que l'information est passée, le public peut se procurer des informations supplémentaires par exemple sur le site *krisinformation.se*, auprès d'un numéro dédié aux crises et accidents majeurs (113 13) ou sur le site internet de la municipalité ;

- par des SMS : l'envoi de messages sur le téléphone est possible depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2017 aux personnes se trouvant dans une zone donnée. Ce moyen devient un complément de plus en plus courant aux messages télévisuels et radiophoniques ;

- par un système d'alerte extérieur, sonore, qui comprend 4 500 diffuseurs installés dans les grandes agglomérations et dans des zones particulières autour de centrales nucléaires, et qui peuvent être utilisés pour tout type de danger. Ces équipements appartiennent à l'État mais ce sont les municipalités qui sont chargées de leur exploitation, de leur maintenance et de leur utilisation. Lorsque le système d'alerte extérieur sonore retentit (cela consiste en la répétition pendant au moins 2 minutes de séquences de 7 secondes de sonnerie entrecoupées de 14 secondes de silence), le public est invité, dès qu'il l'entend, à se rendre à l'intérieur, à fermer portes, fenêtres et ventilation et à écouter la station de radio suédoise P4.

---

<sup>1</sup> <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/befolkningsskydd/varningssystem/vma/>

Au niveau communal, à titre d'exemple, la commune de Skellefteå, qui compte un peu plus de 32 000 habitants, présente sur son site internet les différentes entreprises dites Seveso installées sur son territoire et classées selon qu'elles sont seuil haut ou seuil bas, ainsi que les obligations qui incombent autant aux exploitants de ces sites qu'à la commune<sup>1</sup>.

La commune, en concertation avec les entreprises concernées, a également produit une brochure informative envoyée aux personnes habitant à proximité d'une installation Seveso. Cette brochure est également disponible sur le site internet de la commune<sup>2</sup>. Dans cette brochure, la municipalité indique que la législation impose des exigences aux communes qui ont ce type d'installation sur leur territoire, particulièrement en matière d'information du public susceptible d'être touché en cas d'accident : celui-ci devrait être informé de la marche à suivre et des mesures à prendre au moins tous les cinq ans, la brochure vise à répondre à cette exigence. Elle présente sur une carte la localisation des entreprises concernées et ensuite, pour chacune d'entre elles, les risques et accidents possibles et les matières dangereuses présentes ainsi que le risque associé à leurs propriétés. Elle reprend ensuite la procédure en cas d'accident : la façon dont le public est prévenu (VMA présenté *supra*), l'attitude que doit adopter le public lorsqu'il entend le signal ou lorsqu'il se trouve dans un nuage de fumée ou de gaz (par exemple marcher orthogonalement à la direction du vent), avant de rappeler les numéros et sites permettant de s'informer lors d'un accident.

#### **4. L'articulation des dispositifs d'information et d'alerte dans deux systèmes fédéraux**

##### *a) L'Allemagne, un poids lourd industriel dans l'Union européenne*

En **Allemagne**, la directive Seveso III a été reçue en droit interne par la loi de transposition du 30 novembre 2016, modifiant la loi fédérale de protection contre les nuisances, et par un décret du 9 janvier 2017 modifiant le décret sur les accidents du 26 avril 2000. On peut remarquer que cette transposition fut relativement tardive.

Les exploitants sont tenus, en fonction de la nature et de l'étendue des dangers, de prendre toutes les mesures possibles pour prévenir les accidents. Doivent être prises en compte les sources de danger liées à l'activité de l'entreprise, les risques naturels (inondations, tremblements de terre ...) et les interventions de personnes non autorisées. Des mesures préventives sont à mettre en œuvre pour minimiser autant que possible les effets d'un accident.

---

<sup>1</sup> <https://www.skelleftea.se/default.aspx?id=22671&refid=60715>

<sup>2</sup> <https://www.skelleftea.se/Samhallsbyggnad/Sidor/Bifogat/Broschyr%20klar.pdf>

Les exigences requises pour prévenir les accidents sont listées dans le §4 du décret du 9 janvier 2017. L'exploitant est en particulier tenu de prendre les mesures nécessaires pour éviter les explosions et les incendies ou limiter leurs effets, empêcher le rejet de substances dans l'air, les eaux ou les sols. Il doit installer des dispositifs d'alarme, d'alerte et de sécurité et équiper avec des appareils de mesure fiables les zones d'exploitation. Enfin, l'exploitant est tenu de protéger les zones d'exploitation pour éviter toute intrusion de personnes non autorisées.

L'exploitant doit préparer un protocole écrit sur la prévention des accidents et le remettre à l'autorité compétente. Revu au moins tous les 5 ans, ce protocole vise à assurer un niveau élevé de protection en cas d'accident, autant pour la santé humaine que pour l'environnement.

L'information du public est prévue au §8a du même décret. L'exploitant est tenu de mettre à disposition permanente du public certaines informations, lesquelles figurent à l'annexe 5. Que l'entreprise soit seuil haut ou seuil bas, elle doit fournir les coordonnées de l'établissement (nom de l'exploitant ou de l'entreprise, adresse complète), la confirmation que l'établissement est soumis aux dispositions du décret et, pour les établissements seuil haut, qu'un rapport de sécurité a été remis aux autorités compétentes. Il donne une explication claire des activités de l'établissement, le nom et la classification des substances dangereuses présentes dans l'établissement pouvant donner lieu à des accidents majeurs et leurs caractéristiques essentielles dans un vocabulaire simple. L'entreprise veille également à transmettre des informations générales sur la façon dont la population est avertie en cas de besoin et sur le comportement à adopter en cas d'accident ou renvoyer vers un site internet où trouver ces informations. Il rend public la date de la dernière inspection sur place.

Un exploitant d'une entreprise seuil haut doit de surcroît mettre à disposition du public des informations sur les dangers pouvant découler d'un accident, en particulier leurs effets potentiels sur la santé de la population et l'environnement, une présentation des scénarios d'accidents et les mesures prises pour les éviter et limiter leurs effets, la confirmation que l'exploitant est obligé de mettre en œuvre avec les services de secours, y compris dans les locaux de l'établissement, les mesures visant à lutter contre les accidents et à limiter leurs effets et les plans d'alarme et de sécurité externes pour limiter les effets d'événements à l'extérieur des locaux de l'établissement. Le cas échéant, des informations sur la possibilité d'effets transfrontaliers sont indiquées. Les informations doivent être tenues à jour, en particulier pour toute modification liée à un accident. L'obligation d'information doit être mise en œuvre au moins un mois avant la mise en service d'un établissement ou avant une modification liée à un accident majeur.

Avant la mise en service du site industriel, l'exploitant doit informer des mesures de sécurité et du comportement à adopter tout établissement recevant du public, notamment les hôpitaux et les écoles, pouvant être touché en cas d'accident majeur. Cette information doit être adaptée aux besoins particuliers du public qui la reçoit. Ces informations doivent au minimum contenir celles listées à l'annexe 5 et énumérées au précédent paragraphe. Dans la mesure où ces informations sont destinées à la protection du public, elles doivent être coordonnées avec les autorités compétentes en matière de protection contre les catastrophes et d'intervention en cas d'urgence. Les informations sont à vérifier et à actualiser par l'exploitant au moins tous les trois ans, et après un accident majeur.

L'exploitant est également tenu de mettre à disposition du public le rapport de sécurité qu'il rédige. Sur sa demande, certaines parties peuvent toutefois ne pas être divulguées.

Le nombre d'entreprises classées Seveso était de 3 264 fin 2014 et de 3 653 fin 2018<sup>1</sup>. Tous les événements sont enregistrés auprès du bureau central de déclaration et d'évaluation des accidents (*Zentrale Melde- und Auswertestelle für Störfälle und Störungen - ZEMA*). Du 1<sup>er</sup> janvier au 20 novembre 2019, 15 événements ont été rapportés, ce qui peut paraître peu au regard de l'ampleur du secteur industriel, notamment de la chimie, en Allemagne.

Le rôle des autorités publiques en cas d'accident est essentiel : outre leur intervention pour lutter contre l'incident, ce sont elles qui informent la population. En cas d'accident, l'exploitant prévient les autorités compétentes, telles que la police, les services de secours, l'autorité compétente en matière de lutte contre les nuisances. Toutes les autres informations à destination de la population ont vocation à être données plus spécifiquement par la police ou les services de secours.

L'alerte et l'information du public nécessite une coopération entre les différents niveaux d'autorités publiques : État fédéral, *Land* et commune.

Les canaux privilégiés d'alerte sont les sirènes et la radio. Le ministère de l'intérieur de Bavière<sup>2</sup> indique par exemple que dans les zones particulièrement exposées ou à proximité d'un établissement présentant un risque d'accident majeur, la population est avertie non seulement par la radio mais également par l'utilisation de sirènes et de véhicules dotés d'un haut-parleur. En vertu du décret bavarois sur les signaux sonores publics<sup>3</sup>, seules les autorités compétentes (municipalités, autorités mandatées par les municipalités, pompiers) sont habilitées à déclencher une alerte par l'utilisation de sirènes.

---

<sup>1</sup> <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umwelt-wirtschaft/industrie/stoerfaelle-sonstige-meldepflichtige#textpart-3>

<sup>2</sup> <https://www.stmi.bayern.de/sus/katastrophenschutz/warnungundinformation/sirenenundlautsprecher/index.php>

<sup>3</sup> <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BaySchallzVO>

Le bureau fédéral pour la protection des personnes et l'aide en cas de catastrophe (*Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe - BKK*) est l'organe, au niveau central, qui prend en charge tous les domaines de la protection civile et coordonne un système de protection le plus efficace possible pour la population. Il a en outre développé l'application NINA<sup>1</sup>, permettant de recevoir des alertes importantes pour différents types d'événements dangereux, incluant les accidents industriels. Cette application est intégrée au système d'alerte modulaire de l'État fédéral et des *Länder*. Outre cette application, ce bureau a publié un document généraliste sur les comportements à adopter en cas de catastrophe, qu'elle soit naturelle ou industrielle<sup>2</sup>. Ainsi, lorsqu'une sirène retentit, les personnes l'entendant doivent se rendre dans un bâtiment fermé. Les enfants doivent être consignés à l'intérieur et les voisins les plus proches avertis. La brochure préconise également d'aider les enfants, les personnes âgées ou handicapées à se mettre à l'abri et d'inviter les passants à se réfugier temporairement à leur domicile, de fermer les portes et fenêtres autant que possible et de désactiver les systèmes de ventilation ou climatisation.

Les personnes se trouvant hors de chez elles sont conviées à ne pas rester à l'extérieur et à se rendre dans un bâtiment, à ne toucher aucun objet contaminé par un produit chimique qui s'en échappe, à ne pas faire entrer au domicile les vêtements et chaussures en contact avec les particules toxiques, à bien nettoyer la peau ayant été en contact avec ces particules et à consulter un médecin lorsque cela sera possible. Les personnes sont invitées à écouter les stations de radio locales, qui se font le relais des informations importantes et des comportements à adopter. La fin de l'alerte est signifiée également par une sonnerie de sirène.

À titre d'illustration, à Francfort, l'entreprise Alessa a rédigé une brochure en collaboration avec la municipalité sur la protection contre les accidents chimiques. Après la présentation de l'activité et des produits susceptibles de se trouver dans l'établissement, la brochure indique que l'établissement dispose d'une équipe de pompiers sur place, équipés et prêts à intervenir à tout moment. Les événements sont classés en plusieurs catégories selon leur importance et leurs conséquences éventuelles :

- D1 lorsqu'il n'y a pas d'effet au-delà des limites de l'établissement ;
- D2 pour les événements pour lesquels un impact hors des limites de l'établissement ne peut être exclu ;
- D3 pour les événements pour lesquels le danger au-delà des limites de l'établissement est probable ou existe déjà ;

---

<sup>1</sup> [https://www.bbk.bund.de/DE/NINA/Warn-App\\_NINA.html](https://www.bbk.bund.de/DE/NINA/Warn-App_NINA.html)

<sup>2</sup> [https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Broschueren\\_Flyer/Buergerinformationen\\_A4/Ratgeber\\_Brosch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Broschueren_Flyer/Buergerinformationen_A4/Ratgeber_Brosch.pdf?__blob=publicationFile)

- D4 pour les cas les plus difficiles de la classification D3 ou pour les catastrophes.

Les pompiers et la police de Francfort prêtent assistance à tout moment pour lutter contre ou atténuer les dommages. Ils sont de plus chargés de prendre toute mesure nécessaire pour protéger la population ou l'environnement.

La brochure présente ensuite le dispositif d'alerte et les comportements à adopter en cas d'odeur inhabituelle, de fumée, d'explosion ou de pollution inhabituelle. Ce sont ceux évoqués précédemment dans le document du BKK.

Dans les faits, un accident s'est effectivement produit dans cet établissement le 7 janvier 2019<sup>1</sup>. Il s'agissait d'un rejet de trioxyde de soufre sur un pipeline. Initialement classé en D2, le risque a été réévalué en D3 en fin de la matinée. Les sirènes ont été déclenchées et la consigne de garder portes et fenêtres fermées a été transmise à 11h53. À 14h27, la fin de l'alerte a été donnée. Aucun effet sur la population ou l'environnement, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'établissement, n'a été à déplorer dans cet exemple.

#### *b) La Suisse, un exemple extraeuropéen*

En **Suisse**, après l'incendie de l'usine Sandoz à Schweizerhalle (Bâle-Campagne) en 1986, les autorités ont pris conscience de la nécessité de disposer d'une réglementation couvrant les risques industriels. L'ordonnance du 27 février 1991<sup>2</sup> a ainsi « *pour but de protéger la population et l'environnement des graves dommages résultant d'accidents majeurs* » (article 1<sup>er</sup>). Elle se fonde sur la loi du 7 octobre 1983 relative à la protection de l'environnement, selon laquelle « *quiconque exploite ou entend exploiter des installations qui, en cas d'événements extraordinaires, peuvent causer de graves dommages à l'homme ou à l'environnement, doit prendre les mesures propres à assurer la protection de la population et de l'environnement* ».

Le détenteur d'une exploitation à risque est tenu de prendre de lui-même toute mesure pouvant diminuer le risque. Ces mesures doivent tenir compte de trois types de risques, explicités dans le manuel relatif à l'ordonnance<sup>3</sup> sur la protection contre les accidents majeurs, qui est conçu comme un guide d'application :

- les risques liés à l'entreprise elle-même se produisent à l'intérieur de celle-ci et sont dus à son exploitation. Sont inclus à titre d'exemple les défaillances de parties d'une installation, la corrosion, les manquements dans l'organisation, les erreurs du personnel ... ;

---

<sup>1</sup> <https://www.infosis.uba.de/index.php/de/site/12981/zema/index/29387.html>

<sup>2</sup> <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19910033/index.html>

<sup>3</sup> [https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/fr/dokumente/stoerfallvorsorge/uv-umwelt-vollzug/handbuch-zur-stoerfallverordnung-stfo-allgemeiner-teil.pdf.download.pdf/uv-1807-f\\_HBStFV\\_allgemein.pdf](https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/fr/dokumente/stoerfallvorsorge/uv-umwelt-vollzug/handbuch-zur-stoerfallverordnung-stfo-allgemeiner-teil.pdf.download.pdf/uv-1807-f_HBStFV_allgemein.pdf)

- les risques liés au voisinage peuvent être d'origine humaine (incendies, avion ...) ou naturelle (inondation, foudre, tremblement de terre ...);

- et les risques liés à l'intervention d'une personne, interne à l'entreprise ou non, autorisée ou non, qui accède à une zone sensible de l'installation pour commettre un acte perturbant son fonctionnement habituel.

Le détenteur doit également rédiger un « rapport succinct » à destination de l'autorité d'exécution dans lequel il présente l'entreprise, son voisinage et un plan de situation ; les quantités maximales des substances, déchets spéciaux et préparations présents dans l'entreprise et qui dépassent les seuils ; l'évaluation du risque ; les informations ayant servi de base à la conclusion de contrats d'assurance ; des indications sur les mesures de sécurité ; une estimation de l'ampleur des dommages pouvant être causés à la population et à l'environnement en cas d'accident majeur.

Si l'autorité d'exécution conclut, à la lecture du rapport succinct, qu'il n'est pas possible de considérer que l'entreprise ne risque pas de causer des dommages graves à la population et à l'environnement en cas d'accident majeur, l'exploitant doit alors procéder à une étude de risque, c'est-à-dire estimer de façon quantitative le danger lié à son activité. En 2017, 158 entreprises étaient concernées sur 1 227 soumises à l'ordonnance<sup>1</sup>. Cette étude de risque, dont le contenu est précisé à l'annexe 4 de l'ordonnance précitée, doit « *contenir toutes les informations dont l'autorité d'exécution a besoin pour pouvoir (...) examiner et apprécier le risque que constitue l'entreprise pour la population et l'environnement* ». Outre les caractéristiques de l'entreprise et les principaux dangers potentiels, l'étude de risque doit présenter les mesures de sécurité, les principaux scénarios d'accidents majeurs susceptibles de se produire et une estimation du risque constitué par l'ensemble de l'entreprise.

La compétence des cantons est définie par la section 4, articles 12 et suivants, de l'ordonnance précitée. Ils sont ainsi chargés :

- de désigner un organe d'alerte ainsi qu'un organe central, chargé de communiquer immédiatement tout accident majeur au poste d'alarme de la Centrale nationale d'alarme (CENAL) ;

- de prendre des mesures d'information du public et d'alarme ;

- de coordonner les services d'intervention et de contrôle ;

- et d'informer régulièrement l'Office fédéral de l'environnement en lui remettant une synthèse des dangers et risques potentiels sur leur territoire, ainsi que des mesures prises.

---

<sup>1</sup> [https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/fr/dokumente/allgemein/uz-umwelt-zustand/umwelt-schweiz-2018.pdf.download.pdf/Umweltbericht2018\\_F.pdf](https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/fr/dokumente/allgemein/uz-umwelt-zustand/umwelt-schweiz-2018.pdf.download.pdf/Umweltbericht2018_F.pdf)



Outre une information du public sur la situation géographique de l'entreprise industrielle et du domaine attenant où les risques sont notablement accrus, les cantons doivent s'assurer que la population est informée à temps en cas d'accident, que l'alarme est donnée et que la population reçoit des consignes sur le comportement à adopter. L'alarme générale est déclenchée en cas de danger grave pour la population et doit conduire celle-ci à allumer immédiatement la radio pour être informée des consignes en matière de comportement et des communications officielles sur l'événement et à informer ses voisins.

La population concernée par l'incident peut être alertée et tenue informée par trois canaux : les sirènes, les bulletins radio et le système numérique *Alertswiss*.

L'utilisation de sirènes, selon les autorités du canton de Vaud, reste « *face à la fragilité et à la pluralité des outils de communication modernes, le moyen ultime de transmettre efficacement et rapidement l'alarme à l'ensemble de la population* »<sup>1</sup>. Sur le territoire suisse sont implantées environ 5 000 sirènes fixes visant à transmettre l'alarme générale à la population, sous la forme d'un « *son oscillant continu diffusé pendant une minute et répété après cinq minutes* ». À ces alarmes fixes s'ajoutent 2 200 sirènes mobiles, notamment pour donner l'alarme générale dans les régions à faible densité de population ou pour remplacer les sirènes fixes défaillantes. Ces sirènes sont électroniques et leur déclenchement est possible à distance de façon centralisée par la police cantonale. Le système de commande à distance des sirènes, *Polyalert*, a été développé entre 2009 et 2015 par l'Office fédéral de la protection de la population en collaboration avec les cantons et d'autres partenaires. Cependant, toutes les sirènes du pays ne peuvent pas être déclenchées en même temps avec une seule commande, chaque canton reste compétent à son échelle. Pour un événement de plus grande ampleur, les cantons peuvent bénéficier d'une information (en réseau) *via* la Centrale nationale d'alarme.

En outre, la société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR) diffuse des consignes de comportement à adopter. Le système ICARO (information catastrophe alarme radio organisation) prévoit la diffusion immédiate des alertes émises par les autorités en cas d'événement particulier et extraordinaire, quelle que soit l'heure. Les radios locales peuvent également transmettre les consignes du fait de leur contact direct avec la police cantonale.

---

<sup>1</sup> <https://www.vd.ch/themes/securite/protection-de-la-population/en-cas-de-catastrophe-alarme-a-la-population-et-sirenes/>



La troisième façon d'alerter la population est également la plus récente. Il s'agit d'*Alertswiss*, qui se décline en application et site internet. L'application permet de recevoir des notifications à trois niveaux : alarme, alerte et informations sur les différents dangers, ces mêmes informations étant publiées sur le site internet. *Alertswiss* est une interface mise en place conjointement par la Confédération et les cantons. Les notifications sont envoyées par les services compétents aux différents niveaux et l'émetteur d'un message est toujours mentionné. Depuis 2015, l'Office fédéral de la protection de la population est responsable du fonctionnement et de l'infrastructure d'*Alertswiss*. Le dispositif a été testé entre septembre 2017 et février 2018 par dix cantons, la Centrale nationale d'alarme et des organisations d'aide aux personnes handicapées. Le dispositif a ensuite été testé par un groupe de civils volontaires. Les retours sont positifs. Désormais en état de fonctionnement, le site présente une carte des risques et la description des événements en cours.



## LA GOUVERNANCE DES GRANDS PORTS MARITIMES

À la demande de la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, la Division de la Législation comparée du Sénat a conduit une recherche sur la gouvernance des grands ports maritimes dans sept pays : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas, ainsi qu'hors d'Europe, en Australie et à Singapour.

On peut observer plusieurs tendances de fond :

- la persistance d'un modèle latin autour d'établissements publics coordonnés par l'État, exerçant des missions de service public et ne s'engageant dans aucune activité directement commerciale. En Espagne comme en Italie, États régionaux, les collectivités trouvent toutefois une représentation dans le conseil d'administration ou son équivalent. On notera que l'Italie a choisi un modèle de rationalisation des ports par articulation par bassin régional et que l'Espagne a transféré à un autre établissement public national la tutelle des autorités portuaires et nombre de compétences exercées directement par le ministre en Italie ;

- l'extension ailleurs du modèle de la société par actions sous contrôle public, tantôt des autorités locales (Flandres, Pays-Bas), tantôt de l'État (Australie occidentale, Singapour) ;

- l'influence du modèle dominant dans le pays en matière de gouvernance des entreprises sur la structuration interne du port : le conseil d'administration avec directeur général exécutif distinct dans les pays de *Common Law*, le conseil de surveillance avec directoire en Flandres, aux Pays-Bas et à Hambourg, la prédominance du président exécutif de l'autorité portuaire dans les établissements publics en Espagne et en Italie.

### **1. Le modèle hollando-flamand de sociétés anonymes à capitaux publics contrôlées par les communes**

#### *a) L'évolution du statut du port d'Anvers de régie à société*

En **Belgique**, la politique portuaire constitue depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1989 une compétence entièrement régionale, au même titre que les transports à l'exception de la SNCB, et ce malgré l'importance stratégique du port d'Anvers pour l'ensemble de l'économie belge.

Il existe quatre grands ports maritimes : Anvers, Gand, Ostende et Zeebrugge. On se concentrera sur le cas d'Anvers, qui représente les trois quarts de l'activité des ports belges et rivalise avec Rotterdam, le premier port d'Europe. Les trois autres ports n'offrent plus de différences majeures en matière de statut et de gouvernance en raison du cadre commun offert par le décret-cadre sur les ports de 1999<sup>1</sup> significativement modifié en 2008 et de décrets individuels convergents de la région flamande autorisant la transformation des régies communales autonomes. La norme en Belgique est désormais que les grands ports maritimes prennent la forme d'une société anonyme de droit public (*naamloze vennootschap van publiek recht*) dont la gouvernance articule un conseil d'administration et un comité de direction.

L'évolution du statut juridique du port d'Anvers témoigne d'un processus croissant d'autonomisation à l'égard des instances communales. Jusqu'en 1996, il était géré comme un service sans personnalité juridique propre de la commune d'Anvers, soit une pure régie interne. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 1997, par délibération du conseil municipal, fut instituée la société portuaire de la commune d'Anvers dotée de statuts. Le port devint ainsi une régie communale autonome (*autonom gemeentebedrijf*)<sup>2</sup>, soit une personne de droit public créée par une commune pour exercer en autonomie certaines tâches et soumise au droit belge des sociétés.

En 2008, le gouvernement flamand a révisé le décret portuaire, en lien avec une réforme du décret relatif à l'organisation des communes, pour :

- assurer la personnalité juridique à toutes les régies portuaires définies comme toute autorité de droit public ayant comme tâche d'assurer la gestion et l'exploitation des zones portuaires d'Anvers, Gand, Ostende et Zeebrugge délimitées par le gouvernement flamand et qui exerce les compétences administratives portuaires, compétences qui ne sont ni intégralement, ni partiellement transférables ;<sup>3</sup>

- autoriser les régies portuaires à adopter la forme juridique de leur choix<sup>4</sup> ;

- créer spécifiquement un nouveau statut juridique possible mais non obligatoire, celui de régie communale portuaire autonome (*autonom gemeentelijk havenbedrijf*)<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Decreet houdende het beleid en het beheer van de zeehavens ([Havendecreet](#)) du 2 mars 1999.

<sup>2</sup> Cette catégorie est introduite par la loi Erdman du 28 mars 1995.

<sup>3</sup> Nouvel art. 3 bis, Havendecreet introduit par le décret flamand du 1<sup>er</sup> février 2008/50. En 2014, il sera précisé que les compétences administratives portuaires comprennent la gestion et l'exploitation du domaine portuaire public et privé, la fixation et la perception des droits de port, la fixation et l'organisation des services portuaires publics et l'exercice de la police administrative dans la zone portuaire.

<sup>4</sup> Ibid. En 2014, il sera précisé qu'en principe le droit des sociétés s'applique à l'exception des dispositions relatives à la continuité des entreprises en difficulté et des faillites.

<sup>5</sup> Nouvelle section I bis, art. 19 bis à 19 undecies, Havendecreet.

C'est ce dernier statut qui correspondait au port d'Anvers<sup>1</sup> jusqu'en 2016, un statut dès lors consolidé, unifié et reconnu par le gouvernement flamand au lieu d'être simplement le fruit de délibérations des conseils municipaux.

Aux termes du décret portuaire, les régies communales portuaires autonomes sont gérées par un conseil d'administration (CA) et un comité de direction. Les membres du CA sont désignés et révocables *ad nutum* par le conseil municipal; la majorité d'entre eux doit appartenir au conseil municipal et chaque groupe politique du conseil municipal est représenté au CA. Le CA est renouvelé à chaque élection municipale. Le président du CA est élu en son sein par ses membres. L'administration courante, la préparation et l'exécution des décisions du CA sont confiées à un comité de direction présidé par un administrateur délégué. Les membres du comité de direction sont nommés par le CA. En outre, le contrôle financier et des comptes annuels est confié à un collège de trois personnes élues par le conseil municipal hors des membres du CA de la régie portuaire autonome. Au moins l'un des membres du collège de contrôle est un commissaire aux comptes<sup>2</sup>; tous les autres appartiennent au conseil municipal.

Bien qu'il ne reste plus, depuis 2018, d'exemple en activité de régie communale portuaire autonome, cette forme juridique demeure disponible en droit belge et le décret portuaire de 1999 modifié demeure en vigueur. En particulier, la compétence revient toujours aux communes pour créer ou dissoudre un opérateur portuaire quelle que soit sa forme juridique et pour approuver ou modifier ses statuts. Il demeure interdit à la région flamande comme aux personnes morales de droit privé de prendre une participation directe ou indirecte dans les opérateurs portuaires, sauf par exception à Zeebrugge pour des raisons historiques.<sup>3</sup>

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, la régie autonome portuaire d'Anvers a été transformée en société anonyme de droit public *via* l'adoption d'un décret à portée individuelle du gouvernement flamand<sup>4</sup> et une délibération du conseil municipal<sup>5</sup>. La continuité de la personnalité juridique et le maintien des droits et obligations existants entre la régie autonome et la société anonyme ont été garantis expressément. Le statut juridique et le mode de gouvernance actuel du port autonome d'Anvers résultent donc de

---

<sup>1</sup> *Ostende et Gand firent le même choix. Zeebrugge est constitué comme société par actions.*

<sup>2</sup> *La profession libérale équivalente visée en Belgique est celle de « réviseur d'entreprise ».*

<sup>3</sup> *Conformément à l'article 5 alinéa 1<sup>er</sup> du décret portuaire de 1999. Une dérogation spécifique est toutefois prévue pour Zeebrugge géré par une société dont certaines actions appartiennent à des personnes privées et à la région flamande (art. 38). L'entrée en vigueur du décret portuaire ne force pas les actionnaires privés à céder leurs parts et les actions du gouvernement flamand ne peuvent être aliénées sans son approbation par la ville de Bruges.*

<sup>4</sup> *Decreet houdende de omvorming van het Gemeentelijke Havenbedrijf Antwerpen tot en naamloze vennootschap van publiek recht du 17 juillet 2015. Deux décrets ont ouvert la transformation similaire des statuts des ports de Gand en 2013 et d'Ostende en 2018.*

<sup>5</sup> *Délibération du conseil municipal d'Anvers du 26 octobre 2015.*

l'interaction entre trois textes essentiels : le décret régional sur les ports toujours en vigueur qui s'applique expressément au port d'Anvers, le décret régional de transformation en société anonyme de droit public et les statuts approuvés par délibération du conseil municipal.

La transformation en société anonyme était demandée par le port d'Anvers afin de faciliter les prises de participation dans des opérateurs externes en apaisant la méfiance des tiers à l'égard d'un opérateur directement sous tutelle d'une commune, de renforcer sa gouvernance en s'alignant sur les standards internationaux déployés dans les entreprises, et d'améliorer les capacités de financement de l'entreprise en ouvrant la possibilité à des tiers (publics) d'entrer au capital.

Toutes les actions émises lors de la transformation de l'actif net de la régie en capital social de la société anonyme sont accordées à la ville d'Anvers. Par dérogation au code des sociétés, il est permis à la ville d'Anvers de posséder toutes les actions sans limitation de durée et sans avoir à se porter solidairement garante des engagements de la nouvelle société portuaire. Bien que la commune puisse céder des parts, le décret du gouvernement flamand garantit le maintien d'un contrôle public en prévoyant que la ville d'Anvers détienne toujours, directement ou indirectement la majorité des parts. Conformément au décret portuaire, les prises de participation privées dans la société du port d'Anvers demeurent interdites. À toutes les actions sont liés les mêmes droits et obligations ; en particulier, à une action est attaché un unique droit de vote.

Le personnel de la nouvelle société anonyme de droit public peut être employé sous un régime statutaire ou sous contrat de travail, ce qui était déjà prévu par le décret portuaire pour les régies autonomes. Par délibération du conseil municipal, du personnel statutaire peut être transféré à la société anonyme, sous réserve du respect de leur statut.

La gouvernance est régie par les statuts de la nouvelle société anonyme du port d'Anvers approuvés par le conseil municipal en 2015. La société présente trois organes : l'assemblée générale des actionnaires (*Algemene Vergadering*), le conseil d'administration (*Raad van Bestuur*) et le comité de direction (*Directiecomité*).

La société est pilotée par le CA qui détermine la politique générale de la société et prend toutes les décisions à cet égard. Il prend toutes les mesures utiles ou nécessaires pour remplir l'objet social et protéger les intérêts de la société. Ses membres, au nombre de 11 à 13, sont nommés par l'assemblée générale pour un mandat d'au plus six ans. Ils sont révocables *ad nutum*. Le CA compte au moins quatre administrateurs indépendants. Les mandats sont renouvelables à volonté, sauf pour les administrateurs indépendants, qui ne peuvent bénéficier de plus d'un renouvellement. Au plus deux tiers des membres du CA sont du même sexe, ce qui dans les faits instaure un quota minimal d'un tiers de femmes. Les membres du comité de

direction participent aux réunions du CA à titre consultatif, à moins qu'ils ne soient eux-mêmes administrateurs. Le CA élit en son sein un président et un vice-président. Il appartient également à l'assemblée générale de définir les rémunérations des administrateurs, avec une possibilité de distinguer les administrateurs indépendants et les autres. Il est en principe interdit aux membres du CA d'être salariés d'une filiale de la société portuaire d'Anvers ou d'exercer un mandat rémunéré d'administrateur ou de commissaire dans une filiale.

Le comité de direction, qui assure la gestion courante dans le cadre général fixé par le CA, se compose d'au moins trois membres. Le CA nomme le président du comité de direction, dénommé administrateur délégué, qui ne peut être membre du CA, ainsi que tous les autres membres du comité de direction parmi les membres du personnel de la société. La participation au comité de direction est incompatible avec tout mandat politique. Les décisions sont prises à la majorité simple avec voix prépondérante de l'administrateur délégué qui préside. Le président du CA peut assister aux réunions du comité de direction à titre consultatif.

Enfin, un commissaire aux comptes est nommé pour trois ans renouvelables par l'assemblée générale des actionnaires pour assurer le contrôle financier et des comptes annuels.

Bien que les pouvoirs publics aient accordé une autonomie toujours croissante aux ports dans leur gestion, le gouvernement de la région flamande a souhaité disposer indirectement d'un moyen de contrôle de légalité et de coordination stratégique des politiques menées par les communes et les sociétés portuaires. C'est pourquoi l'article 23 du décret portuaire de 1999 institue l'office de Commissaire régional pour les ports (*gewestelijke havencommissaris*). Son titulaire est nommé par le gouvernement flamand avec pour tâche de veiller au respect du cadre légal. Il peut suspendre l'exécution des décisions de l'assemblée générale et du conseil d'administration qu'il estime contraire au décret portuaire ou aux dispositions légales en matière de financement. En outre, son visa est obligatoire pour toutes les décisions de création de filiales et de modification de la participation des sociétés portuaires dans leurs filiales. Le gouvernement flamand est compétent pour trancher les différends entre le Commissaire régional et les sociétés portuaires. Toutefois, cet office est dans la pratique moins un instrument de contrôle qu'une courroie de transmission entre le pouvoir régional et les ports, afin d'assurer une coordination stratégique. D'ailleurs, on peut remarquer que l'actuel Commissaire régional est l'ancien PDG d'une filiale du port d'Anvers, peu suspect par conséquent de vouloir soumettre les sociétés portuaires à une tutelle administrative pesante.

Au plan stratégique à l'échelle régionale de la Flandre, et par voie de conséquence à l'échelle nationale de la Belgique, la coopération entre les ports pour éviter une concurrence stérile est un enjeu majeur pour le gouvernement flamand qui y a consacré les articles 24 à 27 du décret portuaire de 1999.

Les sociétés portuaires, qui peuvent créer des accords de coopération économique avec d'autres personnes morales de droit public, doivent collaborer avec le gouvernement flamand afin de tirer parti de l'entier potentiel portuaire *via* des initiatives communes. En outre, pour faciliter le règlement extrajudiciaire des différends entre les sociétés portuaires belges ou entre celles-ci et leurs usagers, notamment en matière commerciale, est prévue la possibilité pour les parties de recourir à l'arbitrage.

Surtout, pour soutenir la politique portuaire, et notamment la coopération entre les sociétés portuaires, est constituée une Commission portuaire flamande (*Vlaamse Havencommissie* – VHC)<sup>1</sup>. Cet organe consultatif, présidé par un expert indépendant, se compose de 30 membres, nommés pour 4 ans par le ministre flamand en charge des travaux publics et représentant l'ensemble des parties prenantes du secteur : 8 représentants des organisations patronales et 8 représentants des syndicats d'employés ; un représentant pour la navigation fluviale, un pour le transport routier et un pour le secteur ferroviaire ; 11 représentants des ports autonomes dont 5 pour Anvers.

La Commission portuaire réalise une veille scientifique, fait des prévisions d'évolution du trafic et étudie l'évolution de la compétitivité des ports flamands. Elle organise la concertation entre ses membres pour faciliter la mise en œuvre de la politique portuaire et favoriser la coopération entre les ports. Elle formule des avis et des recommandations sur les projets des ports qui sollicitent une subvention ou un investissement de la région flamande. Si les coûts des investissements projetés dépassent 10 millions d'euros, le gouvernement flamand est tenu de saisir pour avis la Commission portuaire. Au titre de sa contribution générale à la définition de la politique portuaire, elle formule des avis et des recommandations sur les objectifs généraux de la politique de développement des infrastructures et d'exploitation des ports, sur les connections avec l'intérieur des terres, sur la concertation interrégionale et internationale, ainsi que sur les conditions de concurrence entre les ports (financement, subvention, accords de coopération). Elle présente chaque année un état des lieux des ports flamands.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> L'article 24 du décret portuaire est complété par un arrêté du gouvernement flamand sur la compétence, la composition et le fonctionnement de la commission portuaire. Cf. [Besluit van de Vlaamse regering betreffende de bevoegdheid, de samenstelling en de werking van de Vlaamse Havencommissie](#) du 12 janvier 2001.

<sup>2</sup> Dernier publié : [De Vlaamse havens](#) – Feiten, statistieken en indicatoren voor 2017.



*b) Le port de Rotterdam, une société anonyme classique où l'État et la commune coopèrent*

Le régime de gouvernance des ports belges se rapproche sensiblement du modèle déjà retenu aux **Pays-Bas**. Les principaux ports néerlandais, Rotterdam et Amsterdam, sont en effet constitués comme des sociétés anonymes non cotées dont les actions sont détenues par des personnes publiques. La commune d'Amsterdam détient l'intégralité des parts de son port, mais la commune de Rotterdam n'en détient que 70,83 %, les 29,17 % restants étant propriété de l'État néerlandais, ce qui reflète l'importance stratégique maintes fois réaffirmée par le gouvernement néerlandais de cette infrastructure essentielle pour le pays. Cela ne donne pas automatiquement une minorité de blocage à l'État dans la société portuaire de Rotterdam, mais seulement pour certaines décisions fondamentales (réduction de capital, fusion, scission, changement des statuts et dissolution).

Toutefois, plutôt que d'adopter un texte-cadre spécialement pour les ports maritimes, le législateur néerlandais a choisi de laisser s'appliquer pleinement le code civil, hormis des dispositions sur la sécurité des ports. Plus précisément, c'est le régime structuré (*structuurvennootschap*), censé apporter des garanties de stabilité, qui s'applique aux sociétés portuaires telles que *Havenbedrijf Rotterdam N.V.*, sur laquelle nous nous concentrerons, sachant que les statuts du port d'Amsterdam et le régime applicable sont similaires. C'est à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 que le port de Rotterdam autrefois opéré comme une régie autonome de la commune a été transformé.

L'adoption du régime structuré est rendue obligatoire, non pas en raison d'un lien quelconque avec l'activité portuaire ou la nécessité de protéger un actif national stratégique, mais parce que la société portuaire de Rotterdam remplit trois conditions générales valables pour toute société anonyme qu'énonce le code civil néerlandais<sup>1</sup> :

- le capital souscrit réellement distribué aux actionnaires (*het geplaatste kapitaal*)<sup>2</sup> est supérieur à 16 millions d'euros ;

- il est institué conformément aux obligations légales un conseil d'entreprise (*ondernemingsraad*) permettant aux salariés de participer à la gestion de l'entreprise ;

- sont employés au moins 100 salariés, le port de Rotterdam employant directement environ 1 200 salariés.

Les trois organes essentiels de la société anonyme en régime structuré sont l'assemblée générale, le conseil de surveillance (*raad van commissarissen*) et la direction générale. Dans le régime structuré,

---

<sup>1</sup> Art. 2:153 *Burgelijke Wetboek (BW)*.

<sup>2</sup> Un capital souscrit de 900 millions d'euros pour un capital social (*maatschappelijk kapitaal*) de 3 milliards d'euros d'après le rapport annuel *Havenbedrijf Rotterdam*, [jaarverslag](#) 2018, p. 131.

l'organe de surveillance dispose de compétences très étendues. En particulier, toutes les décisions de l'assemblée générale en matière de fusion, de scission, de modification des statuts ou de dissolution de la société doivent être approuvées par le conseil de surveillance.<sup>1</sup>

Toutefois, les actionnaires de la société portuaire de Rotterdam étant uniquement des personnes publiques, certains éléments du régime structuré ne s'appliquent pas, conformément à une dérogation légale valable également pour les coopératives, les fondations ou les entreprises détenues entièrement par une seule personne physique.<sup>2</sup> Sans remettre en cause la plupart de ces pouvoirs élargis, la dérogation pour les sociétés anonymes de droit public vise surtout à renforcer les compétences de l'assemblée générale des actionnaires, donc celles de la personne publique qui contrôle l'entreprise.

Le changement essentiel porte sur la nomination de la direction de l'entreprise : en régime structuré normal, le conseil de surveillance nomme et révoque la direction, alors qu'en régime dérogatoire, tel qu'il est défini dans les statuts du port de Rotterdam, il appartient à l'assemblée générale de nommer et révoquer la direction.<sup>3</sup> Le conseil de surveillance de la société portuaire de Rotterdam ne garde à cet égard que le pouvoir de suspendre temporairement un membre de la direction et le pouvoir de nommer le président parmi les membres de la direction.<sup>4</sup>

La direction générale du port de Rotterdam est composée de trois membres collectivement responsables devant le conseil de surveillance et l'assemblée générale de la conduite de la société et de la gestion des affaires courantes. C'est elle qui est chargée de la préparation des états financiers annuels et de l'élaboration du plan stratégique quadriennal. Un règlement interne détaillant les principes de son action et les meilleures pratiques à suivre est adopté par le conseil de surveillance.

Il appartient à la commune et à l'État en tant que constituants de l'assemblée générale de former le conseil de surveillance, qui doit comprendre entre 5 et 9 membres.<sup>5</sup> La procédure de nomination des membres du conseil de surveillance par l'assemblée générale suit les dispositions du code civil applicables aux sociétés anonymes en régime structuré. Les candidats sont proposés par le conseil de surveillance lui-même sur la base d'un profil de poste établi pour préciser ses exigences en matière d'expertise, d'expérience et d'indépendance. Les propositions de candidats s'appuient notamment sur des recommandations que peuvent

---

<sup>1</sup> Art. 2 :164 BW.

<sup>2</sup> CF. Art. 2 :154 à 2:157 BW.

<sup>3</sup> Par dérogation au cas général du régime structuré prévu à l'art. 2 :162 BW.

<sup>4</sup> Art. 24 & 25, Statuten van Havenbedrijf Rotterdam N. V, version certifiée par acte notarié du 4 février 2014.

<sup>5</sup> Actuellement, il existe 6 sièges au conseil de surveillance du port de Rotterdam dont un vacant, ce qui ne l'empêche pas de fonctionner.

formuler l'assemblée générale et le conseil d'entreprise garantissant la représentation des salariés.<sup>1</sup> Il faut une majorité de suffrages exprimés représentant un tiers des actions pour que les propositions de conseil de surveillance soient rejetées par l'assemblée générale. Dans le silence de l'assemblée générale, les candidats sont nommés membres. Le mandat dure quatre ans renouvelables.

Le conseil de surveillance élit en son sein un président et un ou plusieurs vice-présidents. Il se dote d'un règlement intérieur et établit trois commissions pour l'audit, les rémunérations et les nominations.

De façon classique, le conseil de surveillance supervise la direction générale de la société et la marche générale des affaires. Il a également pour mission de conseiller la direction. Son contrôle et ses avis portent sur les voies et moyens de réaliser les objectifs de la société, sur la stratégie et les risques liés aux activités, sur l'organisation et le fonctionnement des systèmes de contrôle internes, sur le rapport financier et sur la conformité à la réglementation. La direction est tenue de lui transmettre toutes les informations nécessaires à l'exercice de ses missions.

Certaines décisions relèvent de la direction comme la conclusion ou la rupture d'un accord de partenariat avec une autre personne morale ou une autre société dès lors que l'intérêt pour le port représente au moins 5 millions d'euros et de même pour une prise de participation de la même valeur dans le capital d'une société tierce, ainsi que pour réaliser des investissements au-delà de 10 millions d'euros ou contracter un emprunt de de même montant.<sup>2</sup>

Conformément aux statuts du port de Rotterdam, afin de renforcer sa position concurrentielle dans le contexte européen à court comme à long terme, l'objet de la société est de développer, d'aménager, de gérer et d'exploiter le complexe portuaire et industriel de Rotterdam, d'une part, d'agir comme autorité portuaire garantissant l'ordre et la sécurité maritime et facilitant l'exercice efficient et sûr des activités de transport maritime, d'autre part.<sup>3</sup> Ses revenus proviennent, d'un côté, de la location de terrains à des entreprises de stockage et transbordement ou pétrochimiques pour l'essentiel, de l'autre, de la perception de la redevance portuaire sur les navires utilisant les installations portuaires.

Le rôle économique majeur du port pour les Pays-Bas et l'exercice de missions de service public en tant qu'autorité portuaire justifie le maintien intégral de la société dans le giron de la puissance publique. C'est pourquoi aux termes des statuts, l'assemblée générale des actionnaires, qui rassemble la commune de Rotterdam et l'État néerlandais, est seule compétente pour

---

<sup>1</sup> Art. 2 : 158 BW et art. 29, Statuts. En principe, le conseil de surveillance doit proposer comme candidat au moins une personne qui a été recommandée par le conseil d'entreprise.

<sup>2</sup> Art. 25, Statuts.

<sup>3</sup> Art. 2, Statuts.

émettre des actions. C'est aussi pourquoi les actionnaires ne peuvent être que des personnes morales de droit public ou des sociétés contrôlées exclusivement par elles.<sup>1</sup> Des clauses supplémentaires assurent la stabilité de l'actionnariat : un actionnaire qui voudrait céder ses parts doit les proposer aux autres actionnaires qui disposent d'un droit d'achat préférentiel.<sup>2</sup>

Pendant longtemps, entre 1968 et 2012, l'État néerlandais a confié la concertation, la coordination et la coopération entre les ports à une commission consultative puis à un conseil national (*Nationale Havenraad*) qui devait contribuer à améliorer leur compétitivité internationale commune. Dans le cadre d'une politique d'austérité générale promue par le gouvernement Rutte I, le conseil a été supprimé et ses missions reprises directement par le ministère de l'équipement et de l'environnement. Parallèlement, les ports maritimes se sont regroupés dans une nouvelle organisation professionnelle propre (*Branche Organisatie Zeehavens - BOZ*) destinée à porter les intérêts communs des ports, à organiser la concertation interne sur les évolutions de la politique maritime et à servir d'interlocuteur à l'État.

## **2. En Allemagne, une compétence régionalisée, des statuts juridiques divers mais assurant le contrôle des collectivités territoriales**

En Allemagne, le précédent contrat de coalition gouvernemental, valant pour la 18<sup>e</sup> législature, traitait la poursuite du développement du concept de port national pour les ports maritimes et intérieurs. Les objectifs de l'approche des « ports nationaux 2015 » étaient de :

- permettre aux ports de continuer à faire face aux défis économiques et logistiques ;
- améliorer la compétitivité des ports maritimes et intérieurs ;
- soutenir le transfert du transport de marchandises par voie ferroviaire ou maritime ;
- et contribuer à atteindre les objectifs environnementaux et climatiques du gouvernement.

Selon l'agenda maritime 2025 du gouvernement, l'économie portuaire allemande compte plus de 200 entreprises portuaires réparties sur 21 sites.

---

<sup>1</sup> Art. 4, Statuts.

<sup>2</sup> Art. 17, Statuts.

Le modèle de gouvernance des ports allemands diffère selon le port considéré. On retiendra ici le modèle du port de Hambourg, détenu par la ville qui a créé un organisme de droit public pour le gérer, et celui de Rostock, qui appartient en majorité à la ville et pour le reste au *Land*, et dont la gouvernance est assurée par une société à responsabilité limitée (*GmbH*).

Le port de Hambourg est le 3<sup>e</sup> plus important en Europe et le 19<sup>e</sup> à l'échelle mondiale pour les containers. Sa gouvernance a fait l'objet d'une réforme importante. En 2004, l'autorité qui constitue le gouvernement de la ville-État de Hambourg (*Senat*), après avoir examiné plusieurs formes juridiques possibles, a opté pour la création de l'autorité portuaire de Hambourg sous forme d'un organisme de droit public. Cette solution permettait notamment d'avoir plus de liberté pour recourir à des emprunts de façon rapide et indépendante du budget de la ville et ainsi répondre efficacement et rapidement aux demandes du marché<sup>1</sup>.

La loi régionale sur l'autorité portuaire de Hambourg du 29 juin 2005 a institué la « *Hamburg Port Authority* » (HPA), basée à Hambourg et détenue à 100 % par la ville-État de Hambourg. Ses statuts ont été adoptés le 4 octobre 2005<sup>2</sup> et précisent les rôles de chaque entité de la HPA. Elle a pour mission générale le développement, l'extension et la gestion du port de Hambourg, incluant la création d'une infrastructure publique, les implantations d'industries et la location des parcelles du port. À cette fin, elle est en particulier chargée de :

- la planification, la construction, l'exploitation, l'administration, le financement et la maintenance de l'infrastructure générale du port de Hambourg, du chemin de fer portuaire et des voies navigables fédérales ;
- la préparation et l'exécution des missions d'aménagement portuaire ;
- la garantie de la sécurité et de l'efficacité de la circulation fluviale ;
- l'exécution de missions relevant du domaine du pilotage portuaire ;
- l'exécution des missions relevant du droit de l'eau et de la gestion des eaux s'agissant des eaux superficielles ;
- la surveillance des systèmes privés de protection contre les inondations ;
- ou encore la planification, la conception, l'exécution, l'entretien et la surveillance des systèmes publics de protection contre les inondations, ainsi que la maintenance et l'exploitation de la plupart des ouvrages spéciaux.

---

<sup>1</sup> <https://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/15989/hamburg-port-authority.pdf>

<sup>2</sup> <http://www.landesrecht-hamburg.de/jportal/portal/page/bshaprod.psm1?showdoccase=1&doc.id=jlr-HPASaVHArahmen&st=lr>

La HPA réalise les missions qui lui incombent en tenant compte des intérêts du port de Hambourg à l'échelle nationale comme internationale.

En termes d'organisation, la HPA est pilotée par un conseil de surveillance (*Aufsichtsrat*) et gérée par une direction générale (*Geschäftsführung*).

Le conseil de surveillance est composé de neuf membres, dont six sont désignés par le *Senat* de la ville-État de Hambourg et trois sont élus par les employés de l'établissement lors d'un scrutin « *direct, libre, égal et secret* ». Les règles procédurales propres à cette élection sont définies par le conseil de surveillance dans un règlement électoral, lequel doit être porté à la connaissance des employés de l'établissement sous une forme appropriée.

La durée d'un mandat de membre du conseil de surveillance est de quatre ans au plus. Les membres du conseil de surveillance peuvent toutefois poursuivre leurs fonctions si, à leur expiration, les prochains membres n'ont pas encore été désignés ni élus, et ce jusqu'à leur arrivée en fonction. En cas de démission d'un membre en cours de mandat, il est remplacé soit par un membre élu suppléant, soit par un nouveau membre désigné. S'agissant des prises de décision, le *quorum* est atteint lorsqu'au moins la moitié des membres y prennent part, dont au moins trois membres désignés. Il peut créer des comités d'au moins trois membres. À l'échelle des comités, le *quorum* est de trois membres dont deux désignés. Dans les deux cas, les décisions sont adoptées à la majorité simple, les abstentions n'étant pas comptabilisées.

Le conseil de surveillance a pour mission de conseiller et surveiller la direction générale. Il a toute latitude pour demander à n'importe quel moment à la direction générale un rapport sur les affaires de la HPA, consulter et vérifier les livres et écrits ou encore effectuer des visites sur place. Il est responsable de la nomination, de l'emploi et du licenciement des membres de la direction générale. Il nomme également les commissaires aux comptes. Il a mandat pour vérifier la régularité de la gestion et de l'utilisation des subventions octroyées par la ville-État de Hambourg. Il doit approuver le rapport annuel, le rapport de gestion et la proposition d'utilisation du résultat annuel, il doit également rendre compte de ce résultat aux autorités compétentes. Son approbation est nécessaire pour plusieurs opérations fondamentales de la HPA, telles que le budget et ses modifications, la fixation de frais applicables, la mise en place de règles de base concernant la conclusion, la modification ou l'annulation des contrats, la création de sociétés ou la gestion de droits de participation (cession, augmentation ...) ou encore l'acquisition de terrains.

La direction générale est composée de deux membres qui en partagent la responsabilité. Ils sont nommés pour cinq ans renouvelables. L'un des deux membres est désigné par le conseil de surveillance pour exercer la présidence de la direction. Celui-ci représente alors la direction

générale auprès du public, des autorités, des associations, des médias ... La direction générale dirige la HPA et, à ce titre, doit prendre en compte les règlements législatifs et juridiques, ainsi que les dispositions statutaires, et veiller à leur observation. Elle doit tenir compte des intérêts publics fixés par le *Senat* et de la politique portuaire. La HPA est représentée par la direction générale pour les affaires contentieuses comme non contentieuses. La direction générale est tenue de prendre toute mesure appropriée, notamment par la mise en place d'un système de surveillance adapté, afin d'éviter que le développement, la continuité et la situation économique de la HPA soient menacés. La HPA est divisée en plusieurs pôles : public, commercial, fonctions administratives et filiales.

La direction générale doit rapporter devant le conseil de surveillance sur la politique générale prévue et les questions fondamentales pour son avenir, au moins une fois par an et à chaque changement économique majeur, sur la rentabilité de la HPA, sur le déroulement des affaires et la situation de la HPA, sur les affaires essentielles pour la rentabilité ou la liquidité de la HPA, sur les affaires liées aux filiales et aux participations et sur les cas de recours à des expertises lors de l'année d'exercice écoulée pour lesquels la valeur contractuelle a dépassé les 25 000 euros.

Les relations de la HPA avec la ville-État de Hambourg sont réglées au §10 de la loi régionale instituant l'autorité portuaire. L'autorité de tutelle exerce la surveillance technique et juridique de la HPA.<sup>1</sup> Certaines décisions du conseil de surveillance nécessitent l'approbation de l'autorité de tutelle. La Cour des comptes de la ville-État de Hambourg supervise la gestion économique.

En termes financiers, le rapport annuel 2018 indique que les revenus ont augmenté de 37 millions d'euros entre 2017 et 2018, qui s'expliquent par l'augmentation des loyers perçus, des contrats de location, par l'augmentation des redevances portuaires et des revenus des ports ainsi que par des revenus exceptionnels à l'instar de la vente d'un bateau. Le résultat net était de 18,2 millions d'euros, en hausse significative depuis l'année précédente (+ 80,8 millions d'euros). Ce résultat est expliqué, d'une part, par un financement public complet du secteur public de la HPA pour la première fois et, d'autre part, par un excellent résultat de son secteur commercial.

---

<sup>1</sup> L'autorité de tutelle est l'autorité régionale compétente pour l'économie, les réseaux et l'innovation. (III, [Anordnung](#) zur Durchführung des Gesetzes über die Hamburg Port Authority du 1<sup>er</sup> décembre 2009).

La fiche de l'ISEMAR sur le port de Hambourg précisait à ce propos que « *La HPA peut être divisée en deux grands pôles : le pôle commercial construit, entretient et gère les infrastructures à caractère commercial. Le financement relève alors de la sphère privée (pas de financements publics). Le pôle municipal construit, gère et entretient les infrastructures à caractère public et peut faire appel pour cela aux financements publics. Dans le premier cas, la ressource financière provient du fruit des concessions (les royalties), tandis que dans le second elle est issue des taxes portuaires (droits de ports)* »<sup>1</sup>.

Le port de Hambourg a réalisé en 2017 une manutention de conteneurs à hauteur de 8,8 millions de pièces, dont 6,9 millions par la société portuaire *Hamburger Hafen und Logistik Aktiengesellschaft (HHLA)*, détenue à 69,58 % par une entreprise elle-même détenue à 100 % par la ville-État de Hambourg.

En contrepoint, on présentera brièvement le port de Rostock sur la Baltique. Il est la propriété à la fois du *Land* de Mecklenburg-Vorpommern (à 25,1 %) et de la ville hanséatique de Rostock (à 74,9 %)².

Il s'agit d'une société à responsabilité limitée dont le but est de promouvoir la position concurrentielle du port de Rostock. Pour ce faire, la société développe et construit des infrastructures et des espaces dans le but qu'ils soient utilisés par des tiers contre rémunération. Plus précisément, ses missions principales consistent en :

- l'administration, le développement et l'entretien des infrastructures portuaires ;

- la location de terrains et de biens immobiliers pour des locaux dans la zone commerciale du port de Rostock et la fourniture de prestations de service public.

La société est gérée par un directeur général. Le conseil de surveillance comporte 6 personnes, issues du conseil municipal de la ville pour 4 d'entre elles, dont le président, du ministère de l'énergie, l'infrastructure et la digitalisation du *Land* de Mecklenburg-Vorpommern et de la chancellerie du *Land*.

Jusqu'en 2016, le port de Rostock était connu sous le nom de « port de Rostock – société de développement à responsabilité limitée (HERO) ». Le changement de nom est officiellement intervenu début 2017, dans le but d'améliorer la communication internationale et de simplifier la communication locale et régionale³. En 2018, 25,6 millions de tonnes de biens ont été manutentionnés dans le port de Rostock.

---

<sup>1</sup> <https://www.isemar.fr/wp-content/uploads/2016/11/note-de-synthese-isemar-89.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.rostock-port.de/hafen-rostock/rostock-port/das-unternehmen.html>

<sup>3</sup> [http://www.b4bm.v.de/nachrichten/mittleres-mecklenburg\\_artikel,-Aus-Hafen-Entwicklungsgesellschaft-Rostock-mbH-wird-die-Rostock-Port-GmbH-\\_arid,161096.html](http://www.b4bm.v.de/nachrichten/mittleres-mecklenburg_artikel,-Aus-Hafen-Entwicklungsgesellschaft-Rostock-mbH-wird-die-Rostock-Port-GmbH-_arid,161096.html)



### 3. Un régime latin organisé autour de réseaux d'établissements publics d'État à statut légal

#### *a) La réforme de 2016 en Italie visant à rationaliser les implantations et réorganiser la gouvernance des ports*

En **Italie**, les statuts et la gouvernance des grands ports maritimes sont régis par la loi et répondent à un modèle uniforme. Le régime actuel est le fruit de la réforme des autorités portuaires de 2016<sup>1</sup> qui a significativement modifié la loi portuaire de 1994<sup>2</sup>. Cette réforme faisait partie des actions destinées à mettre en œuvre le Plan stratégique national des ports et de la logistique, prévu par le législateur dès 2014 et pour l'élaboration duquel la Cour constitutionnelle a exigé l'implication des régions<sup>3</sup>. Le cadre légal du système portuaire, comme l'organisation du réseau et les orientations stratégiques de la politique portuaire, demeurent toutefois solidement dans les mains de l'État italien.

L'axe central de la réforme de 2016 dans la droite ligne du plan stratégique antérieur est l'adoption d'une perspective systémique destinée à limiter les effets de l'émiettement, de l'incohérence des politiques et de la compétition stérile entre les ports individuels. Pour tirer parti de la position stratégique de l'Italie en Méditerranée dans un contexte de concurrence internationale intense, il a été considéré comme nécessaire de regrouper et redimensionner les ports autour de bassins maritimes régionaux, de redessiner les organes dirigeants pour simplifier les procédures de décision et de promouvoir le développement des infrastructures et des interconnexions.

Les 24 précédentes autorités portuaires ont été remplacées par 15 autorités de système portuaire (*Autorità di sistema portuale*) correspondant à 15 bassins maritimes regroupant 57 ports italiens de portée nationale ou internationale<sup>4</sup>. La définition des bassins maritimes régionaux et la distribution des ports relevant de chaque autorité sont fixées par la loi. Pour chaque autorité dans chaque bassin, on retrouve en général un schéma articulant un grand port siège de l'autorité (Gênes, La Spezia, Livourne, Civitavecchia, Gioia Tauro, Bari, Ancône, etc.) et plusieurs ports plus petits comme satellites. C'est ce réseau portuaire articulant le port-centre et les ports satellites qui constitue pour chaque autorité son « système portuaire » selon l'expression retenue par le législateur italien. Certaines autorités dans

---

<sup>1</sup> Decreto Legislativo [n. 169](#) – Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali, du 4 août 2016. Pour une appréciation juridique de la réforme, voir F. Mancini, « Le Autorità di sistema portuale » in *Il Libro dell'Anno del diritto* 2017.

<sup>2</sup> Legge [n. 84](#) – Riordino della legislazione in materia portuale, du 28 janvier 1994.

<sup>3</sup> L'article 117 de la Constitution italienne place les ports et aéroports civils et les grands réseaux de transports et de navigation parmi les matières de compétence législative concurrente entre l'État et les régions.

<sup>4</sup> Dans le précédent schéma d'organisation, 38 de ces ports étaient dirigés par des autorités portuaires.

certaines bassins ne couvrent qu'un seul port (Tarente pour la mer Ionienne). Certaines régions (Ligurie, Sicile, Pouilles) comptent deux autorités de système portuaire.

Le schéma n'est toutefois pas définitivement figé. Les présidents de région peuvent demander au ministre de l'infrastructure et des transports d'insérer un port d'importance régionale ou transféré à la région au sein du réseau préexistant d'une autorité ou de transférer un port du ressort d'une autorité à celui d'une autre. Une clause de révision est inscrite dans la loi pour ouvrir la possibilité, à compter de trois ans après l'entrée en vigueur du décret législatif de 2016, soit depuis septembre 2019, de réduire le nombre d'autorités et de redessiner les domaines portuaires en fonction des volumes de trafic et des interactions entre les plateformes logistiques<sup>1</sup>.

Il convient de remarquer que le ressort d'intervention des nouvelles autorités n'est plus le port mais bien une sorte de circonscription territoriale élargie. La gouvernance des activités portuaires dans chacun des 15 bassins est assurée depuis le port-centre tandis que des structures administratives d'exécution et de gestion sont installées dans les ports satellites sous la forme de bureaux territoriaux sous la direction du secrétaire général de l'autorité de système portuaire.

Le modèle italien impose un régime juridique et un modèle de gouvernance uniques à l'ensemble des 15 autorités portuaires, même si leur taille, leur trafic, leur importance économique, la structuration interne du réseau formé du port-centre et des ports satellites diffèrent grandement. C'est la considération domaniale qui paraît l'emporter : le port, abstraction faite des activités entrepreneuriales qu'il abrite, est avant toute une propriété publique appelée à être gérée de façon uniforme par la puissance publique.

La question du statut juridique est formellement tranchée par la loi en fonction des considérations précédentes. Les autorités de système portuaire sont des établissements publics administratifs de l'État (*ente pubblico non economico di rilevanza nazionale*). Elles sont dotées de la personnalité juridique, ainsi que de l'autonomie administrative, organisationnelle, réglementaire, comptable et financière. Devant toute juridiction, elles peuvent être représentées par leurs propres conseils ou par ceux de l'État (*Avvocatura dello Stato*).

Toutefois, l'autonomie des autorités portuaires doit être relativisée. D'abord un cadre légal précis lié au statut d'EPA complété par les dispositions spécifiques de la loi de 1994 révisée s'impose à elles. En particulier, les dispositions relatives à l'emploi public<sup>2</sup> s'appliquent à son personnel. Ensuite, elles sont placées sous la tutelle du ministre des infrastructures et des transports. Cette tutelle comprend non seulement un pouvoir de surveillance mais aussi un pouvoir d'orientation. Plusieurs actes et mesures internes, tels

---

<sup>1</sup> Art. 6, al. 14, DLeg. 169/2016. Cette possibilité n'a pas encore été utilisée.

<sup>2</sup> DLeg n. 165 – *Testo unico sul pubblico impiego*, du 30 mars 2001.

que les procédures de recrutement du personnel, les modes d'attribution des fonctions de direction et la préparation des bilans comptables, sont soumis à l'approbation du ministre. La Cour des comptes contrôle enfin la gestion financière des autorités portuaires<sup>1</sup>.

Les missions des autorités dans chaque bassin sont essentiellement le pilotage, la programmation, la coordination, la régulation et le contrôle des opérations et services portuaires dans leur ressort, l'octroi des autorisations et concessions, le pouvoir de police administrative, notamment en matière de sécurité, la maintenance des installations, la promotion du raccordement des réseaux logistiques, l'administration des biens du domaine public maritime qui leur échoit.

En revanche, conformément à leur statut d'établissement public administratif, les autorités de système portuaire ne peuvent réaliser, ni directement ni par l'intermédiaire de sociétés, aucune opération économique portuaire proprement dite, ni aucune activité étroitement connexe. La réforme de 2016 n'a pas modifié ce point. Malgré l'interdiction d'entrer dans la sphère économique, les autorités de système portuaire peuvent toutefois prendre des participations minoritaires dans des initiatives visant à la promotion de liaisons logistiques et intermodales<sup>2</sup>. On notera également que le juge a pu retenir d'autres qualifications pour des autorités portuaires dans des affaires concrètes. Par le passé, avant la réforme de 2016, la cour de cassation italienne avait retenu la qualification d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) en examinant la relation de travail entre le port et son personnel<sup>3</sup>. Surtout très récemment, le tribunal de Gênes a retenu la qualification d'entreprise en appliquant le droit communautaire de la concurrence<sup>4</sup>.

À titre d'exemple, l'autorité du système portuaire de l'Adriatique Orientale, basée à Trieste, est parfaitement dans son rôle lorsqu'elle signe le 5 novembre 2019 un mémorandum d'accord avec le conglomérat d'État chinois et géant des infrastructures CCCC (*China Communications Construction Company*) dans le cadre du programme des nouvelles routes de la soie auxquelles l'Italie a adhéré en mars 2019. Il vise la création d'une plateforme logistique connectée au port de Trieste, la mise en service d'entrepôts par le groupe chinois et le lancement de projets-pilotes en commun dans l'arrière-pays de Shanghai et de Shenzhen. L'idée est de constituer un canal logistique intégré entre l'Italie et la Chine dont le port de

---

<sup>1</sup> Art. 6, al. 5, 7 et 9 & Art. 12, DLeg. 169/2016.

<sup>2</sup> Art. 6, al. 4 et 11, DLeg. 169/2016.

<sup>3</sup> Cass., S.U. n. 10279, du 28 octobre 1998 & Cass., n. 13279, du 14 octobre 2000.

<sup>4</sup> T. Genova, S. n. 1016, du 11 avril 2019, *Autorità portuale di Genova c/ Steinweg – GMT*. En l'espèce, un concessionnaire s'estimait défavorisé dans la mesure où l'autorité de système portuaire avait réalisé une série de travaux d'infrastructures au bénéfice d'un concurrent, alors qu'elle avait reçu la même demande du plaignant. Elle aurait ainsi faussé la concurrence entre entreprises intervenant dans le port de Gênes en abusant de sa position dominante (et même monopolistique) en matière de gestion des concessions et de maintenance des infrastructures communes.

Trieste serait le pivot. Les investissements sont réalisés par CCCC sans participation directe de l'autorité portuaire, qui agit comme expert technique et comme facilitateur et promoteur du projet en Italie à l'égard des entreprises et des pouvoirs publics.

En matière de gouvernance et de structuration interne des autorités portuaires, la réforme de 2016 a produit des changements significatifs traduisant une volonté de séparer les organes de décision et de consultation. Sont désignés par le législateur comme organes des autorités, le président, le comité de gestion, dont dépend le secrétariat général, et le collège des auditeurs (*collegio dei revisori dei conti*)<sup>1</sup>. Parallèlement, est institué un organisme partenarial rassemblant les parties prenantes du secteur maritime (*organismo di partenariato della risorsa mare*).

Le président de chaque autorité portuaire est désormais nommé directement par le ministre des infrastructures et des transports, en accord avec le président de la région, parmi les citoyens de l'Union européenne faisant la preuve d'expérience et de qualification professionnelle dans le secteur de l'économie des transports et des ports. Selon les données de la chambre des députés italienne, sont parvenus fin 2016 au ministre 334 manifestations d'intérêt pour les 15 postes de président des nouvelles autorités de système portuaire. Le mandat du président dure quatre ans, renouvelable une fois.

Son rôle est absolument prépondérant. C'est le président qui assume tous les pouvoirs d'administration ordinaire et extraordinaire, réserve faite des attributions légales des autres organes de l'autorité. En d'autres termes, il exerce par défaut toute compétence qui ne serait pas attribuée par la loi à un autre organe de l'autorité portuaire. Il assure la représentation légale de l'autorité. Il préside le comité de gestion et propose la nomination du secrétaire général. Il soumet au comité de gestion le plan opérationnel triennal et le plan de régulation du réseau portuaire du bassin géré par l'autorité. Il décide en propre des concessions, après avoir entendu le comité de gestion. Il pourvoit à la coordination des activités relevant des administrations publiques dans le port - hormis ce qui relève du guichet unique douanier et des contrôles douaniers -, ainsi qu'à la coordination et au contrôle des activités soumises à autorisation ou concession et des services portuaires. Il promeut les programmes d'investissements en infrastructures qui prévoient des financements de l'État ou d'autres autorités publiques italiennes ou européennes. Il administre le domaine maritime dans le ressort de l'autorité. Il rend compte annuellement au ministre.

La composition du comité de gestion a été renouvelée en 2016 pour lui faire perdre toute fonction de représentation des intérêts économiques, qui était auparavant une de ses raisons d'être. Il rassemble désormais uniquement des représentants publics. Le comité de gestion est ainsi

---

<sup>1</sup> Art. 7 à 11, DLeg. 169/2016.

composé du président de l'autorité, qui le préside et dont le vote prévaut en cas d'égalité des voix, d'un représentant de la région, d'un représentant de chaque commune concernée, d'un représentant de la direction régionale des affaires maritimes du ministère des transports. Le mandat dure quatre ans, renouvelable une fois mais devient caduc en cas de nomination d'un nouveau président. Normalement, le comité de gestion se réunit tous les deux mois sur convocation du président, et à chaque fois qu'un tiers des membres le requiert. Le comité de gestion adopte les différents documents stratégiques élaborés par le président, il approuve le bilan prévisionnel, le règlement comptable et le rapport annuel, il délibère sur les autorisations et concessions d'une durée supérieure à 18 mois en fixant les redevances selon les dispositions réglementaires, il délibère sur proposition du président sur la dotation de l'autorité, il nomme le secrétaire général sur proposition du président. Le secrétaire général, qui assure le secrétariat du comité de gestion et supervise les offices territoriaux dans les ports satellites, est employé sur un contrat de droit privé d'une durée de quatre ans reconductible une fois.

Le collège des auditeurs comprend trois membres nommés par décret du ministre des infrastructures et des transports. Son président est nommé par le ministre des finances. Il vérifie la régularité des comptes de l'autorité portuaire.

Pour répondre au resserrement de la composition du comité de gestion autour des collectivités territoriales concernées, la réforme de 2016 a prévu symétriquement l'instauration d'un nouvel organisme partenarial rassemblant les intérêts économiques prenant part à la vie du port. Présidé par le président de l'autorité de système portuaire, l'organisme partenarial comprend les commandants de la capitainerie des ports et un représentant pour chacune de ces catégories d'activités intervenant sur le port : armateurs, industriels, opérateurs portuaires de transbordement et stockage, expéditionnaires, opérateurs logistiques intermodaux, opérateurs ferroviaires, agents et consignataires maritimes, transporteurs routiers, opérateurs de tourisme éventuellement. Trois représentants des salariés des entreprises opérant dans le port en sont aussi membres. L'organisme de partenariat exerce une fonction consultative qui l'amène à se prononcer notamment sur le plan opérationnel triennal, sur le plan de régulation du réseau portuaire et sur les projets de bilans financiers. Lorsqu'elle s'écarter des avis de l'organisme partenarial, l'autorité portuaire est tenue de motiver sa décision.

Pour harmoniser et assurer la cohérence des choix stratégiques des ports italiens, au-delà de la simple tutelle du ministre de l'équipement et des transports, a été instituée auprès de celui-ci une Conférence nationale de coordination des autorités de système portuaire<sup>1</sup>. Sont visés explicitement les

---

<sup>1</sup> Art. 11ter, DLeg. 169/2016.

choix stratégiques en matière de grands investissements d'infrastructures, les choix de planification urbaine dans l'aire portuaire, les politiques de concession sur le domaine public et la promotion sur les marchés internationaux. La Conférence nationale de coordination est présidée par le ministre compétent et comprend tous les présidents des autorités de système portuaire et deux représentants de la Conférence unifiée<sup>1</sup> où échangent l'État, les régions et les communes. Un expert de l'économie des transports et des ports peut être nommé par décret comme conseil. Sont également invités aux réunions de la Conférence de coordination les représentants des organisations patronales et syndicales du secteur les plus représentatives au plan national.

*b) Un modèle espagnol à deux niveaux articulant organisme central national et autorités portuaires locales*

En **Espagne**, l'État détient la compétence exclusive en matière de marine marchande, de pavillons, de signalisation maritime et de ports d'intérêt général, selon l'article 149, al. 1, 20° de la Constitution de 1978. L'ensemble de la législation régissant le système portuaire est rassemblé dans un texte unique<sup>2</sup> entièrement refondu en 2011. Ainsi, les grands ports maritimes ne sont du ressort ni des communautés autonomes, ni *a fortiori* des communes, les collectivités territoriales ne fixant pas leur régime juridique et n'en détenant pas la propriété. Toutefois, en tant que parties prenantes, elles participent à leur administration, notamment à la désignation des organes de direction, dans le cadre légal fixé par l'État<sup>3</sup>.

Le système portuaire espagnol, placé sous la tutelle du ministre de l'équipement et du développement économique (*Fomento*), s'articule sur deux niveaux central et déconcentré. Une agence nationale créée en 1992, *Puertos del Estado*, est chargée de l'exécution de la politique portuaire du gouvernement, de la coordination et du contrôle des 28 autorités portuaires déconcentrées qui gèrent en autonomie les 46 ports d'intérêt général figurant en annexe de la loi portuaire.

---

<sup>1</sup> La Conferenza unificata est formée de la réunion de deux organes généraux de coopération et de concertation entre l'État et les régions et provinces autonomes d'une part, entre l'État et les communes d'autre part. Elle est impliquée lorsque sur un même sujet d'intérêt national à la fois les régions et les communes doivent pouvoir s'exprimer. En raison de la structure constitutionnellement régionale de l'Italie, la conférence permanente pour les rapports entre l'État et les régions joue d'ordinaire un rôle prépondérant dans l'articulation des politiques publiques. La compétence des communes en matière de transport urbain et d'urbanisme justifie leur association à la concertation en l'espèce.

<sup>2</sup> Real Decreto Legislativo, 2/2011, por el que se aprueba el [Texto Refundido](#) de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, du 5 septembre 2011. La législation originale de base se trouvait rassemblée dans la loi 27/1992 sur les ports de l'État et la marine marchande.

<sup>3</sup> Art. 11, RDL 2/2011.

Ce concept est défini par le législateur et désigne essentiellement les ports à vocation commerciale internationale, ceux dont la zone d'influence couvre plusieurs régions ou ceux qui sont d'importance stratégique pour l'économie nationale ou pour la sécurité du trafic maritime. La liste des grands ports maritimes relevant de l'État peut être modifiée pour suivre l'évolution du contexte par décret. La perte de la qualification d'intérêt général entraîne le transfert du port à la communauté autonome où il est situé.<sup>1</sup>

Le statut juridique de *Puertos del Estado* comme des 28 autorités portuaires est celui d'établissement public de l'État à caractère industriel et commercial (*entidad pública empresarial*). Chacun de ces établissements dispose donc de la personnalité juridique, d'un patrimoine propre et d'une pleine capacité d'agir. En dehors de l'exercice des prérogatives de puissance publique que lui confère la loi pour l'exécution de ses missions, il est pleinement régi par le droit privé. Il est contraint par le droit public essentiellement en matière de passation de marchés, de gestion de son domaine et de prélèvement de redevances. Dans ces cas, les actes de *Puertos del Estado* et des autorités portuaires revêtent la nature d'actes administratifs<sup>2</sup>.

Comme en Italie, il est interdit aux établissements publics du système portuaire espagnol d'assurer directement ou indirectement des services portuaires commerciaux, sauf carence manifeste de l'initiative privée. En particulier, *Puertos del Estado* comme les 28 autorités portuaires ne peuvent avoir de participation dans des sociétés dont l'objet et l'activité fondamentale ne sont pas liés au développement d'activités portuaires, logistiques, de transport ou technologiques qui promeuvent directement la compétitivité des ports. Ils ne peuvent pas non plus détenir de participation dans des sociétés qui directement ou indirectement seraient titulaires d'une concession sur le domaine public portuaire<sup>3</sup>.

Dans le cadre de ses compétences de planification, de coordination et de contrôle, *Puertos del Estado* a notamment pour tâches<sup>4</sup> de :

- définir les objectifs de l'ensemble du système portuaire dépendant de l'État et les plans d'entreprise des autorités portuaires, en accord avec celles-ci, dans le cadre fixé par le ministre de tutelle ;
- exercer le contrôle de l'efficacité de la gestion et le suivi de la réalisation des objectifs fixés à chaque autorité portuaire ;
- approuver la programmation financière et d'investissements des autorités portuaires, ainsi que leurs comptes consolidés ;

---

<sup>1</sup> Art. 4, RDL 2/2011.

<sup>2</sup> Ces principes généraux du droit public espagnol, ainsi que les législations précises qui les posent dans l'ordre juridique national, sont rappelés explicitement à l'art. 16, RDL 2/2011 pour l'agence centrale et à l'art. 24, RDL 2/2011 pour les autorités portuaires déconcentrées.

<sup>3</sup> Art. 46, RDL 2/2011.

<sup>4</sup> Art. 18, RDL 2/2011.

- proposer, le cas échéant, des contributions du budget national pour financer des ouvrages et des infrastructures dans les grands ports maritimes ;
- autoriser la participation des autorités portuaires dans des sociétés commerciales, l'acquisition ou l'aliénation d'actions<sup>1</sup> ;
- planifier, normaliser, inspecter et contrôler le fonctionnement des services de signalisation maritime ;
- favoriser la coordination des politiques commerciales des autorités portuaires à l'international, dans le respect à la fois de l'autonomie des autorités et des compétences des communautés autonomes ;
- coordonner et superviser les actions de l'État en matière d'intermodalité, de logistique et de transport qui touchent aux grands ports maritimes.

L'exécution de ces missions donne lieu à l'élaboration d'un rapport annuel sur la politique portuaire, remis au ministre de tutelle qui le transmet au Parlement.

La gouvernance et l'administration de *Puertos del Estado* dépendent du conseil de direction et du président de l'établissement public, qui assure également la présidence du conseil de direction<sup>2</sup>. Le conseil de direction comprend entre 12 et 15 membres désignés pour un mandat de quatre ans renouvelable par le ministre de l'équipement et du développement économique. Le président est nommé par décret en conseil des ministres sur proposition du ministre. Il dispose d'une voix prépondérante au sein du conseil.

Enfin a été institué un conseil consultatif auprès de *Puertos del Estado*, comprenant un représentant de chaque autorité portuaire et présidé par le président de l'établissement public national. Il facilite la concertation entre les deux niveaux central et déconcentré. Cette concertation vise en particulier à élaborer en commun le cadre stratégique du système portuaire d'intérêt général, ratifié par le conseil de direction et approuvé par le ministre de l'équipement. Ce *Marco Estratégico*, prévu par le législateur<sup>3</sup>, est le document central de planification de la politique portuaire définissant le modèle de développement, les principes de mise en œuvre, les objectifs généraux en matière technique, économique, financière et de ressources humaines pour l'ensemble du système espagnol.

---

<sup>1</sup> Si ces opérations entraînent l'acquisition ou l'octroi d'une position majoritaire, l'autorisation remonte au Conseil des Ministres.

<sup>2</sup> Art. 20 à 22, RDL 2/2011.

<sup>3</sup> Art. 52, RDL 2/2011.



On pourrait dire que l'Espagne a pratiquement transféré la tutelle des autorités portuaires du ministre vers *Puertos del Estado* qui agit bien comme une agence d'État. C'est la principale différence systémique avec le modèle italien dont elle est très proche<sup>1</sup>.

Parallèlement, au niveau local, les 28 autorités portuaires<sup>2</sup> jouissent de l'autonomie fonctionnelle et de gestion, sans préjudice des compétences du ministre exercées par l'intermédiaire de *Puertos del Estado*. Par décret du gouvernement, plusieurs ports d'intérêt général situés sur le territoire d'une même communauté autonome peuvent être regroupés sous l'autorité d'une même autorité portuaire.

Aux termes de la loi dans sa version de 2011, les autorités portuaires sont principalement compétentes en matière de gestion et de contrôle des services portuaires généraux, d'aménagement de la zone de service du port, de planification, construction, maintenance et exploitation des ouvrages du port, de gestion du domaine public maritime, de stimulation des activités industrielles et commerciales et la coordination du trafic portuaire maritime et terrestre. Dans le cadre de l'exercice de ces compétences, elles ont notamment la charge de rédiger les plans d'aménagement de la zone de service, de construire les ouvrages nécessaires, d'approuver les projets d'investissement, de veiller à la sécurité (substances dangereuses, terrorisme, incendies, protection civile et pollution marine), d'octroyer les concessions et autorisations d'utilisation du domaine public et d'approuver librement les tarifs des services commerciaux qu'elles prêtent.

Trois types d'organes internes se trouvent dans les autorités portuaires. Les organes de gouvernance sont le conseil d'administration et le président, tandis qu'un directeur agit comme organe de gestion et que le conseil de la navigation et du port intervient en soutien<sup>3</sup>. C'est dans le conseil d'administration que les collectivités territoriales retrouvent un levier d'action. En effet, le conseil d'administration des autorités portuaires est composé du président de l'autorité, qui agit également comme président du CA, du capitaine maritime, chargé de la sécurité de la navigation et des installations, membre de droit, et de 10 à 13 autres membres désignés par la communauté autonome où est situé le port<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Il est possible que dans les faits, le choix de l'Espagne renforce le poids du pouvoir central, mais les moyens de confirmer cette hypothèse échappent au cadre de cette étude.

<sup>2</sup> Parmi les principaux ports maritimes espagnols, il faut retenir Valence, Algésiras, Barcelone, Las Palmas et Bilbao. C'est la façade méditerranéenne qui est de loin la plus importante.

<sup>3</sup> Art. 30 à 34, RDL 2/2011.

<sup>4</sup> Aux Canaries et aux Baléares, le nombre d'autres membres du CA peut aller jusqu'à 16. Dans les ports de Ceuta et Melilla, ce sont les communes à statut particulier qui les désignent.

Toutefois la loi encadre le pouvoir de nomination des régions espagnoles. L'État doit être représenté par trois membres, outre le capitaine maritime, dont un fonctionnaire du ministère de la justice<sup>1</sup> et un représentant de *Puertos del Estado*. La communauté autonome est représentée au CA par le président qu'elle nomme et par quatre autres membres<sup>2</sup>. Une fois décomptés les représentants de l'État et de la communauté autonome, les membres restant à nommer au CA de l'autorité portuaire permettent d'assurer la représentation des communes où est localisée la zone portuaire pour le tiers des sièges restants et celle des intérêts économiques et sociaux (chambre de commerce et d'industrie, organisations patronales et syndicales, branches professionnelles pertinentes) pour les deux tiers des sièges restants. Hormis pour les membres qui la représentent elle-même, la communauté autonome est tenue de respecter les candidatures qui lui sont proposées par l'État, les communes ou les intérêts économiques constitués. Dans ce format, le CA de l'autorité portuaire en Espagne se rapproche de la composition du comité de gestion des ports italiens avant la réforme de 2016.

Un régime d'incompatibilités est prévu pour compléter l'encadrement des nominations au CA des autorités portuaires. Il ne peut s'agir que de citoyens de l'Union européenne. Sont exclus les propriétaires, associés, conseillers, directeurs, gérants des sociétés actives sur le port dès lors qu'elles détiennent une concession, une autorisation ou un contrat les liant avec l'autorité portuaire. Sont aussi exclus tous ceux qui détiennent une participation ou ont un intérêt direct dans des entités qui réalisent des ouvrages ou des fournitures ou proposent des offres pour la réalisation d'ouvrages ou de fournitures, sauf s'il s'agit d'un établissement public ou de sociétés de droit public. Est enfin exclu le personnel de l'autorité et des sociétés actives sur le port, sauf celui qui détient un mandat syndical local ou national.

Il revient au CA d'administrer le port, de délimiter et d'attribuer les fonctions et responsabilités au sein de l'autorité, d'approuver l'organisation de l'autorité proposée par le président, d'établir des normes de gestion et des règles de fonctionnement interne, d'approuver les projets de budgets, d'approuver les comptes annuels, d'autoriser les investissements et les opérations financières, d'approuver tout contrat ou convention, de favoriser la libre concurrence sur le port et de réaliser tout acte de gestion du patrimoine propre du port.

Il revient au président de l'autorité portuaire nommé par la communauté autonome d'assumer la représentation permanente de l'établissement en toute circonstance. Il convoque, fixe l'ordre du jour et préside les réunions du CA. Il établit les directives générales de gestion des

---

<sup>1</sup> Plus précisément, il doit s'agir d'un *Abogado del Estado*, un haut fonctionnaire chargé de la représentation en justice de l'État espagnol.

<sup>2</sup> Aux Canaries et aux Baléares, est représentée également chaque entité administrative locale qui correspond à une île de l'archipel (*cabildo* /*consell*).

services internes de l'établissement. Il présente au CA le plan d'entreprise, qui comprend les objectifs de gestion et les critères de suivi, ainsi que les projets de budgets, les modalités d'exécution, les programmes d'investissement et de financement et les comptes annuels. Il ordonne les dépenses conjointement avec le directeur chargé de la gestion ordinaire et administrative.

Enfin, le conseil de la navigation et du port agit comme organe de soutien et d'information auprès de la capitainerie du port et du président de l'autorité portuaire. La loi reste évasive sur ses fonctions et laisse à l'appréciation du CA la composition et les modalités de désignation des membres du conseil de la navigation. Elle se contente d'indiquer qu'il comprend des personnes ou entités (sociétés publiques et privées, syndicats représentatifs) qui ont un intérêt au bon fonctionnement du port ou qui peuvent contribuer à ce même bon fonctionnement.

#### 4. Contrepoint dans la zone Asie-Océanie

##### a) Les évolutions du port de Singapour

Dans la période suivant immédiatement l'indépendance de l'empire britannique, au moment où **Singapour** fait encore partie de la fédération malaise (1963-1965), est constituée une autorité portuaire publique, *Port of Singapore Authority*. Il s'agit alors d'un *statutory board*, soit une agence autonome de l'État créée par une loi qui en fixe la fonction, les pouvoirs et les statuts. C'est sous ce régime juridique que le port croît jusqu'à devenir le plus important du monde en 1982.

Une grande réforme est lancée en 1996-1997 pour garantir, d'après le gouvernement, que le port réponde avec agilité et efficacité aux développements du secteur et à l'évolution du marché. L'objectif est de scinder l'autorité portuaire en une autorité de régulation, dont les compétences sont élargies à l'ensemble du domaine maritime civil, et une entreprise agissant comme opérateur portuaire. Deux lois successives viennent ainsi :

- constituer la *Maritime and Port Authority of Singapore*<sup>1</sup>, une nouvelle agence autonome d'État sous la tutelle du ministre des transports résultant de la fusion d'un service ministériel chargé de la marine, d'une agence maritime et du service de la réglementation de l'ancienne *Port of Singapore Authority* constituée en 1964 ;

- dissoudre l'ancienne *Port of Singapore Authority* et constituer une nouvelle société par actions *PSA Corporation Limited*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Maritime and Port Authority of Singapore Act, n° 7 du 2 février 1996 (Statutes of Singapore, Chapter 170A).*

<sup>2</sup> *Port of Singapore Authority (Dissolution) Act, n° 6 du 1<sup>er</sup> octobre 1997.*

La *Maritime and Port Authority of Singapore* a plusieurs missions caractéristiques d'une autorité de régulation. Elle fixe la réglementation, contrôle le trafic maritime et gère les services et les équipements du port. Elle veille notamment à la sécurité du trafic et des installations, ainsi qu'à la signalisation. Elle promeut l'utilisation du port et veille à son amélioration et à son développement. Elle octroie licences et autorisations d'activité sur le port. Elle tient le registre des pavillons. Elle veille à préserver la concurrence et un fonctionnement équitable et efficace du marché. Elle conseille le gouvernement sur sa politique maritime. Elle représente Singapour dans les instances internationales relatives au trafic maritime. L'autorité maritime et portuaire de Singapour est formée d'un collège d'au moins quatre membres désignés par le ministre des transports. Ses services sont placés sous la responsabilité d'un directeur général.

En 2003, l'opérateur portuaire d'État PSA Corporation a été restructuré. Le groupe est désormais organisé en filiales contrôlées par une holding *PSA International Private Ltd.* La *holding* gère le portefeuille financier et peut également offrir des services de conseil en management portuaire, en opération portuaire et en nouvelles technologies. Les filiales procurent des services portuaires, gèrent des terminaux et développent des logiciels et des systèmes d'information à finalité portuaire et maritime. Parmi les filiales, il convient de mentionner *PSA Singapore*, opérateur portuaire à Singapour même, et *PSA Antwerp* qui est le plus gros manutentionnaire de containers du port d'Anvers. *PSA International* est aussi très actif en Chine et dans toute l'Asie (Inde, Corée, Japon, Indonésie, Vietnam, Thaïlande), en Europe (Italie, Belgique, Portugal) et en Amérique latine (Argentine, Colombie, Panama)<sup>1</sup>. Le gouvernement de Singapour contrôle *PSA International* par l'intermédiaire de la société d'État constituée pour gérer les actifs et participations de Singapour, *Temasek Holdings*, qui dispose d'un portefeuille valant 308 milliards de dollars en 2018.

Au niveau de sa structuration interne, *PSA International* est pilotée par un conseil d'administration (*Board of Directors*) et sa gestion est confiée à un directeur général (*Chief Executive*), distinct du président du CA (*Chairman*). Les décisions d'investissement, l'arrêt de la stratégie, l'approbation des budgets et des comptes relèvent du CA où le président dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité.

Le CA utilise également une solution classique en constituant en son sein différents comités exécutif, d'audit, des ressources humaines et de supervision pour faciliter son travail. Le comité exécutif est particulièrement important puisqu'y siègent à la fois le président et le DG. C'est lui qui élabore et révisé les stratégies de long terme du groupe. Il est également responsable de l'approbation des acquisitions et des investissements majeurs, des prêts, des dépenses en capital, des provisions de garantie, des contrats et des appels d'offres.

---

<sup>1</sup> *PSA International, The Code Decoded, Annual Report 2018, pp. 36-37.*

b) *L'accompagnement du boom minier en Australie : l'extension de Port Hedland*

La matière portuaire en **Australie** est de la compétence des États fédérés. On s'est intéressé au cas de l'État d'Australie Occidentale (Perth) car l'ensemble portuaire de la région de Pilbara, autour du pivot de Port Hedland, constitue le principal port d'Australie en tonnage et le plus gros port d'export en vrac du monde avec un débit de presque 700 millions de tonnes en 2018-2019, soit 42 % des exportations de fer par voie maritime du monde et 9 % des exportations de gaz naturel liquéfié. Le système portuaire est directement conçu et développé pour accompagner le développement exponentiel de l'industrie minière tiré par la demande chinoise encore massive malgré le ralentissement causé par les tensions commerciales internationales. C'est un enjeu important pour le gouvernement local tant économiquement que budgétairement puisque l'État d'Australie Occidentale reçoit des retours financiers directs très significatifs de la part du port, soit 151 millions de dollars australiens, environ 93 millions d'euros, de dividendes en 2018-2019. En comptant les taxes acquittées, les paiements de l'autorité portuaire au Trésor de l'État fédéré, s'élèvent à 210 millions AUD, environ 130 millions d'euros par an.<sup>1</sup>

*Pilbara Ports Authority* prend la forme d'une société commerciale d'État (*Government Trading Enterprise*) contrôlée par le gouvernement d'Australie Occidentale. Elle est régie par la loi sur les autorités portuaires de 1999, qui définit son statut, sa fonction, sa gouvernance, ses pouvoirs, les modalités de contrôle du ministre de tutelle et les provisions financières générales<sup>2</sup>. L'institution de *Pilbara Ports Authority* date cependant de 2014 lorsque le législateur fédéré a entrepris la fusion de plusieurs autorités portuaires de la région dont Port Hedland était la principale<sup>3</sup>. *Pilbara Ports Authority* gère actuellement trois ports et est en voie d'absorber cinq nouveaux ports anciennement sous l'autorité du ministère des transports<sup>4</sup>.

Le législateur a assigné comme missions à l'autorité portuaire de faciliter les échanges commerciaux à partir du port et de planifier la croissance future du port, d'assurer le contrôle des activités se déroulant dans le port, de veiller au bon fonctionnement des opérations portuaires, de maintenir la sécurité, de gérer les biens du port et de réduire l'impact sur l'environnement. L'autorité portuaire a une pleine capacité juridique pour œuvrer à la réalisation de ses missions. En particulier, elle peut soit directement soit indirectement : réaliser des travaux ; gérer les infrastructures portuaires, procurer des services portuaires de tout type ; conclure tout accord ou convention ; acquérir, détenir ou vendre des actions, des participations ou des unités ; s'engager dans un partenariat, un trust, un *joint-venture* ou un accord de partage de profits ; recruter des experts sur contrat de mission ; réaliser des enquêtes ou des

---

<sup>1</sup> *Pilbara Ports Authority, Annual Report 2019, pp. 6 & 11.*

<sup>2</sup> *Western Australia Port Authorities Act 1999.*

<sup>3</sup> *Conformément au Western Australia Ports Legislation Amendment Act 2014.*

<sup>4</sup> *Conformément au Western Australia Ports Legislation Amendment Act 2019.*

études ; développer toute technologie ou logiciel ; déposer et faire fructifier des brevets et tout autre droit de propriété intellectuelle ; délivrer des licences d'activité à des opérateurs et collecter des redevances<sup>1</sup>.

Elle doit néanmoins respecter certains principes d'actions : suivre les instructions générales du gouvernement et les axes du plan de développement stratégique, satisfaire les exigences budgétaires fixées par l'État (limites d'investissements, réalisation d'objectifs financiers), respecter les principes prudents généralement admis dans le commerce et s'efforcer de réaliser des profits<sup>2</sup>. C'est bien l'obligation de se comporter comme une entreprise malgré son statut légal et la tutelle publique, qui explique que l'autorité portuaire ne puisse être considérée comme agissant au nom de la Couronne et ne peut bénéficier des immunités et privilèges de la Couronne, qu'elle ne fasse pas partie intégrante du secteur public quoiqu'elle soit une entité gouvernementale<sup>3</sup>.

Aux termes de la loi précitée de 1999, toutes les autorités portuaires d'Australie Occidentale sont gouvernées par un conseil d'administration (*Board of Directors*) comprenant entre 5 et 7 membres nommés par le ministre en charge des ports. Aucun membre du personnel ne peut faire partie du CA. Cela vaut également pour le directeur général (*Chief Executive Officer*) nommé par le CA et responsable de la gestion ordinaire. Cette fonction exécutive est nettement séparée de celle d'administrateur et *a fortiori* de président du CA (*Chair*).<sup>4</sup> Le CA peut constituer en son sein des commissions spécialisées.

Les pouvoirs de contrôle du ministre sont importants. Si une licence d'activité délivrée par l'autorité portuaire constitue un droit exclusif, elle doit être approuvée au préalable par le ministre de tutelle. Il doit également approuver au préalable toute acquisition de filiale, soit directe soit par l'intermédiaire d'un arrangement commercial avec un tiers. Plus généralement, l'autorité portuaire doit obtenir l'accord préalable du ministre des ports avant de conclure un contrat ou un arrangement commercial. Le ministre des ports doit se concerter avec son collègue des finances. Ils peuvent conjointement décider d'exclure des catégories entières d'accord ou de transactions commerciales de l'obligation d'accord préalable<sup>5</sup>. Enfin, la capacité d'emprunt, d'endettement et d'émission d'instruments financiers reconnue à l'autorité portuaire peut être plafonnée annuellement par le ministre des ports avec l'aval du ministre des finances. En contrepartie, l'État d'Australie Occidentale peut garantir les obligations financières et dettes contractées par le port<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Part 4, Division 1, WA Port Authorities Act 1999.

<sup>2</sup> "Duty to act in accordance with policy instruments, Duty to comply with State budgetary requirements, Duty to act on commercial principles." (§§ 33, 34A et 34).

<sup>3</sup> §§ 5 & 6, WA Port Authorities Act 1999.

<sup>4</sup> Part 2, Divisions 2 & 3, WA Port Authorities Act 1999.

<sup>5</sup> §§ 40-41, WA Port Authorities Act 1999.

<sup>6</sup> §§ 85,86 & 88, WA Port Authorities Act 1999.

## LE STATUT DES MÉTROPOLES

La Division de la Législation comparée du Sénat a conduit une recherche sur le statut juridique des métropoles dans sept pays : l'Allemagne, l'Angleterre - cas particulier au sein du Royaume-Uni, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, l'Italie et le Portugal.

Ont été retenus des pays où la réalité géographique métropolitaine a connu une élaboration spécifique et une structuration juridique, où la métropole est devenue une personne juridique dotée d'organes et de compétences propres, tout en connaissant divers degrés d'intégration et de différenciation par rapport aux autres collectivités territoriales selon les États.

Cas limite pour illustrer la région scandinave, le Danemark ne va guère au-delà d'une adaptation des règles générales d'organisation interne et de fonctionnement des communes au cas particulier de sa capitale Copenhague, sans élaborer de forme juridique nouvelle.

Dans la sphère germanique, des statuts particuliers applicables aux plus grandes villes existent et les différencient pour partie des autres communes, mais le mouvement de métropolisation semble beaucoup moins prononcé et saillant qu'en Angleterre, en Italie ou au Portugal où l'émergence de métropoles est au cœur de la réorganisation territoriale récente. Par contraste, la métropolisation demeure encore embryonnaire en Espagne, les instruments juridiques existants demeurant largement sous-exploités. Cela peut être dû au contexte politique délicat de ces dernières années.

On constate fréquemment que la volonté de faire émerger des métropoles dotées d'organes propres et de compétences renforcées a tardé à se concrétiser dans des textes normatifs et que ces textes ont eux-mêmes souvent tardé à porter des effets concrets. La dynamique de métropolisation s'est intensifiée nettement à partir du milieu des années 2010.

## 1. L'émergence des *combined authorities* comme instrument de décentralisation propre à l'Angleterre

### a) Présentation de l'organisation territoriale britannique et particularités anglaises

Pour mieux comprendre la genèse et la structuration des métropoles anglaises, il est apparu utile de rappeler succinctement l'organisation territoriale globale du pays, notoirement complexe. L'Angleterre garde une position très particulière au sein du Royaume-Uni après le mouvement de dévolution différenciée aux nations d'Écosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord. Malgré des compétences et des schémas institutionnels différents dans ces trois régions dotées d'autonomie, leur organisation territoriale interne articulée sur un réseau d'autorités locales de niveau communal est simple et uniforme. Celle de l'Angleterre procède d'une logique quelque peu différente.

L'Angleterre n'est pas à proprement parler une collectivité territoriale autonome du Royaume-Uni. Elle est gérée directement par le gouvernement britannique et son assemblée délibérante est le Parlement britannique<sup>1</sup>. Il n'existe pas d'équivalent de l'échelon régional. Le pays demeure extrêmement centralisé, malgré un mouvement récent de décentralisation, et ne répond pas à un schéma uniforme d'organisation.

Une partie du territoire anglais *stricto sensu* connaît deux échelons superposés aux compétences distinctes. Ces zones sont gérées par le couple formé des conseils de comté (*county council*) dits collectivités d'échelon supérieur (*upper tier*) et des conseils de district (*district council*) dits collectivités d'échelon inférieur (*lower tier*). L'étendue géographique des comtés demeure faible en comparaison des départements français ou des provinces italiennes ou espagnoles. Sur le reste du territoire anglais, il n'existe qu'un seul niveau de collectivités territoriales autonomes (*local government*) dotées d'organes et de compétences propres, qu'on peut assimiler au niveau communal<sup>2</sup>. En général, les zones plus rurales répondent au modèle à double échelon et les zones les plus urbanisées répondent au modèle de l'échelon unifié.

Toutefois, on peut encore distinguer pour des raisons historiques et contingentes deux types de collectivités dans les zones urbaines à échelon unique : on y trouve en effet soit des autorités unitaires (*unitary authorities*), soit des arrondissements métropolitains (*metropolitan boroughs*) dont les compétences diffèrent à la marge en matière de gestion des déchets, de police et de secours contre l'incendie.

---

<sup>1</sup> Des mécanismes complexes permettent d'écarter du vote sur les textes concernant uniquement l'Angleterre les députés représentant les autres nations, notamment l'Écosse.

<sup>2</sup> La notion de commune ne correspond pas forcément bien à l'organisation territoriale anglaise qui connaît *city, town, parish, borough*. Elle tend aussi en sens inverse à recouvrir les *districts*.



En prenant le conseil local (*council*) comme unité territoriale de base, on considère que l'Angleterre comprend 343 conseils locaux répartis ainsi :

- dans les zones à deux échelons, 192 districts répartis dans 26 comtés ;

- dans les zones à échelon unique, 55 autorités unitaires et parallèlement 36 arrondissements métropolitains ;

- à Londres, l'Autorité du grand Londres et les 32 arrondissements londoniens ;

- la collectivité unitaire *sui generis* des îles Scilly.

À titre de comparaison, l'Écosse compte simplement 32 autorités unitaires, le Pays de Galles 22 autorités unitaires et l'Irlande du Nord 11 autorités du même type. Sur le territoire de ces trois nations, il n'existe pas de différence de statut entre zones, l'urbain et le rural étant traités de façon homogène.

Les compétences des conseils locaux en Angleterre sont fixées par la loi. Elles concernent sans surprise la collecte et la gestion des déchets, la levée des taxes locales, l'éducation, les bibliothèques, les services sociaux, les transports, l'aménagement et la planification, les cimetières, et sous certaines conditions, la police et la sécurité incendie. Dans les zones à double échelon, les conseils de comté et conseils de district se partagent pour l'essentiel les compétences qui sont exercées de façon unifiée dans les zones à échelon unique.

Ce n'est que très récemment qu'est apparu en droit public anglais l'équivalent d'une clause de compétence générale au bénéfice des conseils locaux. Leur a d'abord été concédée aux termes du *Local Government Act* de 2000 une responsabilité globale de promouvoir le bien-être de leur population dans toutes ses dimensions économique, sociale et environnementale (*well-being power*). Il n'en restait pas moins que les collectivités anglaises étaient seulement autorisées à agir lorsque la coutume de *Common Law* ou une loi approuvée par le Parlement britannique leur donnait positivement un pouvoir ou une compétence. Toute intervention au-delà était considérée comme illégale. C'est pourquoi, sous la forme de *Private Bills*, c'est-à-dire de proposition ou projet de loi s'adressant à un intérêt particulier ou répondant à une situation particulière, ont fleuri des initiatives visant à adopter des lois ciblées, les *Local Acts*, accordant des pouvoirs spéciaux ou des autorisations pour agir spécifiques à des collectivités nommément désignées et seulement à celles-ci. Le législateur au niveau central gardait ainsi la haute main sur le type d'initiatives que pouvait prendre chaque collectivité au plan local.

Un tournant est marqué par le *Localism Act 2011* (sections 1 à 6) qui introduisit une clause de compétence générale en conférant aux collectivités un *general power of competence*. La logique précédente a été inversée : la

compétence est maintenant supposée et la loi en précise les limites. Les collectivités, plus précisément les conseils locaux, sont désormais autorisées à faire tout ce qu'une personne individuelle a le droit de faire, sauf si une loi l'interdit spécifiquement. En particulier, elle peut établir des activités à but commercial et elle peut facturer des services. Elle n'a plus à apporter la preuve préalable que ses interventions dans de nouveaux domaines ou selon de nouvelles modalités bénéficieront à la collectivité ou à ses résidents, comme c'était le cas lorsqu'il fallait faire systématiquement approuver à Westminster un *Local Act* pour disposer de nouvelles prérogatives.

Cependant, cette nouvelle compétence générale demeure peu utilisée par les collectivités anglaises, en partie par la force des habitudes anciennes, parce qu'elles en sont encore peu familières, en partie aussi à cause des limitations importantes qui restreignent juridiquement la portée du principe. En effet, conformément à la *Common Law* et à la loi de 2011, la clause de compétence générale ne donne aucun pouvoir supplémentaire aux conseils locaux ni pour lever de nouvelles taxes ou de nouveaux emprunts, ni pour demander une contribution financière aux usagers de services qu'ils ont l'obligation d'apporter, ni pour étendre leur pouvoir réglementaire ou leur pouvoir de police administrative au-delà des limites précédemment établies. En outre, l'introduction de la clause de compétence générale n'a pas pour effet d'abroger des dispositions législatives antérieures, si bien qu'elle ne lève aucune des limitations explicites posées par des lois antérieures à l'exercice des autonomies locales (*pre-commencement limitations*). En revanche, les limitations nouvelles ou la redéfinition nouvelle des pouvoirs et compétences des collectivités ne peuvent limiter la clause de compétence générale qu'à la condition qu'elles le mentionnent expressément.

Malgré les évolutions récentes, l'État central reste encore nettement prédominant en Angleterre.

*b) L'émergence de métropoles à partir de 2009 et la conclusion d'accords de décentralisation*

Pour injecter plus d'autonomie locale et de décentralisation, pour rééquilibrer le développement économique très concentré autour de Londres et pour tenir compte également des aspirations et des capacités des grandes agglomérations urbaines qui souhaitent disposer de plus de compétences et de moyens propres, a été créé et développé entre 2009 et 2016 un nouveau statut de *combined authority* qui répond à la notion française de métropole. En Angleterre, la métropolisation est ainsi conçue comme une décentralisation (*devolution*<sup>1</sup>) associant transfert de compétences de l'État et compensations financières négociées, bien davantage que comme une rationalisation des strates de l'organisation territoriale.

---

<sup>1</sup> Même terme juridique que lors du transfert de compétences aux gouvernements régionaux des nations écossaise, galloise et nord-irlandaise.

Toutefois, ce mouvement, fondamentalement politique, demeure récent, fragile - certains commentateurs le considèrent comme potentiellement réversible - et dépendant de la détermination du gouvernement en fonction. De fait, David Cameron et Georges Osborne avaient beaucoup soutenu ce mouvement initié d'abord par les travaillistes mais la dynamique a été freinée par l'enlisement du Brexit.

Le cadre juridique a été défini par le *Local Democracy, Economic Development and Construct Act* de 2009 (Part 6, sct. 103 à 114), puis amendé et élargi par le *Cities and Local Government Devolution Act* de 2016 qui vise l'approfondissement de la décentralisation en Angleterre. Aux termes du dispositif légal, les *combined authorities* ou autorités conjointes qui gèrent les métropoles anglaises constituent des collectivités locales autonomes, établies par une ordonnance (*order*) du ministre compétent entre plusieurs conseils locaux contigus, quel que soit leur statut, afin de coordonner leurs actions et d'exercer en commun certaines compétences. Des compétences supplémentaires peuvent être également transférées par l'État central à la nouvelle métropole. L'ordonnance en question est une norme prise par le pouvoir réglementaire et soumise au Parlement ; elle a le statut juridique de législation déléguée (*statutory instrument*). La création d'une métropole est le résultat d'une concertation entre collectivités qui définissent un projet, qui doit être approuvé localement, puis soumis à l'État central. Elle concentre les responsabilités et la prise de décision au niveau de l'autorité conjointe sans supprimer les conseils locaux qui la constituent.

À plusieurs reprises, les conseils locaux ont rejeté des projets de constitution d'une autorité conjointe, à chaque fois sur des périmètres très larges et des zones hétérogènes. Ainsi, le projet du Grand Nord-Est a échoué en 2015 avant d'être repris sous un format plus étroit autour de Newcastle. De même, le Grand Lincolnshire a été rejeté en 2016 par un conseil de comté et un conseil de district avant d'être purement et simplement retiré. Enfin, un projet initial sur la totalité de l'*East Anglia* a été abandonné en 2016, puis repris mais divisé en deux : l'un sur Norfolk-Suffolk a été rejeté par cinq conseils de districts, l'autre autour du Cambridgeshire-Peterborough a finalement vu le jour. Les projets abandonnés s'apparentaient en un sens davantage à la constitution d'une région que d'une métropole. Lorsqu'ils ont été partiellement revisités, leur ressort a été resserré et les ambitions de transfert de compétences revues pour assurer la viabilité et l'opérabilité de la nouvelle collectivité. Dans la pratique, l'ambiguïté ou la flexibilité - selon la perspective adoptée - de l'instrument juridique de la *combined authority*, a été ainsi tranchée en faveur de la logique métropolitaine.

Il convient de remarquer que des collectivités de type et de niveau différents (unitaires ; districts et comtés) peuvent s'associer pour former une métropole. La définition du périmètre n'impose pas de condition sur la densité de la population ou sur la restriction à des zones urbanisées. Chaque cas est examiné pour lui-même en fonction des bénéfices attendus pour la

cohérence et l'efficacité de l'action publique locale. De fait, les principaux centres urbains d'Angleterre se sont organisés en métropole mais il faut noter que les périmètres géographiques apparaissent nettement plus larges qu'en France et certaines *combined authorities* comme Cambridgeshire-Peterborough couvrent des zones rurales et périurbaines autour de centres urbains d'importance moyenne. On peut enfin remarquer que certaines métropoles sont contiguës comme le chapelet urbain très dense formé par Sheffield, Leeds, Manchester et Liverpool.

La loi fournit un cadre très général qui doit être impérativement complété par des dispositions précises sur les compétences exercées, sur les organes internes, sur la fonction de maire de la métropole dans les ordonnances constitutives et dans des règlements intérieurs très détaillés approuvés par les conseils locaux. La clause de compétence générale s'applique expressément aux métropoles.

En outre, des négociations sont conduites entre l'État central et les conseils locaux formant la métropole pour définir des accords de décentralisation (*devolution deal*) qui règlent les transferts de compétences nouvelles et les questions financières. Les accords de dévolution sont régulièrement négociés en fonction de l'enracinement et de la montée en puissance de la métropole. Ainsi le Grand Manchester, la première métropole constituée dès 2011, a-t-elle négocié cinq accords successifs depuis 2014. Les démarches de métropolisation et de négociation d'accords de décentralisation sont fortement liées mais demeurent indépendantes. Par exemple, la Cornouailles a conclu avec l'État central un accord de dévolution sans pour autant constituer une *combined authority*. Une partie des dispositions des accords doivent être transposées dans une ordonnance complétant l'ordonnance constitutive pour pouvoir être appliquées. Les nouvelles compétences dont le transfert a été négocié portent en général sur les transports, la formation professionnelle, l'aménagement et la gestion des fonds structurels européens. Certaines métropoles comme le Grand Manchester, Birmingham ou Bristol dans une moindre mesure ont bénéficié de transferts plus larges. Manchester en particulier a considérablement étendu ses responsabilités sur le système de santé, sur le logement, sur la protection de l'enfance, à la justice de mineurs et à la police. D'autres comme Cambridgeshire-Peterborough, Newcastle ou Sheffield sont encore très en retrait.

En annexe figure un tableau synthétique résumant les compétences transférées lors des différents accords de décentralisation à chacune des dix métropoles<sup>1</sup> constituées en Angleterre depuis 2011. Les transferts de compétences sont compensés par des transferts financiers négociés dans

---

<sup>1</sup> Cambridgeshire-Peterborough, Greater Manchester, Liverpool City Region, North East (Durham), North of Tyne (Newcastle), Sheffield City Region, Tees Valley (Middlesbrough), West Midlands (Birmingham), West of England (Bristol) et West Yorkshire (Leeds). Le cas de Londres est entièrement à part.

l'accord de décentralisation sous forme de subventions annuelles de l'État comprises entre 15 millions et 36,5 millions de livres par an<sup>1</sup> pendant 30 ans. Ces subventions peuvent être complétées dans certaines métropoles par des éléments de fiscalité locale (rétention de l'équivalent de l'ancienne taxe professionnelle, contributions supplémentaires) ou par la constitution de fonds complémentaires fléchés. Là encore, le Grand Manchester est la métropole la plus avancée (cf. tableau en annexe).

On peut distinguer les métropoles selon le statut et les prérogatives du maire de la métropole (*mayor*), la loi de décentralisation de 2016 ayant considérablement renforcé cette fonction et ses pouvoirs propres. Dans huit métropoles (Birmingham, Bristol, Manchester, Liverpool, Middlesbrough, Newcastle, Peterborough et Sheffield) le maire est directement élu par la population au cours d'un scrutin distinct des élections dans les conseils locaux. C'est ainsi qu'on retrouve parfois des maires appartenant à un parti opposé à la majorité des conseils constituant la métropole (Middlesbrough et Birmingham actuellement). Les deux métropoles (Durham et Leeds) ne disposant pas de maire métropolitain élu au suffrage direct sont celles où la négociation d'accords de décentralisation avec l'État central a échoué. Les deux questions sont étroitement liées, le gouvernement considérant que le maire métropolitain doit être le garant de l'accord et porter la responsabilité des nouvelles compétences transférées devant la population.

La gouvernance des métropoles demeure à géométrie variable mais cherche partout à concilier la prédominance du maire métropolitain, considérée comme nécessaire pour impulser des projets communs, et les intérêts des collectivités membres placées sur un pied d'égalité. L'autorité conjointe qui dirige la métropole est constituée par le maire et les représentants (*council leader*) de chaque collectivité territoriale appartenant à la métropole. Chaque membre dispose d'un vote unique. Les pouvoirs propres du maire et les modalités de prise de décision au niveau de l'autorité conjointe diffèrent selon les métropoles. Certaines tendances se révèlent néanmoins. Dans la plupart des autorités conjointes, les maires disposent d'un veto assez général sur les décisions de la métropole. À l'inverse, certaines décisions nécessitent une majorité qualifiée ou l'unanimité des membres de l'autorité.

L'unanimité est en général requise pour l'approbation du règlement intérieur et des statuts, des plafonds d'emprunt et des documents de planification urbaine élaborés par le maire. Cependant, les règles varient nettement d'une métropole à l'autre. Par exemple, la stratégie ou les plans d'organisation des transports nécessitent un soutien des 2/3 à Manchester ou à Peterborough et l'unanimité à Bristol. Les conditions sont plus souples ailleurs : c'est le rejet de ces mêmes documents sur les transports locaux qui nécessite une majorité des 2/3 à Liverpool et des 3/5 à Middlesbrough. Les

---

<sup>1</sup> Cela représente selon les métropoles entre 17,5 et 43 millions d'euros par an environ en décembre 2019. Les fluctuations de la livre dues au Brexit invitent à la prudence sur la conversion.

plans de dépenses élaborés par le maire peuvent être rejetés par une majorité des 2/3 des membres de l'autorité conjointe à Liverpool et à Birmingham. L'approbation du budget requiert l'unanimité à Liverpool alors qu'à Peterborough, son rejet exige qu'une majorité des 2/3 des membres vote contre.

Certains pouvoirs ne peuvent être exercés que par le maire métropolitain, comme l'établissement de *Mayoral Development Corporations*, des sociétés foncières métropolitaines chargées de porter des projets d'aménagement et de développement. Le maire de Cambridgeshire-Peterborough ne dispose toutefois pas de cette compétence. En outre, une fois constituée la société foncière et d'aménagement, elle ne peut intervenir dans le ressort d'une des collectivités formant la métropole sans l'accord du représentant de cette collectivité au sein de l'autorité conjointe.

Le législateur britannique a également autorisé l'exercice par le maire d'une métropole de la responsabilité des services de police, à condition que l'accord de décentralisation le prévoie et que ce transfert de compétences soit validé par une ordonnance lui conférant un statut législatif. Concrètement, le transfert signifie que le maire de la métropole devient également *Police and Crime Commissioner (PCC)*, un office normalement distinct et pourvu par élection au suffrage universel direct depuis le *Police Reform and Social Responsibility Act* de 2011. Le PCC nomme et révoque le chef de la police dans son ressort, définit une politique de lutte contre les délits et crimes et gère le financement de la police à partir d'une dotation de l'État. C'est déjà un pouvoir reconnu au maire du Grand Manchester par ordonnance. Des négociations sont en cours pour que le maire de la métropole de Birmingham assume lui aussi ces fonctions.

L'hétérogénéité des situations est patente. Malgré des convergences, aucune des dix métropoles anglaises ne dispose des mêmes compétences, du même mode de fonctionnement, des mêmes conditions de concours financier ou de subvention. Certes cela répond à des différences géographiques et démographiques importantes, par exemple entre les métropoles de Birmingham et Manchester, très urbaines et dynamiques avec près de 3 millions d'habitants, et les *combined authorities* péri-urbaines autour de Peterborough ou Middlesbrough, plus proches en population de Bordeaux et Toulouse. On pourrait y voir aussi un témoignage de l'empirisme et de l'horreur de l'uniformité typiques de la *Common law* qui caractérisent non seulement l'organisation territoriale mais aussi fréquemment la gestion des politiques publiques en Angleterre.

## 2. Le contraste marqué du sort de la métropolisation en Italie, au Portugal et en Espagne

a) *En Italie, une impulsion décisive depuis 2014 concomitante à l'effacement des provinces et la prépondérance du maire de la ville-centre*

La gestion des métropoles (*cittá metropolitana*) en Italie fut assez tortueuse jusqu'à la loi Delrio de 2014<sup>1</sup>. En effet, ce nouveau type de collectivité territoriale fut prévu dès 1990 quand le législateur introduisit la notion d'aire métropolitaine et fixa la procédure d'instauration de métropoles, ainsi que les principales règles de leur organisation<sup>2</sup>. Il visait déjà les principaux centres urbains et les communes qui entretenaient avec eux d'étroits rapports d'intégration territoriale. L'initiative d'instaurer la métropole était toutefois renvoyée à la région et aux communes concernées. Ces dispositions ne furent jamais mises en œuvre à cause de l'indétermination du concept d'aire métropolitaine et d'une certaine inertie des pouvoirs locaux dans le contexte troublé de l'opération anti-corruption *Mani pulite*.

Cela n'empêcha pas leur consolidation quasiment à l'identique dans le nouveau texte unifié valant code général des collectivités territoriales en 2000<sup>3</sup>, sans qu'elles fussent dotées de plus d'effet concret. Cependant, que la volonté de doter les grands centres urbains d'un statut juridique propre et de compétences renforcées existât toujours, la révision constitutionnelle de 2001 en témoigna clairement en accordant une reconnaissance constitutionnelle aux métropoles. L'article 114 de la Constitution prévoit depuis cette date que la République est constituée des communes, des provinces, des métropoles, des régions et de l'État (al. 1) et précise que les métropoles à l'instar des autres collectivités territoriales dotées de l'autonomie disposent de leurs propres statuts, pouvoirs et compétences (al. 2).<sup>4</sup> L'article 117 leur reconnaît un pouvoir réglementaire propre en matière d'organisation interne et pour l'exercice des compétences qui leur sont attribuées (al. 6). L'article 118, tout en reconnaissant aux communes une compétence générale, pose un principe de subsidiarité sur le fondement duquel sont attribuées leurs compétences aux autres niveaux de collectivités, provinces, métropoles et régions (al. 1). Enfin, l'article 119 garantit l'autonomie financière et le bénéfice de ressources propres aux collectivités territoriales, dont expressément les métropoles (al. 1 et 2). En d'autres termes, la constitutionnalisation des métropoles a précédé leur existence concrète sans pour autant que le texte constitutionnel n'institue lui-même ce nouveau type de collectivités territoriales.

---

<sup>1</sup> I. Comini & F. Moi, "Le città metropolitane nella riforma Delrio", *Il Piemonte delle Autonomie*, Anno I, n. 3 - 2014.

<sup>2</sup> Art. 17 & 18, Legge n. 142 sull'ordinamento delle autonomie locali du 8 juin 1990.

<sup>3</sup> Decreto Legislativo n. 267/2000, Testo Unico Enti Locali (TUEL).

<sup>4</sup> Le cas particulier de Rome est également réglé par l'article 114 dont l'alinéa 3 lui accorde le statut de capitale et la soumet à des lois spécifiques.

La première tentative pour dépasser le stade du concept juridique eut lieu en 2012 sous le gouvernement Monti. Amorcée dans un contexte financier très difficile et avec l'objectif avoué de diminuer la dépense publique en rationalisant l'organisation territoriale de la République en substituant les métropoles aux provinces, elle échoua devant l'opposition de la Cour constitutionnelle. La censure du décret-loi support de la réforme<sup>1</sup> reposait sur le motif que ce type d'acte législatif ne doit servir qu'à affronter des cas extraordinaires de nécessité et d'urgence et qu'il ne pouvait être utilisé pour réaliser une réforme de niveau organique touchant aux structures mêmes de la République<sup>2</sup>.

Le mouvement de réforme parvint finalement à partir de l'approbation de la loi Delrio en 2014 à instaurer et doter d'un statut les métropoles, à redéfinir profondément le rôle des provinces et à réformer les unions et fusions de communes<sup>3</sup>. Les deux objectifs avoués étaient de renforcer le niveau communal par concentration et réduction de leur nombre et de revoir entièrement le niveau intermédiaire de collectivités entre la commune et la région. À cette fin, les provinces voyaient leurs compétences redistribuées entre les niveaux inférieur (communal) et supérieur (régional) et leurs élections passaient au suffrage indirect, tandis que les nouvelles métropoles se substituaient à elles autour des grands centres urbains.

Cependant, la loi Delrio a toujours été présentée comme une « loi-pont », un dispositif transitoire qui devait être parachevé par une nouvelle ample révision constitutionnelle<sup>4</sup>. Le nouveau système territorial tel qu'il ressortait du projet de loi constitutionnel devait être fondé sur deux échelons seulement de gouvernement local élus au suffrage universel direct, la région et la commune. Tout l'échelon intermédiaire, provinces et métropoles, aurait dû disparaître du texte constitutionnel au profit du nouveau concept de « collectivité à territoire vaste » (*ente territoriale di area vasta*)<sup>5</sup> qui renvoyait à une vision administrative et fonctionnelle comme pivot de coordination rationnelle et cohérente de l'activité des communes du territoire, sans constituer un échelon politique de démocratie locale. Or la révision constitutionnelle est mort-née après l'échec du gouvernement Renzi lors du référendum constitutionnel du 4 décembre 2016. Ainsi, du vaste projet de réorganisation territoriale, ne demeurent plus que les dispositions en vigueur de la loi Delrio, qui de provisoires sont devenues définitives.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Decreto Legge n. 95/2012, ratifié par la loi n°135/2012.

<sup>2</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 220/2013 du 3 juillet 2013.

<sup>3</sup> Legge - Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, n.56/2014 du 7 avril 2014.

<sup>4</sup> Le texte même de la loi se présente lui-même sous forme d'un très long article unique « en attendant la réforme du titre V de la seconde partie de la Constitution. (Article unique, alinéas 5 et 51) ».

<sup>5</sup> La Loi Delrio de 2014 définit les métropoles (Art. unique al. 2) et les provinces (Art. unique al. 3) comme collectivité à territoire vaste sans clarifier davantage la notion.

<sup>6</sup> M. De Donno, "La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo", *federalismi.it - Rivista di diritto pubblico*, n. 7/2019, 3 avril 2019.



C'est aussi ce qui explique les demandes récurrentes d'amendement de la loi, notamment portées par l'ANCI, l'association des communes italiennes.

Saisie par quatre régions (Vénétie, Lombardie, Campanie, Pouilles), la Cour constitutionnelle s'est aussi exprimée sur la loi Delrio en 2015. Elle en a validé tant la procédure d'adoption que les dispositions de fond<sup>1</sup>. Il rentrait bien dans la compétence législative de l'État d'instituer les métropoles et d'en prévoir le régime. Il était même du devoir de l'État de prendre les mesures d'application de l'article 114 de la Constitution qui reconnaissait l'existence des métropoles comme composante à part entière de la République. Le régime des métropoles ne pouvait d'autant moins répondre à la compétence législative ordinaire des régions italiennes que la Constitution exigeait la définition d'un modèle uniforme sans divergence dans la structuration des métropoles d'un territoire à l'autre. La Cour a également validé l'élection au suffrage indirect pour les métropoles et les provinces en admettant la pleine compatibilité d'un mécanisme électif de second degré avec les principes de démocratie et d'autonomie locale sans que le caractère représentatif des organes de gouvernance des collectivités en soit amoindri.

La liste des métropoles, qui n'a pas évolué entre 1990 et 2014, est fixée dans la loi nationale, à tout le moins dans les régions à statut ordinaire. Elle comprend Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Naples et Bari. Rome Capitale est assimilée à une métropole mais répond à des textes de lois spéciaux<sup>2</sup> en application de l'article 118 alinéa 3 de la Constitution italienne. Dans les régions à statut spécial que sont le Frioul-Vénétie Julienne, la Sardaigne et la Sicile, la loi nationale n'a pu créer nommément les métropoles dont l'institution appartient à la loi régionale. Des lois siciliennes sont venues établir les métropoles de Catane, Messine et Palerme, tandis qu'une loi sarde faisait de même pour Cagliari. Néanmoins, les régions à statut spécial n'ont pas le pouvoir de s'affranchir du cadre fondamental dessiné par la loi Delrio dont les dispositions en matière de compétences et d'organes s'appliquent à toutes les métropoles. La Cour constitutionnelle italienne a ainsi censuré une loi régionale de Sicile qui s'écarterait du régime commun, notamment pour prévoir l'élection directe du maire métropolitain et du conseil métropolitain, pour modifier la représentation des différentes communes au niveau métropolitain et pour octroyer une indemnité au maire métropolitain.<sup>3</sup>

Le périmètre des métropoles est défini dans la loi pour recouvrir intégralement celui de l'ancienne province dont les communes-centres étaient le chef-lieu. Il n'y a pour autant aucune superposition des deux structures, qui se situent au même niveau d'administration territoriale, car dans leur ressort les métropoles se sont également substituées politiquement et juridiquement aux anciennes provinces à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

---

<sup>1</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 50/2015 du 24 mars 2015.

<sup>2</sup> Art. 24, Legge 42/2009 (federalismo fiscale) & Decreti Legislativi 156/2010, 61/2012 & 51/2013.

<sup>3</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 168/2018 du 4 juillet 2018.

Ce choix qui a le mérite de la simplicité donne un visage particulier aux métropoles italiennes : elles sont très étendues bien au-delà du noyau urbain, elles sont peu densément peuplées et rassemblent un grand nombre de communes. Globalement, elles représentent environ 36 % de la population italienne, 15 % de la superficie du territoire et 16 % du nombre des communes d'Italie. La métropole moyenne couvre environ 3 340 km<sup>2</sup> sur 90 communes pour 1,4 million d'habitants dont le centre pèse pour environ un tiers. La densité des métropoles italiennes est de l'ordre de 300 h/km<sup>2</sup>, ce qui est faible pour un pôle urbain majeur. Cela masque de grandes disparités. Ainsi la métropole de Turin rassemble environ 2,3 millions d'habitants sur 6 800 km<sup>2</sup> (40 % pour la ville-centre) et 312 communes, tandis que Bari compte 1,2 million d'habitants sur 3 900 km<sup>2</sup> (25 % dans la ville centre) et 41 communes. Les seules métropoles de densité supérieure à 2 000 h/km<sup>2</sup> sont Milan et Naples, qui dépassent les 3 millions d'habitants sur un périmètre beaucoup plus restreint.

Trois finalités sont assignées par la loi aux métropoles : le développement stratégique de leur territoire ; la stimulation et la gestion intégrée des services, des infrastructures et des réseaux de communication pertinents à leur échelle ; les relations institutionnelles afférentes avec les autres organes publics et collectivités, y compris les autres métropoles européennes.

Il leur revient alors d'exercer les compétences suivantes :

- les compétences fondamentales des provinces auxquelles elles se sont substituées : coordination de la planification urbaine, protection de l'environnement, définition des services de transports, construction et gestion des routes provinciales et réglementation de la circulation, définition du réseau scolaire provincial et gestion des bâtiments scolaires, contrôle des discriminations dans l'emploi et promotion de l'égalité des chances.
- des compétences fondamentales propres :
  - définition du plan stratégique triennal de territoire, qui constitue aussi des lignes directrices pour les communes ;
  - planification territoriale générale de tous les réseaux de services et d'infrastructures, en fixant également des obligations et des objectifs aux communes ;
  - organisation des services publics d'intérêt général et structuration de systèmes coordonnés de gestion. Avec l'accord des communes, la métropole peut gérer les appels d'offres et les marchés publics ;
  - gestion des mobilités, notamment en assurant la compatibilité et la cohérence des planifications urbaines des communes ;
  - soutien et coordination du développement économique et social, en cohérence avec le plan stratégique de territoire ;
  - développement et coordination des systèmes d'information et de la numérisation.

- d'autres compétences qui leur seraient attribuées par l'État ou par les régions, soit dans le cadre du complexe processus de redéploiement des compétences provinciales restantes, lui-même prévu par la loi Delrio<sup>1</sup>, soit sur le fondement de l'article 118 de la Constitution en application des principes constitutionnels de subsidiarité de différenciation.

La structuration de la métropole et les pouvoirs de ses différents organes ont été prévus par le législateur, le texte de loi renvoyant aux statuts adoptés par la métropole le soin de préciser certaines dispositions ainsi que certaines procédures internes. Le fonctionnement de la métropole articule trois organes : le maire métropolitain, le conseil métropolitain et la conférence métropolitaine. Toutes les charges et fonctions métropolitaines sont exercées à titre gratuit.<sup>2</sup>

Le maire métropolitain est de droit le maire de la commune chef-lieu. Il est laissée la possibilité aux statuts de la métropole de prévoir l'élection directe du maire métropolitain et du conseil métropolitain selon des modalités à fixer par une loi nationale.<sup>3</sup> Les statuts de Milan et de Naples le prévoient mais aucune loi n'est venue encadrer le scrutin, si bien que ces dispositions statutaires restent pour l'instant lettre morte. Tous les maires des métropoles italiennes sont actuellement les maires de la commune-centre.

Les fonctions du maire métropolitain comprennent la représentation de la collectivité, la convocation et la présidence des sessions du conseil et de la conférence de la métropole, la supervision du fonctionnement des services et de l'exécution des actes de la métropole. Il peut désigner un vice-maire, parmi les conseillers métropolitains, chargé d'assurer sa suppléance en cas d'empêchement. Le maire métropolitain peut également assigner des délégations au vice-maire et à des conseillers métropolitains, dans le respect du principe de collégialité, selon les modalités et dans les limites établies par les statuts. Cette organisation de l'exécutif distingue les métropoles autant des communes que des provinces. En effet, l'exécutif communal ou provincial (*giunta*) est composé du maire ou du président de la province et des assesseurs qu'il nomme et révoque librement sans qu'ils soient tenus d'appartenir au conseil municipal ou provincial, tandis que les délégations accordées par le maire métropolitain ne peuvent sortir du cercle des conseillers métropolitains.<sup>4</sup>

Le conseil métropolitain, organe de pilotage et de contrôle, est composé du maire métropolitain et de conseillers métropolitains, élus pour 5 ans, par les maires et les conseillers municipaux des communes appartenant à la métropole. Seuls sont éligibles les maires et les conseillers

---

<sup>1</sup> Art. unique, alinéas 85 à 97, Loi 56/2014.

<sup>2</sup> Art. unique, alinéas 7 et 24, Loi 56/2014.

<sup>3</sup> Art. unique, alinéas 19 et 22, Loi 56/2014. Pour mémoire, en Italie, le maire d'une commune est élu au suffrage universel direct le même jour que l'élection du conseil municipal. Il n'est pas élu par le conseil municipal.

<sup>4</sup> Art. unique, alinéas 8, 40 et 41, Loi 56/2014.

municipaux en fonction, la cessation du mandat entraînant la déchéance du mandat métropolitain. Après chaque renouvellement du conseil municipal de la commune-centre, de nouvelles élections métropolitaines ont lieu dans les 60 jours suivant la proclamation du nouveau maire de la commune-centre. L'élection est organisée au scrutin proportionnel de liste. Chaque électeur exprime un vote pondéré en fonction de la population de sa commune. La taille du conseil varie avec la population de la métropole : 24 conseillers pour les métropoles de plus de 3 millions d'habitants, 18 conseillers entre 800 000 et 3 millions d'habitants, 14 conseillers en-dessous de 800 000 habitants.<sup>1</sup>

Il revient au conseil métropolitain de proposer à l'approbation de la conférence métropolitaine les statuts de la métropole et leurs modifications, d'approuver les règlements, programmes et plans de la métropole, d'adopter tout autre acte qui lui est soumis par le maire. Il adopte notamment le schéma budgétaire qui doit être soumis à l'avis de la conférence métropolitaine, puis lorsque la conférence s'est exprimée, il approuve définitivement le budget et les états financiers de la métropole<sup>2</sup>.

Enfin, la conférence métropolitaine, composée du maire métropolitain qui la préside et des autres maires des communes appartenant à la métropole, dispose de pouvoirs de proposition et d'avis. En outre, elle adopte ou repousse les statuts de la métropole et leurs modifications. Ses actes sont approuvés par les votes de membres représentant au moins un tiers des communes de la métropole et la majorité de la population.<sup>3</sup>

La conférence représente une forme d'« intergouvernemental communal », qui est clairement subordonné au conseil métropolitain, organe nettement plus intégré où le maire de la commune-centre assume des fonctions prépondérantes. Parmi les propositions de révision de la loi Delrio, on trouve notamment en Lombardie des partisans influents :

- de l'élection directe du maire métropolitain en dissociant cette charge de celle de maire de la commune-centre ;
- du remodelage de l'exécutif métropolitain sur le modèle traditionnel des autres collectivités, en créant une junte métropolitaine et en abolissant les délégations ;
- du transfert des pouvoirs du conseil métropolitain, qui ne serait plus qu'un organe facultatif, vers la conférence métropolitaine<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. unique, alinéas 20, 21, 25 à 39 et annexe A, Loi 56/2014.

<sup>2</sup> Art. unique, alinéa 8, Loi 56/2014.

<sup>3</sup> Art. unique, alinéas 8 et 9, Loi 56/2014.

<sup>4</sup> Document sur la réorganisation institutionnelle des provinces et des métropoles, élaboré et approuvé le 12 mars 2019 par la métropole de Milan, l'association des communes de Lombardie, l'Union des provinces de Lombardie et la Région Lombardie.

*b) Au Portugal, un projet ancien et des hésitations jusqu'à la consolidation du régime en 2013*

On rappellera que le Portugal est un État unitaire dont l'organisation territoriale est restée partiellement en suspens depuis le retour de la démocratie. En effet, la Constitution de 1976 prévoyait la disparition des districts (*distritos*) équivalents de départements et l'instauration de plus vastes régions (*regiões administrativas*) dotées de fortes compétences. Tardivement, en 1991, une loi fut votée pour préciser le fonctionnement de leurs organes, leurs compétences et attributions, ainsi que le régime électoral et financier applicable. Il fallut encore attendre une autre loi de 1998 pour délimiter les régions et lancer le processus concret de leur mise en place. Cependant, l'abolition des districts et la création des régions furent soumises à un référendum en novembre 1998 où les votants rejetèrent la réforme, avec une participation inférieure à 50 %. Le processus de régionalisation fut stoppé net, ce qui laisse ainsi sans effet tout un pan de la Constitution portugaise.

Toutefois, le mouvement d'effacement des districts, qui n'est pas sans rappeler l'évolution de la position des provinces en Italie, s'est poursuivi par le bas, *via* l'émergence de métropoles (*áreas metropolitanas*) qui les supplantent dans les principales zones urbaines. Dès 1991, le législateur portugais créa les métropoles de Lisbonne et de Porto<sup>1</sup>. Il les définit comme des personnes morales de droit public à ressort territorial et visant la poursuite des intérêts propres des populations des communes qui en font partie<sup>2</sup>. Le périmètre des métropoles est fixé dans la loi par énumération des communes couvertes. L'instauration concrète est soumise à l'approbation par deux tiers des communes de l'aire métropolitaine représentant plus de la moitié de sa population totale.<sup>3</sup>

Le régime des métropoles a été ensuite modifié en 2003, 2008 et 2013. En 2003, il s'agissait d'élargir le spectre en distribuant les grands centres urbains en deux catégories : les grandes aires métropolitaines rassemblant au moins 9 communes contiguës et 350 000 habitants, d'une part, les communautés urbaines comptant au moins 3 communes et 150 000 habitants, d'autre part. En 2008, le balancier repartit en sens inverse, notamment car les critères de constitution assez lâches avaient conduit à la constitution de communautés urbaines à majorité rurale : la qualification et le statut de métropoles furent alors réservées à Lisbonne et à Porto, tandis que les autres communes pouvaient seulement constituer des intercommunalités simples (*comunidades intermunicipais*). Enfin, en 2013 est remis à plat le régime juridique de base des collectivités territoriales (paroisses, communes, métropoles et intercommunalités).

---

<sup>1</sup> Lei n°44/91 - *Áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto*, du 2 août 1991.

<sup>2</sup> Art. 1°, al. 2, Lei 44/91.

<sup>3</sup> Art. 2° & 3°, Lei 44/91.

Le chapitre II de la loi de 2013 définit les règles désormais applicables aux deux métropoles portugaises, Lisbonne (18 communes énumérées en annexe de la loi pour 2,8 millions d'habitants) et Porto (17 communes pour 1,8 million d'habitants).<sup>1</sup> Les métropoles ont pour missions essentielles de :

- participer à l'élaboration des plans et programmes d'investissements publics et coordonner les investissements communaux à incidence métropolitaine ;

- planifier et gérer la stratégie de développement économique sur leur territoire ;

- participer à la définition des réseaux d'équipements et de services sur le territoire métropolitain ;

- prendre des participations dans des entités de droit public dans le domaine des transports, de l'eau, de l'énergie et du traitement des déchets.

Il revient aux métropoles d'assurer l'articulation des interventions des communes et de l'administration centrale en matière de réseaux d'alimentation, de traitement des eaux et des déchets, d'infrastructures de santé, d'éducation et de formation professionnelle, d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, de sécurité et de protection civile, de mobilité et de transports, d'équipements culturels et sportifs. Elles exercent également les compétences que l'État leur transfère et celles que leur délèguent les communes membres.

En vertu d'une autre loi de 2015, les métropoles de Lisbonne et de Porto sont devenues pleinement compétentes en matière de transports publics de passagers par la route, le train ou la voie fluviale dans l'aire métropolitaine.<sup>2</sup> Les investissements et financements, la détermination des obligations de service public et du régime tarifaire, l'exploitation en régie ou l'attribution de délégation de service public, la surveillance du réseau et de l'exploitation sont désormais de leur ressort.

Les métropoles portugaises comprennent aux termes de la loi de 2013 trois organes : le conseil métropolitain, la commission exécutive métropolitaine et le conseil stratégique pour le développement métropolitain.

Le conseil métropolitain, qui n'est pas élu mais constitué de droit par les maires des communes membres<sup>3</sup>, forme l'organe délibératif. Son président et deux vice-présidents sont élus en son sein. Les fonctions de conseiller métropolitain sont exercées à titre gratuit. Le conseil métropolitain tient des séances publiques mensuelles. Il lui revient de définir et

---

<sup>1</sup> Art. 66°- 79°, *Lei N° 75/2013 – Regime jurídico das autarquias locais, du 12 septembre 2013.*

<sup>2</sup> *Lei n°52/2015 – Regime jurídico do serviço público de transporte de passageiros, du 9 juin 2015.*

<sup>3</sup> Il s'agit des « *presidentes das câmaras municipais* », qui sont à la tête du collège exécutif dans les communes membres.

d'approuver les orientations politiques et stratégiques de la métropole. Il approuve les budgets et le rendu des comptes. Il adopte divers plans métropolitains d'aménagement, de mobilité, de protection civile, de gestion environnementale et de gestion des réseaux de santé et d'éducation. Il contrôle l'activité de la commission exécutive locale. Il autorise la conclusion d'accords de délégation de compétences avec l'État et avec les communes, ainsi que leur éventuelle résolution ou révocation.

La commission exécutive métropolitaine, composée d'un premier secrétaire et de quatre autres membres, forme l'organe exécutif de la métropole. Les cinq secrétaires sont élus par les conseils municipaux (*assembleias municipais*) des communes membres avec une pondération des votes en fonction de leur population. La liste des candidats est arrêtée au préalable par le conseil métropolitain. Le premier secrétaire de la commission exécutive métropolitaine est obligatoirement rémunéré, ainsi qu'au moins deux autres secrétaires sur délibération unanime du conseil métropolitain. La rémunération entraîne l'exercice à temps plein et à titre exclusif du mandat de secrétaire. Ce régime indemnitaire est calqué sur celui des exécutifs communaux.<sup>1</sup>

Si le conseil métropolitain apparaît comme une forme de conseil de surveillance, la commission exécutive prend les traits d'un conseil d'administration. En particulier, elle élabore tous les plans nécessaires à la réalisation des missions assignées aux métropoles avant de les soumettre au conseil métropolitain. Elle élabore en particulier le projet de budget. Elle assure l'exécution des plans et du budget. Elle propose à l'État les programmes et projets d'investissement et de développement d'intérêt métropolitain. Elle assure la coordination entre les communes membres et les services de l'administration centrale. Elle assure la gestion courante des affaires, des services et des biens de la métropole.

En revanche, le conseil stratégique pour le développement métropolitain est un organe consultatif intervenant en soutien du conseil métropolitain et de la commission exécutive. La loi de 2013 reste laconique à son égard. Il est censé être formé de représentants d'institutions, entités et organisations pertinentes pour l'intérêt métropolitain. Ses membres ne sont pas rémunérés. Son instauration et sa composition précise dépendent d'une délibération du conseil métropolitain. Le conseil stratégique de la métropole de Lisbonne rassemble ainsi des représentants d'une cinquantaine d'organismes : aéroports de Portugal, associations des paroisses, agence de l'environnement, ports de Lisbonne et Setúbal, agence nationale pour la formation professionnelle, syndicats patronaux, chambre de commerce et d'industrie, confédération des agriculteurs, instituts techniques et universitaires, ligue pour la protection de la nature, ligue des pompiers, office du tourisme,...

---

<sup>1</sup> Cf. les études de législation comparée LC 194 et LC 284.

c) *En Espagne, une métropolisation à l'arrêt restant dans les mains des communautés autonomes*

L'organisation territoriale de l'Espagne repose sur trois niveaux de collectivités : la commune, la province et la communauté autonome.<sup>1</sup> La province est définie comme regroupement de communes et la communauté autonome comme regroupement de provinces mais, une fois constituées, les provinces sont indépendantes des communes et les communautés autonomes indépendantes des provinces. Les communautés autonomes se distinguent en étant dotées d'un pouvoir législatif concurrent de l'État central dans un vaste champ de compétences, ainsi que de pouvoirs d'exécution des politiques nationales. Leur autonomie se manifeste aussi dans la marque qu'elles impriment sur leur organisation territoriale interne, dans le cadre fixé par la Constitution.

Au niveau intercommunal, ce pouvoir territorial propre aux communautés autonomes se manifeste avec évidence. À la différence non seulement de l'Italie, autre État régional, où le législateur national impose un cadre commun, mais aussi de l'Allemagne, État fédéral, où s'observe une convergence volontaire de l'organisation interne des *Länder*, l'Espagne laisse diverger les politiques régionales en matière d'intercommunalité et de métropoles.

La Constitution espagnole reconnaît en effet la possibilité de constituer des groupements de communes dotés d'une personnalité juridique et de capacités d'action propres. D'une part, les communes peuvent constituer des regroupements différents de la province.<sup>2</sup> D'autre part, les statuts des communautés autonomes peuvent établir des circonscriptions territoriales propres jouissant de la pleine personnalité juridique.<sup>3</sup> Il convient de distinguer dans cette catégorie les comarques (*comarcas*), les syndicats intercommunaux (*mancomunidades*) et les métropoles (*áreas metropolitanas*), énumérées comme collectivités subsidiaires « supramunicipales » dans la loi nationale consolidée posant les fondements du régime des collectivités territoriales<sup>4</sup>.

Si le législateur national a précisé le texte constitutionnel pour définir les types d'intercommunalités, il revient aux communautés autonomes le pouvoir de les instituer concrètement et de dicter leurs compétences, leur organisation et leurs règles de fonctionnement. Ainsi que l'a relevé le Tribunal constitutionnel espagnol, les intercommunalités présentent un « fort degré d'intériorisation par les Autonomies ». L'État ne peut que « rester à la marge » face à la compétence exclusive des communautés

---

<sup>1</sup> Art. 137 de la Constitution espagnole de 1978. On laissera de côté les cas des îles Baléares et Canaries et des enclaves de Ceuta et Melilla.

<sup>2</sup> Art. 141 al. 3 de la Constitution espagnole.

<sup>3</sup> Art. 152 al. 3 de la Constitution espagnole.

<sup>4</sup> Art. 3, Ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen Local du 2 avril 1985.



autonomes<sup>1</sup>. En droit, les communautés peuvent attribuer aux comarques et aux métropoles, des compétences appartenant aux communes et aux provinces. Dans tous les cas, le législateur a prévu que la création d'intercommunalités ne puisse remettre en cause la libre administration des communes et les compétences qui leur sont confiées en propre par la loi nationale.<sup>2</sup>

### Comarques et syndicats intercommunaux en Espagne

Les comarques sont des collectivités territoriales à caractère supramunicipal formées par regroupement de communes qui présentent des intérêts communs dus à leurs caractéristiques. Leur création vise la prestation de services locaux et la gestion en commun de compétences<sup>3</sup>. Leur délimitation, leur institution, leur objet et leur mode de fonctionnement dépendent de lois des communautés autonomes.

Dans les faits, on observe de grandes divergences régionales. En Aragon, en Cantabrie et en Catalogne, des lois autonomiques sont venues poser un régime général des comarques en les dotant de compétences importantes empruntées aux communes et aux provinces en matière d'urbanisme, de planification territoriale, d'environnement, de protection civile, de culture et sport notamment. En Galice, il s'agit plutôt de subdivisions administratives dans lesquelles est appliqué le plan de développement régional de façon différenciée. Dans ces communautés autonomes, l'ensemble du territoire régional est divisé en comarques. En Castille-et-Léon, seule une comarque a été constituée par une loi spéciale, celle de Bierzo.

Le processus de constitution des *mancomunidades*, ou syndicats intercommunaux, donne plus de poids à l'initiative des communes elles-mêmes qui disposent du droit de s'associer ainsi pour exécuter en commun des travaux ou des services déterminés relevant de leur compétence. Il n'est pas nécessaire qu'elles soient contiguës. Elles sont régies par leurs statuts propres mais le processus d'approbation des statuts relève de la loi régionale.<sup>4</sup>

Le régime des métropoles espagnoles est esquissé par la loi nationale et décliné par des lois régionales. Les métropoles sont définies génériquement comme « *des collectivités territoriales constituées de communes appartenant à de grandes agglomérations urbaines telles que les liens économiques et sociaux existant entre les noyaux de population rendent nécessaires une planification conjointe et la coordination de travaux et de services déterminés* »<sup>5</sup>. Trois points permettent de distinguer la métropole des autres types

<sup>1</sup> TC, sentencia 214/1989 (pt. 4) du 21 décembre 1989.

<sup>2</sup> Art. 42 al. 4, Ley 7/1985. La jurisprudence constitutionnelle est vigilante (Cf. TC, s. 214/1989 précitée).

<sup>3</sup> Art. 42 al. 1, Ley 7/1985.

<sup>4</sup> Art. 44, Ley 7/1985.

<sup>5</sup> Art. 43 al. 2, Ley 7/1985.

d'intercommunalités : le caractère nécessairement urbain au sein d'un bassin de population conséquent ; l'existence avérée de liens économiques et sociaux forts entre les différentes communes membres, et non de simples intérêts communs ou caractéristiques communes ; la nécessité d'instruments de planification partagés. La loi nationale ne va pas au-delà et ne dessine aucun modèle plus concret. En particulier, elle laisse ouverte la question du degré d'intégration et de l'unicité de la métropole sur un même territoire selon que l'on privilégie une lecture plus organique ou plus fonctionnelle.

La création des métropoles, ainsi que, par parallélisme, leur éventuelle modification ou suppression, relève de la compétence des communautés autonomes. Après avoir entendu l'administration de l'État<sup>1</sup> et les provinces potentiellement affectées et en conformité avec leurs statuts, elles adoptent les dispositions nécessaires dans des lois régionales qui déterminent les organes de gouvernement et d'administration, le régime financier, le mode de fonctionnement, le champ des services et travaux de compétence métropolitaine et les procédures d'exécution. En particulier, la législation régionale doit garantir une représentation et une participation à la prise de décision de toutes les communes membres au sein de la métropole, ainsi qu'une juste répartition des charges entre elles<sup>2</sup>.

On doit relever d'importantes disparités entre les communautés autonomes.<sup>3</sup> Dans les faits, la plupart des dispositions sur les métropoles contenues dans les statuts autonomiques ou dans les lois régionales sont restées lettre morte. Seules la Catalogne et la Communauté valencienne se sont emparées de cet objet, en suivant des orientations totalement divergentes qui exploitent les virtualités irrésolues du texte national, alors que des conflits politiques aigus ont abouti en 2018 à la suspension par la justice de la constitution de la métropole de Vigo bien que les instruments législatifs nécessaires aient été adoptés<sup>4</sup>. Sans recourir au format métropolitain, l'Aragon a récemment choisi une autre voie *sui generis* pour régler la situation de sa capitale Saragossaise qui devient une commune à statut spécial<sup>5</sup>. Ni Madrid<sup>6</sup>, ni Bilbao, ni Séville, ni Malaga, pour citer parmi les agglomérations les plus importantes, ne bénéficient davantage du statut de métropole.

À la différence des dispositions légales applicables à la création des comarques, il n'est pas prévu que la création des métropoles puisse naître d'une initiative des communes elles-mêmes. À moins que la législation

---

<sup>1</sup> La doctrine espagnole considère que l'avis de l'État et des provinces ne lie pas les communautés autonomes. Elles peuvent passer outre l'avis négatif de l'État pour créer des métropoles.

<sup>2</sup> Art. 43 al. 1 & 3, Ley 7/1985.

<sup>3</sup> O. Prada cit. par F. Toscano Gil, "El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español", Fundación Democracia y Gobierno Local, février 2011.

<sup>4</sup> Communauté autonome de Galice, Ley 4/2012 del Área Metropolitana de Vigo du 12 avril 2012.

<sup>5</sup> Communauté autonome d'Aragon, Ley 10/2017 de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón, du 30 novembre 2017.

<sup>6</sup> La ville de Madrid et la Région de Madrid comme communauté autonome sont bien différenciées et ne se superposent pas.

régionale n'en dispose autrement, l'initiative de la création des métropoles ne peut venir que du Parlement régional ou de l'exécutif régional. Les Canaries et la Galice ont explicitement prévu la possibilité d'une telle initiative dans leur loi régionale régissant l'administration territoriale.

À ce jour, on ne recense en Espagne que deux aires métropolitaines, Barcelone et Valence, cette dernière étant dédoublée en deux structures fonctionnellement différenciées. Elles sont inscrites au registre des collectivités territoriales, tenu par le ministère de la politique territoriale et de la fonction publique, la Galice ayant refusé même l'inscription au registre de Vigo. L'inscription au registre comporte le nombre et la dénomination des communes membres, le siège, la dénomination, l'organisation et le fonctionnement des organes de représentation, de gouvernance et d'administration de la métropole, ainsi que les compétences qui lui sont attribuées par la loi régionale.<sup>1</sup>

Chaque métropole dispose de sa propre organisation politique et administrative. Les cas de Barcelone et de Valence illustrent deux interprétations divergentes des dispositions de la loi nationale relative aux métropoles : d'un côté, on trouve une structure intégrée avec une gouvernance centrale et une vocation stratégique, de l'autre, une superposition d'entités métropolitaines à compétences très restreintes.

La création de la métropole de Barcelone (*Àrea Metropolitana de Barcelona-AMB*) répond à un désir de renforcement de la coordination de l'action politique sur son territoire afin d'en améliorer l'efficacité. En effet, avant la loi catalane de 2010 portant création de la métropole de Barcelone<sup>2</sup>, coexistaient trois entités différentes : la corporation métropolitaine de Barcelone, l'entité métropolitaine environnementale de services hydrauliques et traitement des déchets, et enfin, l'entité métropolitaine des transports. La loi régionale a confié d'importantes compétences à la métropole en matière d'urbanisme, de transports et de mobilités, d'adduction d'eau et d'assainissement, de traitement des déchets, de protection de l'environnement et de promotion des énergies renouvelables, de réseaux d'infrastructures, de développement économique et social et de cohésion sociale. La métropole est notamment en charge du plan directeur d'urbanisme sur son territoire. Elle conçoit également un plan stratégique de développement.

Barcelone répond à un modèle unifié de gouvernance métropolitaine dont les organes sont habilités et délimités dans leur pouvoir par la loi autonome. Ainsi, la gouvernance de l'AMB s'articule en quatre organes principaux : le conseil métropolitain, le président et le collège exécutif, ainsi que la commission spéciale des comptes.

---

<sup>1</sup> Art. 3 F, Real Decreto 382/1986, por el que se crea, organiza y regula el Funcionamiento del Registro de Entidades Locales du 10 février 1986.

<sup>2</sup> Communauté autonome de Catalogne, Ley 31/2010 del Àrea Metropolitana de Barcelona du 3 août 2010.

Le conseil métropolitain est l'organe de gouvernance suprême de la métropole de Barcelone. Il correspond au plénum de l'assemblée municipale dans les communes et de l'assemblée provinciale dans les provinces. Il comprend de droit les maires des 36 municipalités membres et les conseillers municipaux élus par chaque municipalité. Le nombre de conseillers métropolitains élus dans chaque commune dépend de sa population. Au total, ils sont 90 dont 25 pour la seule commune de Barcelone.

Parallèlement est constitué un conseil des maires réunissant les 36 *alcaldes* des communes membres. Il dispose d'un pouvoir de proposition auprès du conseil métropolitain. Il présente également un avis sur le programme d'actions de la métropole.

L'exécutif métropolitain est constitué par le président du conseil métropolitain, élu en son sein parmi les maires, et par un collège exécutif (*Junta de Gobierno*) dont le président nomme les membres sur proposition du conseil, selon un modèle à nouveau décalqué de l'exécutif communal et provincial. Les candidats à la présidence de l'AMB doivent recueillir l'accord du conseil des maires, obtenu à une majorité qualifiée représentant les deux tiers de la population totale de la métropole. La perte de la qualité de maire fait également perdre celle de président.

Le président représente l'AMB. Il est responsable de la gestion politique devant le conseil métropolitain. Il dirige son administration et exerce un pouvoir de direction sur son personnel lorsque celui-ci n'est pas dévolu à un autre organe.

La commission spéciale des comptes évalue les comptes de l'AMB rassemblant ceux des organes de direction, de l'administration métropolitaine, des organes autonomes de l'AMB et des entreprises à capital public qu'elle contrôle. Elle peut demander au président tout document qu'elle jugerait utile pour l'examen de ces comptes et elle peut également décider d'auditionner des conseillers métropolitains et des membres de l'administration.

Les communes membres participent à la prise de décision par les organes métropolitains selon les modalités suivantes :

- l'incorporation de nouvelles communes à l'aire métropolitaine ne peut se faire que sur leur initiative propre ou après avoir recueilli leur avis ;
- la formulation et l'approbation des plans et programmes métropolitains nécessite leur avis ;
- elles peuvent formuler des initiatives et des propositions, soit directement soit *via* le conseil des maires.

Par contraste avec ce qui prévaut en Catalogne, la Communauté valencienne n'a pas créé de métropole intégrée. Elle n'a donc pas fait disparaître les entités préexistantes dédiées à la gestion de certains services publics au niveau de l'agglomération de Valence mais leur a attribué le

statut de métropole et le régime applicable défini dans la loi d'organisation territoriale de la Communauté valencienne<sup>1</sup>. Il existe donc deux métropoles fonctionnelles superposées à compétence étroite à Valence : l'agence métropolitaine de traitement des déchets (*Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos*) et l'agence de la gestion de l'eau de Valence (*Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos*).

Les deux entités présentent la même structure de gouvernance, commune à toutes les métropoles existantes et futures créées dans la communauté autonome. Conformément à la loi valencienne de 2012, elle s'articule autour de trois organes : l'assemblée, la présidence et la commission de gouvernement (*Comisión de Gobierno*).

L'assemblée, organe suprême, comprend seulement les représentants des municipalités membres de la métropole. Chaque commune est représentée par une personne élue par le conseil municipal. Il ne s'agit donc pas nécessairement du maire. En revanche, chaque représentant ne dispose pas du même nombre de voix pour voter en plénière ; les votes sont pondérés en fonction de la population de la commune. Elle élit le président de l'entité, contrôle et approuve les mesures de l'exécutif et peut notamment décider de la création et de l'organisation des services administratifs.

Le président représente l'entité métropolitaine, il est l'organe exécutif unipersonnel de l'entité, élu par l'assemblée à la majorité qualifiée des deux tiers au premier tour, ou bien, à la majorité absolue lors d'un deuxième tour. Il dispose d'un pouvoir de contrôle et de direction sur l'ensemble des services de l'entité. Il est assisté dans ses fonctions exécutives par la commission de gouvernement. Elle est composée, outre le président, de huit membres de l'assemblée tels que soient représentées parmi eux les communes petites, moyennes et grandes, distinguées par tranche de population.

En définitive, seule Barcelone constitue une métropole au sens plein, alors que Valence perpétue sous une forme détournée des syndicats intercommunaux préexistants. L'échec de la métropolisation en dehors de ces cas, malgré les possibilités offertes par la Constitution espagnole et la loi nationale trouve sans doute pour partie sa raison dans les tensions politiques extrêmement fortes qui prévalent en Espagne depuis plus de dix ans, à la fois entre formations politiques et entre certaines communautés autonomes et l'État central, sans que parviennent facilement à s'imposer des consensus locaux autour de projets métropolitains.

---

<sup>1</sup> Communauté autonome valencienne, Ley 8/2010 de régimen local de la Comunitat Valenciana du 23 juin 2010.

### 3. L'organisation peu différenciée des centres urbains dans la sphère germanique

a) *En Allemagne : des villes-États et villes-arrondissements entre droit fédéral et droit régional*

En Allemagne, la Loi fondamentale règle la répartition des compétences entre l'État fédéral (*Bund*) et les *Länder* fédérés, tout en reconnaissant l'autonomie des communes et de leurs groupements.

Elle précise en son article 30 que « *l'exercice des pouvoirs étatiques et l'accomplissement des missions de l'État relèvent des Länder* » à moins que la Loi fondamentale n'en dispose autrement. Chaque *Land* en tant qu'État fédéré est doté d'une Constitution. Toutefois, en vertu de l'article 31, le droit fédéral de toute nature l'emporte sur le droit des *Länder*.

Par ailleurs, l'article 28(2) garantit aux communes « *le droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois. Les groupements de communes ont également le droit à la libre administration dans le cadre de leurs attributions légales et dans les conditions définies par la loi. La garantie de la libre administration englobe également les bases de l'autonomie financière* ». Dans le respect du cadre déterminé par la Loi fondamentale, la fixation du droit communal revient aux *Länder*.

Il convient de distinguer en Allemagne :

- les grandes villes qui sont également des *Länder* et qui cumulent ainsi les compétences et pouvoirs du *Land* et de la commune ;
- les grandes villes qui sont situées à l'intérieur d'un *Land* sans en constituer l'unique composante.

(1) L'exemple de la ville-État de Hambourg

Les villes qui se confondent avec un *Land* sont au nombre de trois : Berlin, Hambourg et Brême. On détaillera à titre d'exemple le cas de Hambourg. La Constitution du *Land* de Hambourg précise que les capacités d'agir en tant qu'État et en tant que commune ne sont pas séparées (§ 4).

Deux autorités concourent à la gouvernance de la ville : le *Bürgerschaft* et le *Senat*. Le *Bürgerschaft* sert de parlement régional (*Landtag*). Il compte 120 députés et détient la compétence législative exclusive dans les domaines de la culture, de la police, de l'école et de la formation, de la presse, de la radio et de la télévision, du système pénitentiaire, du droit de réunion et dans le domaine universitaire, compétences qui reviennent à Hambourg en tant que *Land* aux termes de la Loi fondamentale. Il exerce une compétence partagée avec l'État fédéral dans les domaines du droit civil, du droit pénal, de l'état civil, du droit associatif, du droit de séjour pour les étrangers, du droit du travail, du droit économique, des infrastructures routières, de la santé, de la chasse, de la protection de la nature et de l'entretien des paysages, du compactage des sols et du développement du territoire<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Landeszentrale für politische Bildung Hamburg, « [Wie funktioniert Politik in Hamburg ?](#) », 2010.

Le *Senat* est l'autorité exécutive de Hambourg, il est présidé par un maire (*Erster Bürgermeister*) accompagné d'un adjoint (*Zweiter Bürgermeister*) et de 10 autres conseillers (*Senator*) qui se partagent les champs d'action de l'exécutif, qui correspondent à des ministères à l'échelle du *Land*. Le *Senat* conduit et supervise l'administration de la ville, il exerce à la fois des tâches étatiques, liées au fait que Hambourg soit un *Land*, et municipales. Le *Bürgerschaft* élit le maire, qui nomme ensuite son adjoint ainsi que les autres conseillers et éventuellement les révoque. Leur mandat s'achève en même temps que le mandat des membres du *Bürgerschaft*. Le maire détermine les lignes directrices de la politique et en porte la responsabilité devant le *Bürgerschaft*. Le *Senat* représente enfin la ville de Hambourg auprès du *Bund*, des autres *Länder* et des autorités étrangères.

À un échelon plus petit, Hambourg est divisé en 7 districts (*Bezirke*) qui possèdent chacun un bureau de district dirigé par un chef de district. La loi régionale sur l'administration des districts<sup>1</sup> précise que chaque bureau de district exécute des tâches administratives locales et que son travail est contrôlé par une assemblée de district (*Bezirksversammlung*) élue par les citoyens. L'assemblée doit être tenue informée des questions d'importance fondamentale dont l'intérêt dépasse la gestion courante, soit parce qu'elles concernent de nombreux cas, soit parce qu'elles revêtent un poids particulier. L'assemblée de district localement concernée doit être entendue avant toute décision qui concerne le règlement, la fermeture ou toute modification substantielle - si cette décision est essentielle pour le district - des services de protection de la jeunesse, des services fiscaux, des pompiers volontaires et professionnels, des lieux commémoratifs, des tribunaux, des sites universitaires, des établissements pénitentiaires, des institutions culturelles, le logement public des migrants et des sans-abris, les commissariats de police, les écoles et les installations sportives.

## (2) Les villes-arrondissements, le cas de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie

La plupart des grandes villes allemandes qui pourraient être considérées comme des métropoles, même si cette notion n'est pas thématifiée en droit public allemand, ne sont pas des *Länder* et ne disposent pas du pouvoir législatif concurrent. Elles tombent plutôt sous la catégorie de villes-arrondissements (*Kreisfreie Städte*). Elles exercent des compétences à la fois de la commune et du *Landkreis*<sup>2</sup>. Ce dernier est une sorte d'arrondissement administratif et politique, échelon intermédiaire entre la commune et le *Land*, qui couvre surtout les zones rurales. Un conseil d'arrondissement (*Kreistag*) est élu au suffrage universel direct, en général pour 5 ans, son président dirige l'exécutif local. Les communes appartenant à un arrondissement et le conseil d'arrondissement entretiennent des relations étroites. Les compétences du *Landkreis* couvrent notamment les prestations

---

<sup>1</sup> Hamburg [Bezirksverwaltungsgesetz \(BezVG\) du 6 juillet 2006](#)

<sup>2</sup> La dénomination peut varier d'un *Land* à l'autre.

d'aides sociales, l'organisation des transports publics de proximité, l'établissement de zones naturelles protégées, la sécurité civile et certains établissements de formation professionnelle. L'arrondissement peut se substituer aux communes les plus petites, lorsqu'elles ne peuvent exercer certaines de leurs compétences.

Les villes-arrondissements sont elles-mêmes composées de plusieurs quartiers urbains ou districts. Il existe 107 villes-arrondissements en Allemagne<sup>1</sup>. Malgré la densité du maillage urbain en Allemagne, ce nombre est très élevé, ce qui témoigne qu'au-delà des plus grandes villes<sup>2</sup>, le statut de ville-arrondissement est largement étendu, y compris à des agglomérations moyennes. On constate une assez forte convergence des droits régionaux concernant les villes-arrondissements.

On a retenu l'exemple du *Land* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, qui contient 23 villes-arrondissements, notamment Cologne et les grandes villes de la Ruhr (Düsseldorf, Dortmund, Essen).

Au niveau supérieur de la ville-arrondissement se trouve le conseil municipal (*Rat*), à la tête duquel officie le maire. Le conseil municipal est compétent pour toutes les affaires générales et il lui est interdit de déléguer les décisions en matière de principes généraux de gestion de l'administration, d'élection des membres des commissions, de leurs présidents, des adjoints au maire, de modification du territoire communal, de promulgation, modification ou abrogation de dispositions normatives locales.

Le *Rat* conserve aussi la décision finale en matière de plan d'occupation des sols et en ce qui concerne les mesures en matière de droit de la construction. Il vote le budget et approuve les comptes annuels. Il est compétent en matière de cession ou de location de régies ou de participations directes ou indirectes dans des sociétés ou associations de droit privé. Il est responsable pour la création, la reprise, l'expansion, la limitation ou la dissolution d'institutions de droit public.

Le règlement régional sur les communes de Rhénanie-du-Nord-Westphalie précise que toute zone urbaine correspondant à une ville-arrondissement doit être divisée en districts urbains (*Bezirke*), dont le nombre varie de 3 à 10 et dans chacun desquels une représentation doit être élue.<sup>3</sup> Chaque représentation comporte entre 11 et 19 membres, incluant un président.

---

<sup>1</sup> <https://www.bundeswahlleiter.de/europawahlen/2019/kreise.html>

<sup>2</sup> Certaines villes relativement importantes comme Sarrebruck, capitale de la Sarre, ne sont pas des villes-arrondissements et appartiennent à un *Landkreis* comme les zones rurales environnantes.

<sup>3</sup> § 35, *Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)* du 14 juillet 1994. En revanche, en Bavière, si la *Gemeindeordnung* régionale prévoit la possibilité de diviser la ville-arrondissement en districts, elle n'en fait pas obligation. Sur les 25 villes-arrondissements bavaroises, seules Munich et Ingolstadt sont divisées en districts dotés d'une représentation élue.



Les tâches incombant à la représentation des districts d'une ville-arrondissement, sauf en cas de compétence exclusive du conseil municipal, sont de plusieurs ordres. La représentation de district prend des décisions en considérant les intérêts de la ville-arrondissement dans son ensemble dans le cadre de directives générales émises par le conseil municipal. Elle se prononce sur des domaines dont l'importance ne dépasse pas largement le niveau du district, notamment :

- l'entretien et l'équipement des écoles et des équipements publics du district, tels que les terrains de sport, les maisons de retraite, les cimetières, les bibliothèques et les équipements sociaux et culturels ;

- les affaires de protection des monuments, d'entretien du paysage urbain et des espaces verts ;

- l'ordre dans lequel les travaux de transformation, de développement, d'entretien et de réparation des rues, de chemins et de places ayant une importance au niveau du district, y compris l'éclairage public lorsqu'il ne s'agit pas d'une obligation de sécurité routière ;

- la prise en charge et le soutien des associations, organisations et initiatives du district ;

- les affaires culturelles du district, y compris l'art dans les espaces publics, la préservation des lieux familiers et des coutumes, la préservation des parrainages et jumelages existants ;

- l'information, la documentation et la représentation pour les affaires concernant le district.

La représentation du district doit être entendue pour toute affaire importante concernant le district avant que le conseil municipal ne délibère, en particulier en matière d'aménagement urbain. Elle a également un droit de suggestion en la matière, ainsi que pour toute question relative au district.

Le maire ou le président du district peut s'opposer à une décision prise par la représentation du district dans les 14 jours suivant son adoption si cette décision met en danger le bien de la ville. Dans ce cas, l'opposition suspend la décision initiale, la représentation du district ayant entre 3 jours et 3 semaines après celle-ci pour procéder à un nouveau vote. Si la représentation du district maintient son vote et que le maire ou président du district maintient son opposition, la décision finale revient au conseil municipal qui se retrouve saisi du sujet.

Enfin, l'Allemagne compte aussi depuis 2001 des « régions-métropoles », une dénomination qui peut porter à confusion. Au nombre de 11 sur tout le territoire, il s'agit en fait de groupements d'intérêt public destinés à améliorer la compétitivité économique d'un territoire. Ainsi, en Basse-Saxe, la région-métropole de Hannover-Braunschweig-

Göttingen-Wolfsburg est organisée sous la forme juridique d'une société à responsabilité limitée (GmbH) autour des quatre villes mentionnées, du *Land* de Basse-Saxe et d'associations communales, économiques et scientifiques. Elle est gouvernée par un conseil d'arrondissement de 18 membres dont la présidence est assurée alternativement par les maires de Hanovre et de Brunswick.<sup>1</sup>

b) *En Autriche et au Danemark : une relative différenciation légale des statuts des grandes villes qui vaut surtout pour les capitales*

(1) Vienne entre *Land* et ville à statut autonome

En **Autriche**, la ville de Vienne possède un triple statut, et de ce fait une position particulière. Elle est à la fois :

- la capitale et le siège des plus hauts organes autrichiens, sans obtenir de privilèges spéciaux liés à ce statut ;

- un *Land* indépendant depuis 1922, qui envoie à ce titre des représentants à la chambre haute du Parlement. En tant que *Land* autonome, Vienne est autorisée à avoir sa propre législation. Le Parlement de Vienne, qui comporte 100 membres, exerce ce droit. Vienne est aussi responsable de sa mise en œuvre par l'intermédiaire du gouvernement fédéré viennois, composé de 12 membres. À sa tête se trouve le gouverneur du *Land* ;

- une commune qui revêt la forme juridique de *Statutarstadt*, c'est-à-dire qui possède sa propre loi municipale, ou statut. En plus des tâches propres à la municipalité (à l'instar du domaine de la construction), le conseil municipal assume les fonctions habituellement gérées au niveau du district.

### Les Statutarstädte en Autriche

Aux termes du § 116 de la Constitution fédérale autrichienne<sup>2</sup>, les municipalités d'au moins 20 000 habitants peuvent, si cela ne menace pas les intérêts du *Land*, se voir accorder un statut propre, sur demande, par une loi du *Land*. Une ville ayant son propre statut assume ses missions municipales ainsi que celles relevant habituellement de l'administration du district. 15 villes autrichiennes ont opté pour cette forme : Eisenstadt, Graz, Innsbruck, Klagenfurt am Wörthersee, Krems, Linz, Rust, Salzbourg, St Pölten, Steyr, Vienne, Villach, Waidhofen an der Ybbs, Wels et Wiener Neustadt.

<sup>1</sup> <https://www.metropolregion.de/>

<sup>2</sup> [Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz](#)

Les organes et les représentants élus du *Land* de Vienne et de la municipalité de Vienne se confondent : les députés membres du Parlement régional (*Landtag*) sont également les membres du conseil municipal (*Gemeinderat*). Le conseil municipal est donc le Parlement de Vienne, ses commissions et comités sont également les commissions et comités du Parlement viennois. Le maire de Vienne est également le gouverneur du *Land* de Vienne, le bureau exécutif municipal (*Stadtsenat*) est le gouvernement du *Land* et le directeur des services municipaux est également le directeur des services du *Land* (§ 114 de la Constitution viennoise).

La Constitution de Vienne<sup>1</sup> précise qu'à des fins administratives, la ville est divisée en 23 arrondissements. Divers organes sont en charge de la gouvernance de la ville : le conseil communal, le bureau exécutif municipal (*Stadtsenat*), le maire, ses adjoints, les conseillers municipaux, les commissions du conseil communal, les commissions d'enquête du conseil communal, les conseils d'arrondissements, les maires d'arrondissements, les commissions des conseils d'arrondissements. Il faut également mentionner le *Magistrat*. Il s'agit d'un collège municipal composé du maire, des principaux adjoints, du directeur des services municipaux et des collaborateurs nécessaires. Le *Magistrat* de Vienne sert à la fois d'administration communale de la ville de Vienne, d'autorité administrative de district du district administratif de Vienne et de bureau du gouvernement du *Land* de Vienne.

Le conseil municipal (*Gemeinderat*) est le plus haut organe de la commune de Vienne. Ses membres étant à la fois membres du *Landtag*, ils sont donc au nombre de 100, élus pour 5 ans au scrutin direct. Le conseil municipal a pour mission de protéger les intérêts de la municipalité. Il exerce la tutelle globale de la communauté, élit le maire, ses adjoints et les conseillers municipaux. En particulier, il décide du budget prévisionnel, des projets d'affectation et de la clôture des comptes. À partir de certains montants, le conseil municipal est également responsable des opérations immobilières, des octrois de prêts ou encore des autorisations pour les constructions nouvelles. Vienne est une entité économique indépendante possédant le droit, dans la limite des lois générales de l'État fédéral et du *Land*, d'acquérir des actifs, d'exercer des activités économiques, de gérer son budget de façon indépendante et de lever les impôts.

Vienne possède des domaines d'activité propres, lesquels sont listés aux § 75 et suivants de sa Constitution. Il s'agit, outre les questions qui sont dans l'intérêt exclusif ou prédominant de sa communauté locale, de la nomination dans les organes municipaux, de celle des agents de la commune, de la gestion de la police locale de sécurité et de celle liée aux événements, de l'administration des zones de circulation et de la police routière, de l'administration de différents types de police (sanitaire, des

---

<sup>1</sup> [Verfassung der Bundeshauptstadt Wien \(Wiener Stadtverfassung – WStV\)](#)

mœurs ...) ou encore des questions liées à la construction et à l'aménagement du territoire. À côté de ces domaines, elle a aussi des compétences qui lui ont été transférées par l'État fédéral et devant être réalisées pour son compte et conformément à ses instructions.

Le conseil municipal a la faculté de transférer certaines de ses tâches à d'autres instances communales, en l'occurrence au bureau exécutif municipal (*Stadtsenat*), à une commission du conseil municipal ou au *Magistrat*. Il peut également transférer certains domaines d'activité propres aux conseils d'arrondissements si cela est, aux termes du § 89 de la Constitution viennoise, dans l'intérêt de la rapidité, de la simplicité et de l'efficacité économique.

La Constitution viennoise détaille les sphères d'activité dévolues à chaque instance municipale. Ainsi le bureau exécutif municipal (*Stadtsenat*) est en charge de sujets tels que la nomination du directeur des services municipaux, la promotion et la rémunération du personnel, l'approbation des décisions des commissions pour les dépenses imprévues, l'autorisation de saisir la Cour constitutionnelle fédérale ou encore les décisions relatives à la compétence d'une commission.

Les commissions du conseil municipal, quant à elles, sont les organes de décision du conseil municipal pour les sujets qui relèvent de leur compétence : il existe ainsi une commission de l'éducation, de l'intégration, de la jeunesse et des ressources humaines, une commission de la culture et des sciences, une commission de l'Europe et des affaires internationales ...

La gestion courante de la municipalité relève du *Magistrat*. Il s'occupe en particulier de la conclusion et de la résiliation des contrats de service, de la gestion directe du patrimoine, des fonds, des institutions et des fondations de la commune, de la rédaction des budgets prévisionnels, de l'octroi de rémunérations, d'aides, de bourses, de prêts ...

S'agissant des 23 arrondissements, leurs organes sont associés aux décisions régionales et leur implication est croissante *via* le processus de décentralisation. Cela se traduit par :

- l'information du conseil d'arrondissement par les services municipaux sur tous les projets de mesures prévus par la municipalité ;

- le principe de l'audition, qui offre à chaque conseil d'arrondissement la possibilité de présenter ses souhaits et idées au service municipal compétent dès les premières étapes d'un projet général ;

- la participation, qui permet au conseil d'arrondissement de co-décider, il peut notamment assumer certaines tâches seul ;

- et les compétences propres, qui permettent aux organes des arrondissements de mettre en œuvre certaines missions en fonction de leur vision, et disposent des fonds nécessaires pour le faire.

Ces tâches propres sont prévues et énumérées au § 103 la Constitution de la ville de Vienne. Il s'agit des crèches et des écoles, des rues, de l'éclairage public et des transports, du nettoyage des rues et du déneigement, des espaces verts et des aires de jeux pour les enfants, des clubs du troisième âge, des locaux de la représentation des districts, des marchés, des cimetières (transférés depuis 2008 à des entreprises détenues par la ville de Vienne).

Les compétences propres des arrondissements comportent également l'encadrement extrascolaire des enfants et des jeunes, les toilettes publiques, les bains publics et les saunas, le domaine culturel, les écoles de musique, l'attribution de contrats pour les projets de construction et d'aménagement, et la construction de canaux.

Les arrondissements de la ville de Vienne disposent de fonds pour financer les missions pour lesquelles ils possèdent un droit de décision direct. En 2015, la somme totale allouée s'élevait à plus de 194 millions d'euros, soit 1,52 % du budget total de la ville, pour les 23 arrondissements.

Malgré cette décentralisation, l'échelon de l'arrondissement reste hiérarchiquement en-deçà des organes généraux de la commune. Ainsi, le conseil municipal peut prendre des décisions urgentes dans les domaines relevant de la compétence propre des arrondissements si en raison de l'urgence, attendre une décision du conseil d'arrondissement serait préjudiciable. De plus, les organes de l'arrondissement ne peuvent faire partie du *Magistrat*.

## (2) L'exemple d'une capitale nordique, Copenhague

L'organisation locale du **Danemark** a été profondément remaniée en 2005 et 2007. La loi sur les conseils municipaux<sup>1</sup> autorise des variations d'organisation selon les communes.

La commune de Copenhague est gérée par une représentation civique (*borgerrepræsentationen*), équivalente à un conseil municipal, composée de 55 membres élus pour 4 ans. Elle est présidée par le maire (*overborgmestre*), lequel a 6 adjoints (*borgmestre*).

Les règles particulières concernant l'organisation de l'exécutif local sont déterminées dans des statuts adoptés par le conseil municipal. Ceux de la ville de Copenhague<sup>2</sup> ont été modifiés pour la dernière fois en mars 2018 et précisent que le président et ses deux vice-présidents sont élus lors de la réunion constitutive par la représentation civique. Le président du conseil municipal est le maire. L'exécutif municipal est composé du maire et de 6 adjoints, ces 7 représentants sont également chacun président d'une des 7 commissions permanentes de la ville, la commission des finances étant présidée par le maire en vertu de la loi sur les conseils municipaux.

---

<sup>1</sup> [Lov om kommunernes styrelse du 6 juillet 2018](#)

<sup>2</sup> [Styrelsesvedtægt for Københavns Kommune](#)

La loi sur les conseils municipaux permet que les statuts des grandes villes danoises (Frederiksberg, Copenhague, Odense, Aalborg et Århus) contiennent des dispositions permettant à un « *magistrat* », c'est-à-dire un bureau exécutif composé du maire, d'adjoints et de membres du conseil municipal, de participer à l'administration des affaires de la commune<sup>1</sup>. Dans ces communes également, les présidents des commissions permanentes de la commune peuvent assurer la gestion courante de l'administration municipale qui couvre le domaine de compétence de leur commission. Ce principe de direction administrative partagée (*delt administrativ ledelse*) est repris dans les statuts de la ville de Copenhague.

La prise de décision dans la commune relève de la représentation civique et de l'exécutif municipal, à savoir le maire et ses adjoints. Lors des réunions à huis clos, les commissions prennent des décisions sur les questions relevant de leur domaine de compétence. La représentation civique, quant à elle, siège lors de réunions publiques et décide sur les cas généraux. La représentation civique est la plus haute autorité communale, elle peut donc se saisir et décider sur toute question intéressant la municipalité et assume la responsabilité de toute décision prise par la municipalité.

En pratique, par le processus de délégation, la représentation civique laisse la prise de décision aux différentes commissions et à l'administration. Cette délégation ne s'applique pas à tous les domaines, la représentation civique peut ne pas être autorisée à déléguer certaines décisions, soit parce que cela est prévu par la loi, soit en raison de la nature même de la décision. Les contours des délégations de compétence sont déterminés en réunion et sont détaillés dans le compte rendu s'y rapportant. Par exemple, la décision de la représentation civique du 21 novembre 2019 modifie les modalités de la délégation de compétence à la commission des finances et à l'administration financière<sup>2</sup>.

Les statuts de la ville de Copenhague prévoient également l'établissement d'un conseiller citoyen (*borgerrådsgiver*), qui aide la représentation civique dans ses fonctions de surveillance et de contrôle vis-à-vis des commissions, de l'exécutif local et de l'administration. Il est recruté et congédié par la représentation civique, laquelle précise également le contour de ses activités, et effectue les tâches définies de conseil et assistance et, en tant que lanceur d'alerte de la commune, reçoit, examine et diffuse les informations des employés municipaux et des collaborateurs concernant les erreurs et négligences, grossières ou importantes et répétées de l'administration municipale.

---

<sup>1</sup> Dans les faits, seule la commune d'Århus parmi les cinq autorisées à recourir à ce type de procédure a opté pour une gestion communale confiée à un magistrat.

<sup>2</sup> [Ændring af delegation af kompetence fra Borgerrepræsentationen til henholdsvis Økonomiudvalget og Økonomiforvaltningen \(2018-0329457\)](#)

À un échelon plus réduit, depuis 2007, la ville de Copenhague est composée de 12 comités locaux (*lokaludvalg*) qui assurent le lien et le dialogue entre les habitants de Copenhague et les élus. Ils ont pour but de renforcer la démocratie de proximité et de permettre aux habitants de Copenhague d'exercer une influence sur les décisions que la représentation civique prend et qui ont un impact sur leur quartier. Le comité local est consulté sur les questions qui revêtent une importance particulière pour le quartier par la représentation civique avant que celle-ci ne prenne la décision finale. Un comité local peut également formuler des propositions à la représentation civique et ses commissions politiques. Il est aussi responsable de l'élaboration des plans de quartier pour son développement en coopération avec la commission des finances de la ville. Un comité local se compose de 23 personnes élues pour 4 ans, dont 14 sont des membres actifs d'associations du quartier et 9 sont des représentants des partis politiques siégeant à la représentation civique. Les comités locaux se réunissent une fois par mois et sont eux-mêmes organisés en groupes de travail. Le comité local du quartier Brønshøj-Husum<sup>1</sup>, par exemple, est composé de 5 groupes de travail permanents et d'un comité exécutif. Divers groupes de travail *ad hoc* peuvent également être constitués. Les groupes de travail préparent les dossiers qui concernent leur domaine de compétence pour la réunion du comité local et lancent et soutiennent financièrement des projets dans le quartier.

Pour promouvoir ses activités culturelles et de développement de la démocratie et des réseaux, le comité local a disposé d'une enveloppe globale de 1 653 000 couronnes danoises (environ 221 195 euros) en 2019. Cette enveloppe est divisée en trois parties, la première étant consacrée au financement des projets citoyens, la deuxième permettant de financer les projets propres du comité local et la troisième étant réservée à la communication.

---

<sup>1</sup> <https://broenshoej-husumlokaludvalg.kk.dk/>





**Annexe 1 : Tableau des compétences des métropoles anglaises  
(Synthèse des accords de décentralisation - décembre 2019)**

<b>Métropole (ville-centre)</b>	<b>Transports</b>	<b>Entreprises &amp; Formation</b>	<b>Logement &amp; Aménagement</b>	<b>Services publics (santé, social, justice, police, protection civile)</b>	<b>Financement et fiscalité</b>
<b>Birmingham</b>	<p>Transfert d'un budget consolidé pour les transports</p> <p>Définition du réseau des routes locales et collaboration avec l'Agence anglaise des autoroutes</p> <p>Définition des lignes de bus et possibilité de délégation possible à des entreprises privées</p> <p>Responsabilité de l'émission des billets et pass électroniques</p>	<p>Formation professionnelle des adultes (initiale et continue)</p> <p>Services de soutien aux entreprises</p>	<p>Possibilité de créer des sociétés foncières métropolitaines<sup>1</sup> pour porter des projets d'aménagement</p> <p>Bénéfice de subventions de l'État pour la rénovation de l'habitat dans des zones prioritaires de l'agglomération</p>	<p>Transfert en discussion de la responsabilité des services de police et de sécurité incendie</p>	<p>Bénéfice d'un fonds d'investissement de 36,5 millions £ par an</p> <p>Rétention de la totalité de l'impôt foncier sur les commerces et entreprises<sup>2</sup></p> <p>+ contribution supplémentaire</p> <p>Autorité de gestion pour les fonds structurels européens</p>
<b>Bristol</b>	<p>Transfert d'un budget consolidé pour les transports</p> <p>Définition du réseau des routes locales et collaboration avec l'Agence anglaise des autoroutes</p> <p>Définition des lignes de bus et possibilité de délégation possible à des entreprises privées</p> <p>Responsabilité de l'émission des billets et pass électroniques</p>	<p>Formation professionnelle des adultes (initiale et continue)</p>	<p>Possibilité de créer des sociétés foncières métropolitaines pour porter des projets d'aménagement</p> <p>Bénéfice de subventions de l'État pour la rénovation de l'habitat dans des zones prioritaires de l'agglomération</p> <p>Développement de la stratégie de planification urbaine</p> <p>Exercice de pouvoirs de préemption<sup>3</sup></p>	<p>X</p>	<p>Bénéfice d'un fonds d'investissement de 30 millions £ par an</p> <p>Rétention de la totalité de l'impôt foncier sur les commerces et entreprises</p> <p>+ contribution supplémentaire</p> <p>Autorité de gestion pour les fonds structurels européens</p>

<sup>1</sup> *Mayoral Development Corporations*

<sup>2</sup> *Cet impôt local appelé business rates est largement déterminé par l'État central et son produit est en principe attribué pour moitié à l'État et pour moitié au conseil local d'implantation de la propriété foncière taxée (boutiques, entrepôts, bureaux, usines, ...).*

<sup>3</sup> *Compulsory purchase orders*

<p><b>Liverpool</b></p>	<p>Transfert d'un budget consolidé pour les transports Définition du réseau des routes locales et collaboration avec l'Agence anglaise des autoroutes Définition des lignes de bus et possibilité de délégation possible à des entreprises privées Responsabilité de l'émission des billets et pass électroniques</p>	<p>Formation professionnelle des adultes (initiale et continue) Services de soutien aux entreprises</p>	<p>Possibilité de créer des sociétés foncières métropolitaines pour porter des projets d'aménagement Développement de la stratégie de planification urbaine Exercice de pouvoirs de préemption</p>	<p>X</p>	<p>Bénéfice d'un fonds d'investissement de 30 millions £ par an Rétention de la totalité de l'impôt foncier sur les commerces et entreprises + contribution supplémentaire Autorité de gestion pour les fonds structurels européens</p>
<p><b>Manchester</b></p>	<p>Transfert d'un budget consolidé pour les transports Définition du réseau des routes locales et collaboration avec l'Agence anglaise des autoroutes Définition des lignes de bus et possibilité de délégation possible à des entreprises privées Responsabilité de l'émission des billets et pass électroniques</p>	<p>Formation professionnelle des adultes (initiale et continue) Services de soutien aux entreprises</p>	<p>Possibilité de créer des sociétés foncières métropolitaines pour porter des projets d'aménagement Bénéfice de subventions de l'état pour la rénovation de l'habitat dans des zones prioritaires de l'agglomération Contrôle d'un fonds pour l'habitat de 300 millions £ sur 10 ans pour financer par des prêts aux entreprises les programmes de construction de logements Développement de la stratégie de planification urbaine Exercice de pouvoirs de préemption</p>	<p>Responsabilités dans :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le pilotage du système de santé et de l'aide sociale ;</li> <li>- la protection de l'enfance et les services sociaux de suivi des familles ;</li> <li>- l'accompagnement et la réhabilitation des délinquants, la probation et la justice des mineurs.</li> </ul> <p>Compétence sur les services de police et de sécurité incendie</p>	<p>Bénéfice d'un fonds d'investissement de 30 millions £ par an Rétention de la totalité de l'impôt foncier sur les commerces et entreprises + contribution supplémentaire Bénéfice de la taxe<sup>1</sup> pour les infrastructures locales prélevée sur les nouveaux projets de développement immobilier Autorité de gestion pour les fonds structurels européens</p>

<sup>1</sup> Community Infrastructure Levy

<b>Middlesbrough</b>	Transfert d'un budget consolidé pour les transports Définition des lignes de bus et possibilité de délégation possible à des entreprises privées	Formation professionnelle des adultes (initiale et continue) Services de soutien aux entreprises	Possibilité de créer des sociétés foncières métropolitaines pour porter des projets d'aménagement	X	Bénéfice d'un fonds d'investissement de 15 millions £ par an Autorité de gestion pour les fonds structurels européens
<b>Newcastle</b>	X	Formation professionnelle des adultes (initiale et continue) Services de soutien aux entreprises	Possibilité de créer des sociétés foncières métropolitaines pour porter des projets d'aménagement Exercice de pouvoirs de préemption	X	Bénéfice d'un fonds d'investissement de 20 millions £ par an
<b>Cambridgeshire-Peterborough</b>	Transfert d'un budget consolidé pour les transports Définition du réseau des routes locales Définition des lignes de bus et possibilité de délégation possible à des entreprises privées	Formation professionnelle des adultes (initiale et continue) Services de soutien aux entreprises	Bénéfice de subventions de l'État pour la rénovation de l'habitat dans des zones prioritaires Développement de la stratégie de planification urbaine	X	Bénéfice d'un fonds d'investissement de 30 millions £ par an Possibilité de lever une contribution supplémentaire sur l'impôt foncier sur les commerces et entreprises
<b>Sheffield</b>	Transfert d'un budget consolidé pour les transports Définition du réseau des routes locales et collaboration avec l'Agence anglaise des autoroutes Définition des lignes de bus et possibilité de délégation possible à des entreprises privées Responsabilité de l'émission des billets et pass électroniques	Formation professionnelle des adultes (initiale et continue)	Possibilité de créer des sociétés foncières métropolitaines pour porter des projets d'aménagement Développement de la stratégie de planification urbaine	X	Bénéfice d'un fonds d'investissement de 30 millions £ par an Autorité de gestion pour les fonds structurels européens

Sources : M. Sanford, *Devolution to local government in England*, House of Commons Briefing Paper 7029, 15 mai 2019 ; National Audit Office, *Progress in setting up combined authorities*, Report HC 240, 6 juillet 2017.



## LE STATUT DES TERRITOIRES ULTRAMARINS

La Division de la Législation comparée du Sénat a conduit une recherche sur le statut des territoires ultramarins au regard du droit national de quatre États membres de l'Union européenne : le Danemark (Groenland, îles Féroé), l'Espagne (îles Canaries), les Pays-Bas (Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius, Saba) et le Portugal (Madère, Açores).

Bien que l'étude ne porte pas sur la qualification de ces territoires au regard du droit communautaire, il convient de préciser, d'une part, que les outre-mer du Danemark et des Pays-Bas constituent des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), ceux de l'Espagne et du Portugal formant des régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne, d'autre part, que les statuts au regard des droits nationaux demeurent indépendants de cette caractérisation si bien qu'ils peuvent différer entre les territoires d'une même catégorie du droit communautaire au sein d'un même État.<sup>1</sup>

On ne peut discerner aucune influence juridique d'un État membre sur l'autre en matière de statut des outre-mer. Chacun suit sa dynamique propre en fonction des logiques politiques, de la tradition constitutionnelle et de l'héritage historique qui lui sont particuliers. Il n'existe pas de modèle ; au contraire, des forces centrifuges poussent à la différenciation et à l'instabilité des systèmes institutionnels et des rapports entre l'État central situé en Europe continentale et ses territoires ultramarins. Cela est particulièrement marqué pour le Groenland où la question de l'indépendance est clairement posée dans un contexte stratégique complexe, ainsi que pour Aruba, Curaçao et Sint Maarten après l'éclatement du régime des Antilles néerlandaises né pour gérer l'après-colonisation.

La différenciation et l'autonomie ultramarines se manifestent également au Portugal et en Espagne. Les archipels portugais présentent la particularité de constituer les seules régions du pays, qui demeure un État unitaire fortement centralisé, alors que la décentralisation prévue par la Constitution de 1976 achoppe depuis le rejet en 2008 par référendum du projet global de régionalisation. Enfin, les Canaries, qui sont de très loin le territoire le plus peuplé de notre échantillon et le plus proche des côtes européennes avec Madère, constituent certes une communauté autonome espagnole de droit commun mais la réforme de leur statut en 2018 a accru la reconnaissance de leurs spécificités.

---

<sup>1</sup> Ce découplage entre droit communautaire et droit public national se manifeste aussi dans le cas français. Bien qu'il ait pu à tort être entretenue l'idée d'une superposition entre les qualifications de département et région d'outre-mer et de RUP ou de collectivités d'outre-mer à statut autonome et de PTOM, les exemples du Département de Mayotte et de la Collectivité de Saint-Martin passés du statut de PTOM à celui de RUP suffisent à en montrer l'inanité.

## 1. Les outre-mer au sein du Royaume des Pays-Bas après l'éclatement des Antilles néerlandaises

Au terme d'une longue évolution depuis l'après-guerre, le droit public néerlandais distingue deux types de territoires ultramarins :

- les pays autonomes (*autonome landen*) qui, à côté des Pays-Bas (*Nederland*) et sur un pied d'égalité avec eux, forment le Royaume des Pays-Bas (*Koninkrijk der Nederlanden*). C'est le cas d'Aruba, de Curaçao et de Sint Maarten<sup>1</sup> ;

- des collectivités territoriales caribéennes *sui generis* (*caribische territoriale openbare lichamen*) qui appartiennent aux Pays-Bas. Bonaire, Sint Eustatius et Saba se distinguent ainsi des provinces et communes de la partie européenne des Pays-Bas.

Juridiquement, cette nouvelle organisation n'est stabilisée que depuis 2010 après une vague de consultations locales, sachant qu'il a fallu attendre 2017 pour garantir constitutionnellement le statut des collectivités caribéennes *sui generis*. Elle résulte de la désagrégation progressive des anciennes Antilles néerlandaises, qui regroupaient les six îles depuis l'époque coloniale.

### a) Le cadre dessiné par les Statuts du Royaume

#### (1) L'évolution historique

Les Statuts du Royaume<sup>2</sup> constituent le texte fondamental pour comprendre l'ordre juridique néerlandais. Dans les matières qu'ils régissent, la Constitution des Pays-Bas comme les ordonnances statutaires (*Staatsregelingen*), qui organisent les pouvoirs publics et garantissent les droits fondamentaux dans les autres pays autonomes de la Couronne, leur sont subordonnées.

Conclus en 1954 entre les Pays-Bas, le Surinam et les Antilles néerlandaises, les Statuts prennent acte de la fin de la colonisation pour établir de nouveaux rapports de droit entre l'ancienne métropole et ses territoires caribéens, fondés sur l'égalité, la défense autonome des intérêts propres de chaque partie, la protection des intérêts communs et le soutien mutuel. Cette orientation fondamentale, inscrite dans le préambule, demeure valable uniquement pour les rapports entre les Pays-Bas, Aruba, Curaçao et Sint Maarten.

En 1975, le Surinam a choisi la voie de la pleine indépendance et a quitté le Royaume. Puis, en 1986, Aruba a demandé sa séparation des Antilles néerlandaises et sa reconnaissance comme un pays autonome à part

---

<sup>1</sup> Les Pays-Bas ont eux-aussi le statut de pays autonome au sein du Royaume.

<sup>2</sup> *Wet houdende aanvaarding van een statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, du 28 octobre 1954 (dernière révision du 17 novembre 2017).*

entière. Initialement, ce statut spécial pour Aruba était prévu pour durer dix ans mais en 1996 il a été prolongé indéfiniment. On touche là à une ambiguïté du texte fondateur qui à partir des années 1990 a progressivement changé de signification. En effet, initialement, les Statuts du Royaume constituaient une forme de liaison institutionnelle avec la métropole pour d'anciennes colonies dont la vocation était de devenir indépendantes. En d'autres termes, il s'agissait d'un arrangement institutionnel transitoire pour préparer l'indépendance par l'octroi d'une autonomie large mais encadrée.<sup>1</sup> L'évolution du Surinam cadrerait parfaitement avec ce schéma initial. De même, Aruba semblait se préparer à suivre la même voie, mais cette dynamique s'est enrayée. À tout le moins, l'indépendance n'est plus clairement apparue comme l'issue naturelle et inéluctable.

C'est aussi ce qu'ont montré les cinq consultations populaires tenues dans les îles caribéennes entre 2000 et 2005 qui ont abouti en 2010 à une révision des Statuts dessinant l'architecture actuelle : les Antilles néerlandaises sont dissoutes, Sint Maarten et Curaçao suivent Aruba pour devenir des pays autonomes du Royaume, enfin Bonaire, Sint Eustatius et Saba intègrent pleinement les Pays-Bas avec un statut de collectivité particulier.<sup>2</sup> On notera que l'intégration dans les Pays-Bas n'a entraîné aucun changement dans leur statut de PTOM en droit communautaire. Clairement, seules les collectivités les plus peuplées<sup>3</sup> ont poursuivi dans la voie de l'autonomie au sein du Royaume.

Quoiqu'apparemment clarifiée et stabilisée, la situation juridique pourrait encore changer dans les trois îles qui forment des pays autonomes du Royaume en fonction de l'évolution des relations politiques parfois teintées d'incompréhension mutuelle qu'elles entretiennent avec les Pays-Bas. Texte sobre et fortement procédural, les Statuts du Royaume laissent ouverts tant l'approfondissement de la coopération entre les parties que la voie du divorce graduel<sup>4</sup>, même si cette dernière hypothèse demeure largement souterraine.

---

<sup>1</sup> P. van Vollenhoven, *Comité Koninkrijksrelaties, "Één Koninkrijk met spelregels"* – discussienota, 7 avril 2015.

<sup>2</sup> En 2000 à Sint Maarten, 70 % des votants choisissent l'option de devenir un pays autonome du Royaume. En 2004, 60 % des votants à Bonaire et 86 % des votants à Saba préfèrent un lien direct avec les Pays-Bas. En 2005, à Curaçao, 68 % des votants choisissent l'option de devenir un pays autonome du Royaume, tandis qu'à Sint Eustatius, 78 % souhaitent conserver les Antilles néerlandaises, les autres retenant un lien direct avec les Pays-Bas. Cf. H.G. Hoogers, *Wetenschappelijk commentaar op de Nederlandse Grondwet, Art. 132 a – Caribische openbare lichamen*, août 2018 ([www.nederlandrechtsstaat.nl](http://www.nederlandrechtsstaat.nl)).

<sup>3</sup> Aruba : 101 500 h ; Curaçao : 142 000 h ; Sint Maarten : 50 000 h ; par contraste, Bonaire : 16 000 h ; Saba : 2 000 h ; Sint Eustatius : 3 800 h.

<sup>4</sup> Le Conseil d'État néerlandais relevait déjà cette tension en 2004. Cf. P. van Vollenhoven, *op. cit.*

(2) L'organisation du Royaume et les rapports entre les pays autonomes

Le Royaume est pourvu de ses propres organes : le Roi, le conseil des ministres du Royaume, le législateur du Royaume et les ministres plénipotentiaires des pays insulaires (*gevolmachtige ministers*). Il s'agit essentiellement des organes néerlandais qui sont complétés pour permettre la prise en compte des intérêts des pays insulaires.

La Couronne du Royaume revient, d'après les Statuts, aux descendants de la Reine Juliana selon l'ordre de succession légal. Le Roi des Pays-Bas est le chef de l'État et dirige le gouvernement dans chacun des quatre pays : les Pays-Bas, Aruba, Curaçao et Sint Maarten. Son inviolabilité garantit son irresponsabilité : la responsabilité politique revient aux ministres qui exercent la réalité du pouvoir exécutif. Le Roi est représenté dans les pays insulaires par un gouverneur, nommé par le gouvernement du Royaume composé du Roi et des ministres néerlandais.

Les exécutifs d'Aruba, Curaçao et Sint Maarten nomment des ministres plénipotentiaires, qui sont obligatoirement détenteurs de la nationalité néerlandaise et prêtent serment de fidélité au Roi, pour les représenter auprès du Royaume. Ils ne font pas partie *stricto sensu* du gouvernement du Royaume mais ils forment avec les ministres néerlandais le conseil des ministres du Royaume pour traiter des affaires concernant le Royaume et non des seuls Pays-Bas ou d'un seul pays constituant. Le Premier ministre néerlandais préside le conseil des ministres du Royaume qui se réunit en général une fois par mois à l'issue de la réunion du conseil des ministres néerlandais. Le ministre plénipotentiaire ne participe aux conseils des ministres du Royaume que si le pays qu'il représente est concerné par l'affaire en discussion. Il n'assiste pas aux réunions qui ne concerneraient que les autres pays du Royaume.

Lorsqu'un ministre plénipotentiaire déclare devant le conseil des ministres que son pays ne sera pas lié par une mesure envisagée en raison du grave préjudice qu'elle lui causerait, alors la mesure envisagée ne peut être arrêtée et valoir sur le territoire du pays élevant la contestation dans les termes initialement prévus. Toutefois, le conseil des ministres peut passer outre et imposer la mesure si elle découle des obligations s'imposant au pays élevant la contestation du fait de son appartenance au Royaume. Si le ministre plénipotentiaire a des motifs sérieux de contester une appréciation du conseil des ministres, notamment sur le caractère contraignant d'une mesure pour son pays, alors la concertation peut être poursuivie à sa requête. La concertation est conduite dans un format restreint entre le Premier ministre et deux ministres néerlandais, le ministre plénipotentiaire et un autre conseiller désigné par le gouvernement du pays concerné. À l'issue de la concertation, le conseil des ministres du Royaume tranche.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Art. 12, *Statuut 1954 (2017)*.



Les affaires du Royaume couvrent expressément : la défense, les affaires étrangères, la nationalité néerlandaise, les ordres de chevalerie, le drapeau et les armes du Royaume, les pavillons de navire, l'admission et l'expulsion des étrangers, l'extradition. D'un commun accord entre les pays, d'autres matières peuvent être intégrées aux affaires du Royaume mais cela demande une modification des Statuts.<sup>1</sup> Les affaires du Royaume constituent un domaine réservé qui est régi non par des lois simples mais par des lois du Royaume (*rijkswet*) selon une procédure législative particulière où sont associés l'ensemble des pays du Royaume<sup>2</sup>. Le Législateur du Royaume est formé par les deux chambres du Parlement des Pays-Bas, avec la participation des assemblées représentatives élues dans les trois pays insulaires.

Lors du dépôt au Parlement néerlandais d'un projet de loi du Royaume d'origine gouvernementale, le texte est envoyé simultanément aux assemblées représentatives d'Aruba, de Curaçao et de Sint Maarten. La transmission d'une proposition de loi du Royaume d'origine parlementaire intervient dès que la chambre basse s'en saisit. Les ministres plénipotentiaires ont le pouvoir de déposer des propositions de loi du Royaume à la chambre basse.

Les assemblées représentatives d'Aruba, de Curaçao et de Sint Maarten sont habilitées à examiner le texte avant la discussion publique à la chambre basse et si nécessaire à publier un rapport écrit à son sujet. Les ministres plénipotentiaires sont mis en mesure d'assister aux lectures dans les deux chambres du Parlement et d'intervenir pour apporter tous les éclaircissements et informations qu'ils estiment utiles aux parlementaires. Les assemblées des pays insulaires peuvent également mandater des délégués habilités à assister aux débats et à apporter toute information utile. Les ministres plénipotentiaires et délégués bénéficient de l'immunité pour leurs propos ou leurs écrits au cours des débats, de la même manière que les parlementaires néerlandais. Ils ont également le droit de proposer des amendements lors de la lecture devant la chambre basse.

Avant le vote final, les ministres plénipotentiaires doivent bénéficier de la possibilité de s'exprimer sur le texte. Ils peuvent recommander de voter contre le texte et requérir de la chambre qu'elle suspende le vote jusqu'à la prochaine séance. En cas d'avis négatif public d'un ministre plénipotentiaire, la chambre basse doit adopter le texte à la majorité des 3/5<sup>e</sup> des suffrages exprimés. Si la majorité est plus faible, la lecture est suspendue et le texte renvoyé au conseil des ministres du Royaume pour une nouvelle concertation.

Cas particulier de lois du Royaume, les lois de modification des Statuts, adoptées par les deux chambres du Parlement néerlandais, ne peuvent être ratifiées par le Roi et entrer en vigueur sans l'approbation d'Aruba, de Curaçao et de Sint Maarten<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 3, *Statuut 1954 (2017)*.

<sup>2</sup> Art. 15 à 19, *Statuut 1954 (2017)*.

<sup>3</sup> Art. 55, *Statuut 1954 (2017)*.

Il existe également un Conseil d'État du Royaume, conseil juridique du gouvernement sur les affaires du Royaume, qui se compose du Conseil d'État néerlandais auquel s'ajoutent des membres supplémentaires pour Aruba, Curaçao et Sint Maarten, nommés par le Roi en accord avec les gouvernements des pays insulaires.

En général, en dehors du domaine des affaires du Royaume, il revient à chaque pays de régler et de gérer ses propres affaires<sup>1</sup>. L'autonomie normative d'Aruba, de Curaçao et de Sint Maarten est donc très étendue.

Elle n'est toutefois pas incompatible avec la coopération entre pays et la convergence de leurs droits. En particulier, les Statuts les engagent à organiser le plus de concertation possible sur les sujets d'intérêt commun, ils leur offrent la possibilité de constituer des organes communs et d'adopter des réglementations communes. Autant que faire se peut doivent être réglementés de la même manière dans l'ensemble du Royaume le droit civil, le droit commercial, la procédure civile, le droit pénal, la procédure pénale, le droit d'auteur et la propriété industrielle, l'office de notaire et les poids et mesures. Si l'un des pays prévoit une modification majeure de la législation dans ces matières, les gouvernements des autres pays doivent être mis en mesure de faire connaître leur opinion avant toute discussion devant l'assemblée représentative du pays initiateur. Des dispositions spécifiques prévoient enfin la validité de principe dans l'ensemble du Royaume des jugements, des mandats et des actes authentiques enregistrés dans l'un des quatre pays<sup>2</sup>.

Surtout, l'autonomie des pays constituant le Royaume n'est pas absolue et illimitée même dans leurs domaines de compétences propres. La législation et les pouvoirs publics locaux doivent respecter les Statuts du Royaume et tenir compte des intérêts communs du Royaume.<sup>3</sup> Chaque pays doit agir en conformité avec son texte fondamental, la Constitution pour les Pays-Bas et les ordonnances statutaires pour Aruba, Curaçao et Sint Maarten. Enfin, chaque pays doit veiller à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et garantir la sécurité juridique et l'intégrité de l'action de l'administration, ces matières étant considérées comme faisant partie des affaires du Royaume, ce qui donne au conseil des ministres du Royaume un droit de regard. Concrètement, le gouvernement néerlandais est responsable de l'activation éventuelle de mesures de sauvegarde. Les Statuts prévoient même un mécanisme permettant au Roi d'abroger et d'annuler les lois ou règlements adoptés par Aruba, Curaçao et Sint Maarten s'ils contreviennent aux Statuts du Royaume, au droit international, à une loi ou un règlement du Royaume, ou à des intérêts dont le Royaume est garant<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 41, al. 1, *Statuut 1954 (2017)*.

<sup>2</sup> Art. 37 à 40, *Statuut 1954 (2017)*.

<sup>3</sup> Art. 41, al. 2 & 48, *Statuut 1954 (2017)*.

<sup>4</sup> Art. 43 & 50, *Statuut 1954 (2017)*.

En matière judiciaire, on notera que les affaires civiles comme pénales sont jugées pour les six îles néerlandaises de la Caraïbe, quel que soit leur statut, par la Cour commune de justice (*Gemeenschappelijk Hof van Justitie*) qui statue en première instance et en appel. Le juge de cassation demeure la Cour suprême néerlandaise (*Hoge Raad*).

(3) Les ordonnances statutaires et l'organisation interne des pays autonomes caribéens

Conformément aux Statuts du Royaume, les pouvoirs publics sont institués et organisés à Aruba, Curaçao et Sint Maarten par une ordonnance statutaire. Les ordonnances statutaires sont adoptées par les assemblées représentatives de chaque pays conformément aux dispositions du Statut du Royaume. Cependant, une modification des ordonnances statutaires qui toucherait aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, aux compétences du gouverneur ou de l'assemblée représentative locale, ou à l'organisation de la justice devrait être soumise au préalable au gouvernement du Royaume - donc au cabinet néerlandais - et ne pourrait entrer en vigueur sans son accord<sup>1</sup>. Les modifications de la Constitution néerlandaise relatives à ces mêmes matières sont réputées valoir également pour Aruba, Curaçao et Sint Maarten. L'enjeu est d'assurer ainsi l'homogénéité de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales partout dans le Royaume.

Les trois ordonnances statutaires élaborées pour les trois pays autonomes caribéens se recoupent très largement et répondent au même schéma d'organisation des institutions, lui-même décalqué de l'organisation politique des Pays-Bas. On notera toutefois qu'au sein des Pays-Bas, il existe trois niveaux d'administration (État, province, commune) mais qu'il n'en existe qu'un seul au sein des pays autonomes caribéens (Aruba, Curaçao, Sint Maarten), à savoir le pays lui-même qui ne connaît donc pas de division administrative.

Le gouvernement de chaque pays est composé du gouverneur représentant le Roi et des ministres. Le conseil des ministres est présidé par le Premier ministre (*minister-president*). Ces derniers sont responsables devant l'assemblée représentative élue au suffrage universel direct pour un mandat de quatre ans. Le droit de vote est accordé à toute personne majeure résidant dans le pays et détenteur de la nationalité néerlandaise.

La mission essentielle du gouverneur est de veiller aux intérêts du Royaume et en particulier au respect du droit commun du Royaume dans le pays où il est nommé. Il exerce une forme de contrôle de légalité. S'il estime qu'une loi ou un règlement adopté par le pays n'est pas conforme aux Statuts, à la législation ou à la réglementation du Royaume ou à des traités internationaux ratifiés, il ne confirme pas le texte qui ne peut alors entrer en

---

<sup>1</sup> Art. 44, *Statuut 1954* (2017).

vigueur et il le transmet au gouvernement du Royaume à La Haye pour statuer. À la différence du Roi, le gouverneur ne bénéficie pas d'irresponsabilité judiciaire, au mieux d'un privilège de juridiction. Un délit qu'il aurait commis dans l'exercice de ses fonctions ne peut être jugé que par la Cour suprême des Pays-Bas.

Malgré une convergence manifeste des ordonnances statutaires, il demeure quelques différences entre elles, notamment dans la rédaction du chapitre sur les droits fondamentaux qui ouvre chaque texte. L'ordonnance statutaire de Sint Maarten est la plus longue et la plus étoffée. Elle contient quelques dispositions originales comme l'institution d'une Cour constitutionnelle, chargée d'un contrôle *a priori* de la conformité à l'ordonnance statutaire d'une loi du pays adoptée sans être encore entrée en vigueur. Outre qu'une telle disposition n'existe pas à Aruba et à Curaçao, elle est directement contraire à la tradition juridique et au système politique néerlandais, puisque la Constitution néerlandaise interdit expressément tout contrôle juridictionnel ou quasi-juridictionnel de la constitutionnalité d'une loi. Le pouvoir de saisine de la Cour constitutionnelle de Sint Maarten n'appartient qu'au médiateur nommé pour 7 ans par l'assemblée représentative. La Cour est composée de trois membres nommés par décret du pays dont un membre du Conseil d'État du Royaume et un membre de la Cour commune de justice des Antilles néerlandaises.

*b) La reconnaissance constitutionnelle de collectivités caribéennes sui generis*

Bonaire, Sint Eustatius et Saba (BES) font désormais partie des Pays-Bas et ne sont pas elles-mêmes des pays autonomes de la Couronne. Sans être nommées expressément par le texte, elles constituent des collectivités territoriales (*territoriale openbare lichamen*) instaurées par la loi, propres à la partie caribéenne des Pays-Bas et distinctes des provinces et des communes, selon le dispositif de l'article 132a de la Constitution néerlandaise, introduit en novembre 2017.

La notion d'*openbaar lichaam* retenue par le droit néerlandais ne vise pas spécifiquement et uniquement des collectivités territoriales, ni ne recoupe celle d'établissement public à la française. Elle est plus proche de la notion allemande de *Körperschaft des öffentlichen Rechts*, si bien qu'il s'agit davantage d'une personne morale de droit public représentant les intérêts d'une collectivité humaine constituée en corps. Le droit néerlandais reconnaît ce statut aux organisations des branches professionnelles et aux ordres des professions libérales, organes proprement corporatifs visés à l'article 134 de la Constitution, mais l'État, les provinces et les communes sont aussi des corps de droit public.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> H.G. Hoogers, *Wetenschappelijk commentaar op de Nederlandse Grondwet, Art. 132 a, op.cit. août 2018*

Conformément à l'article 132a de la Constitution, sont étendus aux collectivités caribéennes les principes fondamentaux de l'organisation territoriale néerlandaise : autonomie de gestion, élection d'un organe représentatif doté du pouvoir réglementaire, nomination par décret royal du chef de l'exécutif local qui préside également l'organe représentatif, dispositif de contrôle des actes des administrations locales. Sans être des communes, ni des provinces, les îles BES sont organisées selon un schéma analogue.

Les résidents de Bonaire, Sint Eustatius et Saba dotés de la nationalité néerlandaise votent aux scrutins nationaux, élections législatives et européennes, qui sont toujours des scrutins de liste à la proportionnelle. C'est un point essentiel qui différencie ces îles des pays autonomes d'Aruba, Curaçao et Sint Maarten où ne peuvent voter pour les élections néerlandaises que les habitants détenteurs de la nationalité néerlandaise et ayant résidé dix ans au moins aux Pays-Bas même.<sup>1</sup>

Le problème des élections à la chambre haute néerlandaise (*Eerste Kamer*) fait l'objet d'une solution *ad hoc*. À côté des élections locales pour renouveler l'organe représentatif ou conseil de l'île, seront tenues des élections réservées aux résidents néerlandais de l'île, pour désigner trois collèges électoraux distincts qui voteront pour les listes sénatoriales dans chacune des trois îles. En principe, les sénateurs sont élus au suffrage indirect au scrutin proportionnel de liste dans les provinces néerlandaises. Ainsi, les îles BES sont considérées comme des équivalents à la fois des communes et des provinces de la partie européenne des Pays-Bas.

Sur le fondement de la Constitution néerlandaise, le législateur a adopté une loi spécifique pour instituer les collectivités spéciales de Bonaire, de Sint Eustatius et de Saba, leurs organes, leurs modes de fonctionnement et les modalités de contrôle par l'État.<sup>2</sup> Une autre loi a été adoptée pour y définir le droit applicable soit par reprise du droit des anciennes Antilles néerlandaises, soit par réception du droit commun néerlandais<sup>3</sup>. En particulier, il convient de noter que les trois îles sont traitées simultanément et de la même façon.

L'organe représentatif local est le conseil de l'île (*eilandsraad*). Il est composé de neuf membres à Bonaire et de cinq membres à Sint Eustatius et à Saba. Comme pour les élections communales néerlandaises, est reconnu le droit de vote pour les élections insulaires aux personnes majeures de nationalité néerlandaise ou détentrices d'un permis de séjour et résidant

---

<sup>1</sup> En 2017, le Conseil d'État néerlandais a encore repoussé la requête d'un habitant d'Aruba de nationalité néerlandaise qui souhaitait voter aux élections législatives néerlandaises.

<sup>2</sup> *Wet houdende regels met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba du 17 mai 2010, qui sert de loi statutaire commune pour BES (dernière version du 1<sup>er</sup> août 2018).*

<sup>3</sup> *Wet tot invoering van de regelgeving met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba du 17 mai 2010 (dernière version du 1<sup>er</sup> avril 2019) qui définit les règles de validité des lois néerlandaises dans les collectivités de BES.*

depuis plus de 5 ans sur place. Le droit de vote aux élections insulaires était réservé aux Néerlandais jusqu'à un arrêt de la Cour commune de Justice du 11 janvier 2011 qui a jugé que les différences objectives entre les collectivités de BES et les communes de la partie européenne des Pays-Bas n'étaient pas suffisantes pour justifier de s'écarter du droit des élections communales. La loi électorale a été amendée pour prévenir toute rupture du principe d'égalité.<sup>1</sup>

Le chef de l'exécutif (*gezaghebber*) préside également le conseil de l'île. Il est nommé et éventuellement révoqué par décret royal pris sur proposition du ministre de l'intérieur et des affaires du Royaume<sup>2</sup>. Lui sont associés des échevins assesseurs (*eilandgedeputeerden*) nommés par le conseil de l'île pour former la junte exécutive locale (*bestuurscollege*).<sup>3</sup> On rappellera qu'aux Pays-Bas, les maires dans les communes et les commissaires du Roi dans les provinces, qui président l'organe législatif local et dirigent le collège exécutif local, sont nommés par l'État et non élus. On notera à l'inverse que le ministre-président à Aruba, Curaçao et Sint Maarten est au contraire élu et reflète la majorité au sein de l'assemblée législative de l'île.

On peut noter quelques différences entre les organes communaux classiques des Pays-Bas et ceux des collectivités BES. Ainsi, dans les îles BES, le chef de l'exécutif peut forcer la tenue des débats en public lorsque le conseil de l'île a voté pour des débats à huis clos, une pratique autrefois répandue. En outre, la loi prévoit que les échevins assesseurs à BES ne puissent entretenir de liens de parenté entre eux<sup>4</sup>. Enfin, le chef de l'exécutif peut démettre de ses fonctions un échevin assesseur en application des règles d'incompatibilité, si le conseil de l'île se refuse à faire respecter la loi statutaire.

De façon assez analogue à un commissaire du Roi dans les provinces néerlandaises mais avec des pouvoirs plus étendus, a été institué un représentant du Royaume (*rijksvertegenwoordiger*) commun pour Bonaire, Sint Eustatius et Saba<sup>5</sup>. Nommé par le Roi sur proposition du ministre de l'intérieur, le représentant du Royaume sert d'interface entre l'État central et les trois îles. Il veille à la transparence des institutions locales et au respect des principes de bonne administration. Il soumet au ministre de l'intérieur des candidats à nommer aux postes de chefs des exécutifs insulaires. Il reçoit les déclarations d'intérêts des chefs des exécutifs et des échevins assesseurs, ainsi que de leurs conjoints, afin de prévenir les enrichissements sans cause<sup>6</sup>. Il exerce un pouvoir de confirmation des décisions de la junte exécutive en matière d'embauche, de nomination, de licenciement et d'avancement des fonctionnaires de l'île.

---

<sup>1</sup> H.G. Hoogers, *Wetenschappelijk commentaar op de Nederlandse Grondwet*, Art. 132 a, *op.cit.* août 2018.

<sup>2</sup> Art. 10 & 73, *Wet openbare lichamen BES 2010*.

<sup>3</sup> Art. 36 et suivants, *Wet openbare lichamen BES 2010*. 3 assesseurs à Bonaire, 2 à Sint Eustatius et à Saba.

<sup>4</sup> Art. 41, *Wet openbare lichamen BES 2010*.

<sup>5</sup> Art. 187 à 206, *Wet openbare lichamen BES 2010*.

<sup>6</sup> Art. 49, *Wet openbare lichamen BES 2010*.

Si la Constitution néerlandaise s'applique pleinement aux trois îles, ce n'est pas le cas de l'ensemble du droit néerlandais. C'est en effet une forme du principe de spécialité législative qui s'applique à BES. Certaines législations et réglementations applicables auparavant aux Antilles néerlandaises, dont la liste figure en annexe d'une loi de 2010, sont réputées produire les mêmes effets dans les nouvelles collectivités BES. Les autres lois adoptées par le Parlement néerlandais ne s'appliquent que si elles en font mention explicite ou si, de toute autre façon, il découle manifestement d'une disposition légale qu'elle doit s'appliquer à BES. En outre, lorsque dans une disposition législative qui ne s'applique pas explicitement à BES, il est fait une distinction entre les Pays-Bas et les autres pays du Royaume, alors BES sont assimilés aux autres pays du Royaume, à savoir Aruba, Curaçao et Sint Maarten.<sup>1</sup> Cet écart entre le droit applicable aux Pays-Bas et à BES, bien que les îles appartiennent pleinement aux Pays-Bas, est explicitement autorisé par l'article 132a, alinéa 4 de la Constitution néerlandaise sur le fondement des circonstances particulières qui les distinguent essentiellement de la partie européenne des Pays-Bas.

Le principe d'égalité n'empêche pas le législateur de prendre des mesures spécifiques à la partie caribéenne des Pays-Bas bien distinctes du régime applicable à la partie européenne. C'est le cas en matière de prestations sociales ou de droit fiscal. Les tribunaux ont validé la fixation de montants de retraite différents<sup>2</sup> (significativement plus bas à BES) et de règles d'imposition divergentes.<sup>3</sup>

Il est prévu que l'État néerlandais par l'intermédiaire du ministre de l'intérieur ou du représentant du Royaume consulte régulièrement les juntes exécutives locales pour connaître leurs points de vue et leurs propositions sur la dévolution des politiques à l'égard des trois îles. En particulier, les territoires caribéens sont mis en mesure d'exprimer leur avis sur tout projet de loi ou de décret les touchant spécifiquement. Cette possibilité inscrite dans la loi statutaire de 2010 n'est pas offerte formellement aux communes et aux provinces des Pays-Bas, même si la tradition politique néerlandaise favorise très largement la concertation et la négociation.

---

<sup>1</sup> Art. 2 & 4, *Invoeringwet BES 2010*.

<sup>2</sup> *GHvJ 15 décembre 2015, OGHACMB : 2014:109*.

<sup>3</sup> *RvBB 19 juin 2015, ORBBACM : 2015:19*.

## **2. Au Danemark, l'accentuation de la divergence entre les Féroé et le Groenland, dont l'indépendance demeure à l'horizon**

### *a) Aux îles Féroé, un régime de gouvernement local depuis 1948*

Historiquement, les îles Féroé appartenaient depuis 1035 à la couronne norvégienne. Elles faisaient donc partie, du point de vue territorial, de l'union personnelle conclue entre le Danemark et la Norvège en 1523, pour former une entité politique sous l'autorité du même souverain. Après le traité de Kiel, en 1814, qui a entériné la séparation du Danemark et de la Norvège, les îles sont passées sous drapeau danois, devenant ainsi un district administratif du Royaume. L'assemblée locale (*Lagtinget*) a alors été abolie pour être rétablie en 1852, avec un rôle uniquement consultatif. Après la Seconde Guerre mondiale, une majorité de Féroïens ont souhaité un nouveau statut pour leurs îles. En 1946, un référendum a donc été organisé pour déterminer si les Féroé devaient rester au sein du Royaume du Danemark ou retrouver leur indépendance. À une petite majorité, les Féroïens se sont prononcés pour l'indépendance. Un débat s'en est suivi pour déterminer si ce référendum avait une valeur consultative ou contraignante. Finalement, de nouvelles élections générales fin 1946 ont conduit à l'ouverture de négociations pour définir un nouveau statut, garantissant un gouvernement local autonome (*hjemmestyre*) à l'intérieur du Royaume.

Aujourd'hui, la position constitutionnelle des îles Féroé au sein du Danemark est définie par la Constitution danoise, qui selon son article premier s'applique à toutes les parties du Royaume du Danemark<sup>1</sup>, mais il faut aussi tenir compte de :

- la loi du 23 mars 1948 relative au gouvernement local des Féroé<sup>2</sup>, qui indique que les Féroé forment une communauté autonome au sein du Royaume du Danemark ;

- la loi du 24 juin 2005 relative à la reprise de compétences par les autorités féroïennes<sup>3</sup>, construite sur un accord entre le gouvernement local et le gouvernement national en tant que partenaires d'égale importance ;

- d'autres textes venant compléter le *corpus* législatif à l'instar de la loi du 24 juin 2005 relative à la conclusion d'accords de droit international par les îles Féroé.

Les îles Féroé connaissent un régime d'autonomie qui se traduit par la mise en place d'une assemblée élue par le peuple, appelée *Lagtinget*, et la création d'une administration gouvernementale, appelée *Landsstyret*.

---

<sup>1</sup> <https://www.ft.dk/da/dokumenter/bestil-publikationer/publikationer/grundloven/danmarks-riges-grundlov/kapitel-1/paragraf-1>

<sup>2</sup> <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=45897>

<sup>3</sup> [http://www.stm.dk/\\_p\\_5638.html](http://www.stm.dk/_p_5638.html)



Le *Lagtinget* est composé de 33 membres élus pour une période de quatre ans, dont un président et trois vice-présidents<sup>1</sup>. Il possède un pouvoir législatif spécial notamment pour les questions qui concernent les îles Féroé. Ses membres se partagent entre sept commissions permanentes (finances, affaires étrangères, pêche et industrie, affaires sociales, culture, affaires judiciaires et affaires gouvernementales).

Le Parlement des îles Féroé se prononce sur :

- les textes ayant vocation à devenir des lois du parlement féroïen ;
- les avis demandés par le gouvernement danois sur les projets de loi ayant vocation à s'appliquer aux îles Féroé ;
- les propositions de résolutions parlementaires ;
- les questions écrites ou orales ;
- et les votes de confiance ou de défiance.

Le *Landsstyret*, ou gouvernement local, est composé du Premier ministre féroïen et de six ministres. Chaque portefeuille ministériel correspond au domaine de compétence d'une commission permanente du *Lagtinget*. Le *Landsstyret* est l'organe exécutif des îles Féroé depuis la loi de 1948.

En tant que partie du Royaume, les îles Féroé sont également représentées au *Folketing*, le Parlement danois, par deux députés.

L'objectif principal de la mise en place, dès 1948, d'un régime d'autonomie était de permettre un transfert de compétences aux autorités et, ainsi, de reconnaître la position particulière des Féroé dans le Royaume<sup>2</sup>. Les autorités féroïennes ont ainsi repris une partie des compétences législatives et administratives dans les domaines qui concernent le quotidien des citoyens féroïens, y compris les finances publiques. Ces domaines ont été élargis en 2005.

Les domaines transférés ou pouvant être transférés aux autorités féroïennes sont listés en annexe des lois précitées et sur le site du gouvernement local. Il convient de distinguer<sup>3</sup> :

- les domaines relevant des « affaires particulières » (*særanliggender*), appellation qui justifie soit le transfert immédiat des compétences sur ces matières au gouvernement local, soit leur transfert ultérieur à la demande du *Lagtinget* ou du gouvernement national ;

- les domaines relevant des « affaires communes » (*fællesanliggende*) dont certains comme le foncier, les matières premières, l'église d'État ou le contrôle des importations ont finalement été transférés après négociation et déclassification en affaires particulières.

---

<sup>1</sup> <https://logting.fo/files/File/2016/Faldari%202016/Faldari%20Logtingi%20hefti%20DK.pdf>

<sup>2</sup> [http://www.stm.dk/a\\_2565.html](http://www.stm.dk/a_2565.html)

<sup>3</sup> [http://www.stm.dk/multimedia/FO\\_oversigt\\_over\\_sagsomr\\_der\\_opdateret\\_10.04.19.pdf](http://www.stm.dk/multimedia/FO_oversigt_over_sagsomr_der_opdateret_10.04.19.pdf)

Ne peuvent pas être transférés les domaines de la constitution de l'État, de la citoyenneté, de la Cour suprême, de la politique étrangère, de sécurité et de défense et de la monnaie et de la politique monétaire. Ils restent de la compétence exclusive de l'État danois.

### **Compétences des îles Féroé**

#### **1) Domaines complètement transférés**

- le régime de gouvernance propre des Féroé dans le cadre légal ;
- l'église d'État
- les questions municipales ;
- les questions relatives aux services d'incendie, de logement, de location et les plans d'urbanisme ;
- les impôts directs et indirects ;
- le régime des autorisations ;
- l'approbation des frais portuaires ;
- le secteur scolaire ;
- les archives, les bibliothèques et les musées ;
- les sites et bâtiments classés ;
- les ports, la protection des côtes, les canaux, les centrales hydroélectriques, les moyens de circulation, les conditions de circulation, les services postaux, télégraphiques et téléphoniques locaux et les installations électriques ;
- le secteur agricole et rural, les services vétérinaires, la lutte contre les parasites, les animaux domestiques, la protection des animaux, la chasse et la préservation des espèces sur le territoire, la pêche et la préservation des poissons, le cadastre ;
- les autorisations en matière de théâtre et de cinéma, les manèges, les objets trouvés, les produits toxiques, les matières explosives et les armes ;
- les problèmes d'approvisionnement, de production et de distribution, le contrôle des prix, la circulation des produits, la limitation des redevances et dividendes, les règles sur les alcools forts, les règles sur les heures de fermeture, les douanes, le registre de commerce et associatif, l'immatriculation des navires ... ;
- la surveillance locale, le secteur du tourisme, l'expropriation à des fins spéciales, l'égalité entre les hommes et les femmes... ;
- le fonds foncier ;
- le contrôle des importations et des exportations.

#### **2) Domaines partiellement transférés**

- les services de santé, de médecine, de sages-femmes, les hôpitaux et les pharmacies (seules les questions de pharmacie et de réglementations/statuts ont été transférées) ;

- le secteur public des soins, les soins spéciaux, les assurances (aux personnes et accidents), les travailleurs, les conditions de travail, les apprentis, les assistants et les congés (ce domaine a été presque complètement transféré, à l'exclusion des soins spéciaux et assurances aux personnes) ;

- les matières premières en sous-sol, la radio et l'aérien (programme complètement transféré sauf l'aérien).

**3) Domaines non encore transférés (restant des affaires communes)**

- la police ;

- l'aviation.

Les autorités féroïennes, en plus de la compétence législative et administrative sur les domaines transférés, en assument également les coûts, ce qui n'est pas le cas pour les domaines restant sous compétence gouvernementale, et en détiennent les actifs. Aucune subvention étatique n'est donc possible à leur propos. Pour les domaines repris en partie, par exemple le domaine de la santé, les Féroé reçoivent une subvention publique tout en assumant la responsabilité financière de ces domaines.

Dans le cas d'un domaine dans lequel les Féroé ont repris la compétence législative et administrative, sans pour autant être concerné par un transfert au sens de la loi de 2005, le gouvernement local et le gouvernement national ont tout loisir pour se mettre d'accord sur le montant d'une subvention générale étatique.

En matière de politique étrangère, si celle-ci relève par essence de la compétence du Royaume du Danemark, habilité à contracter des obligations de droit international et responsable de la conduite de la politique étrangère, la loi de 2005 relative à la conclusion d'accords internationaux a ouvert la possibilité aux autorités féroïennes de négocier et de conclure des accords, autant avec des États étrangers qu'avec des organisations internationales, au nom du Danemark, pour les questions qui concernent pleinement les affaires particulières transférées aux îles Féroé. Ces dispositions ne limitent pas pour autant les compétences du gouvernement national en matière de politique étrangère.

Cette possibilité ne s'applique ni aux accords internationaux qui concernent la politique de défense et de sécurité, ni à ceux qui trouvent application au Danemark ou qui sont négociés au sein d'une organisation internationale dont le Danemark est membre.

La loi de 2005 précitée ouvre également la possibilité aux îles Féroé de demander leur adhésion à une organisation internationale si celle-ci ouvre l'accès aux entités autres que des États ou associations d'États, pour autant que ceci soit compatible avec le statut constitutionnel des îles. Sur demande, le gouvernement national peut décider de soumettre ou soutenir une telle candidature.

Des représentants du gouvernement des îles Féroé peuvent être nommés auprès des représentations diplomatiques du Danemark afin de défendre les intérêts des îles, notamment dans les domaines transférés.

S'agissant des accords de droit international conclus par le Danemark, le gouvernement danois et les autorités des îles Féroé ont signé une déclaration de principe en 2005 (déclaration de Fámjin)<sup>1</sup> sur la participation des îles Féroé à la politique étrangère et de sécurité, afin de renforcer leur coopération en ce domaine. Aux termes de cette déclaration, il est naturel que les îles Féroé soient impliquées et consultées dans la gestion des questions de politique étrangère et de sécurité ayant une signification pour elles. La gestion de ces questions se fait sur un principe d'égalité entre le Danemark et les Féroé, de sorte qu'on parle de co-inclusion et de co-influence. Le gouvernement des Féroé participe aux négociations internationales avec le gouvernement national sur les questions qui les concernent directement. Lorsque ces questions et ces négociations aboutissent à des accords contraignants du point de vue du droit international, le gouvernement des Féroé est légitime à les cosigner à côté du gouvernement danois, sous réserve que le droit international l'autorise. Enfin, le gouvernement danois soutiendra toute demande des îles Féroé visant à obtenir la qualité de membre associé dans des organisations internationales, lorsque cela est compatible avec les règles de l'organisation et pour les domaines ayant été transférés.

S'agissant de la coopération législative et administrative, les projets de loi qui concernent ou pourraient entrer en vigueur aux îles Féroé doivent être transmis pour avis aux autorités féroïennes préalablement à leur dépôt au Parlement danois. Celui-ci ne pourra intervenir qu'après réception de l'avis des autorités féroïennes. Une procédure analogue de consultation préalable pour avis est également prévue pour les règlements administratifs qui concernent les Féroé.

Aux termes de la loi du 10 août 2016 sur la publication des lois, des décrets et des règlements dans les îles Féroé<sup>2</sup>, ces textes doivent être spécifiquement publiés sur les îles pour pouvoir y être applicables. La publication au Journal Officiel danois est donc complétée par une publication additionnelle au Journal Officiel des Féroé.

Enfin, la loi de 1948 reconnaît le féroïen comme étant la langue officielle des îles Féroé, tout en précisant que le danois doit être soigneusement enseigné. Les deux langues peuvent être utilisées dans les affaires publiques.

---

<sup>1</sup> <http://www.stm.dk/ p 5621.html>

<sup>2</sup> <https://logir.fo/Bekendtgorelse/1097-af-10-08-2016-af-lov-om-kundgorelse-af-love-anordninger-og-bekendtgorelser-pa-Faeroerne>

S'agissant des relations avec l'Union européenne, il convient de relever que les îles Féroé n'en font pas partie, puisqu'elles ont été expressément exclues du champ d'application des traités lors de l'adhésion du Danemark<sup>1</sup>. Elles ne font pas non plus partie de l'espace Schengen. Le protocole n°2 annexé au traité d'adhésion précise que les citoyens danois résidant dans les îles Féroé ne sont pas citoyens de l'Union européenne.

*b) Au Groenland, une autonomisation croissante depuis 1979*

(1) L'évolution historique des relations avec le Danemark<sup>2</sup>

Le Groenland, colonie danoise depuis 1721, a d'abord été administré sans participation d'organismes locaux. Au milieu du 18<sup>e</sup> siècle, des conseils locaux ont commencé à être créés, qui ont cessé de fonctionner vers la fin du même siècle. En 1911, une nouvelle forme de participation locale a vu le jour, par la création de conseils communaux et de deux conseils régionaux, l'un situé au nord de la partie ouest du Groenland, l'autre situé au sud. Puis des conseils pour l'emploi ont été créés en 1925. En 1951, tous ces conseils ont été remplacés par des conseils municipaux et un seul conseil régional, qui avait principalement des fonctions consultatives auprès du gouvernement danois ainsi qu'une responsabilité assez limitée pour les questions sociales touchant le Groenland et des compétences en matière de protection des mammifères marins et terrestres ou de conservation de la nature.

Le Groenland est devenu une province danoise en 1953 : par une décision du 9 septembre 1952 entre le Royaume du Danemark et le conseil régional du Groenland, il a été décidé que le Groenland ferait désormais partie du Danemark et serait représenté au Parlement. Petit à petit, des transferts de tâches de l'État aux municipalités ont été mis en place entre le Danemark et le Groenland. En 1975, une commission paritaire entre représentants du Groenland et représentants du Danemark, sous la présidence d'un expert, avait eu pour mission de formuler des propositions pour la mise en place d'un système d'autonomie au Groenland tout en restant dans le cadre du Royaume.

Le Parlement danois a finalement adopté en novembre 1978 la loi sur le gouvernement local autonome, permettant un transfert de compétences aux autorités groenlandaises. Un référendum organisé en janvier 1979 devait valider l'entrée en vigueur de la loi : 73,1 % des 63,3 % d'électeurs ayant participé au référendum ont voté pour le régime de gouvernement local. La loi est finalement entrée en vigueur en mai 1979 et a permis aux autorités groenlandaises d'obtenir la compétence législative et administrative dans certaines matières. Une assemblée élue, le *Landstinget*, possède la compétence législative tandis que le gouvernement local, le *Landsstyret*, exerce la

---

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1972:073:FULL&from=FR>

<sup>2</sup> <https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Naalakkersuisut/DK/Selvstyre/Gr%C3%B8nlandsk-Dansk%20Selvstyrekommissionens%20bet%C3%A6nkning.pdf>

compétence exécutive. La loi précitée a permis aux autorités groenlandaises de bénéficier du transfert des domaines suivants, tels que le régime de gouvernance du Groenland, la fiscalité, l'église d'État et les autres communautés religieuses, la pêche sur le territoire, la chasse, l'agriculture et l'élevage, la protection des espaces naturels, l'aménagement du territoire, la législation en matière d'industrie et de concurrence, le secteur social, les conditions de travail (à l'exception du domaine de l'environnement professionnel), l'enseignement et la culture, la formation professionnelle, le secteur des entreprises et du commerce, le secteur de la santé, le logement, l'approvisionnement en biens, le transport intérieur de passagers et de marchandises, et l'environnement.

Vingt ans après l'entrée en vigueur de la loi sur le gouvernement local, une nouvelle commission relative à l'autonomie gouvernementale (*selvstyre*) du Groenland a été mise en place par les autorités groenlandaises. Celle-ci a rendu son rapport en 2003 et, lors de la présentation de celui-ci au *Lagtinget* par le *Landsstyret*, il a été proposé et acté de former une nouvelle commission paritaire entre le Danemark et le Groenland. Le gouvernement danois a répondu favorablement à cette demande. Le rapport de la nouvelle commission, publié en 2008, a ainsi servi de base à la loi du 21 juin 2009 sur l'autonomie du Groenland<sup>1</sup>, régime qui succède ainsi à celui du gouvernement local. Au préalable, un référendum indicatif organisé en novembre 2008 avait résulté en 75,5 % des suffrages exprimés en faveur de l'autonomie gouvernementale.

## (2) Le régime de *selvstyre* de 2009

Aujourd'hui, la position constitutionnelle du Groenland au sein du Danemark est donc définie, d'une part, par la Constitution danoise, d'autre part, par la loi du 12 juin 2009 précitée. À ce socle s'ajoutent divers textes, comme les lignes directrices du 2 juillet 2012 sur le traitement ministériel des affaires qui concernent le Groenland.

Le préambule de la loi sur l'autonomie gouvernementale reconnaît que le peuple groenlandais est un peuple conformément au droit international et qu'il possède un droit à l'autodétermination.

Le Groenland possède un gouvernement (*Naalakkersuisut* ou *Landsstyret*) ainsi qu'une assemblée législative (*Inatsisartut* ou *Landstinget*) élue par le peuple. La loi de 2009 ne contient pas de règles détaillées concernant ces organes, laissant ainsi aux autorités concernées le soin de fixer des dispositions en la matière.

La loi de 2009 reconnaît le groenlandais comme langue officielle du Groenland. Le danois peut toutefois être utilisé dans les affaires publiques. Contrairement à la loi des Féroé, aucune disposition concernant l'enseignement du danois n'est incluse dans la loi sur l'autonomie

---

<sup>1</sup> <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=125052>

gouvernementale. Le site officiel de la Première ministre du Danemark précise toutefois que « *la question de l'enseignement du danois n'est pas réglementée par la loi sur l'autonomie gouvernementale, mais il est prévu que le gouvernement autonome garantisse un enseignement en danois et dans d'autres langues pertinentes qui permettront aux jeunes groenlandais de poursuivre leurs études au Danemark et dans d'autres pays* »<sup>1</sup>.

L'objectif de la mise en place du régime d'autonomie était de permettre un transfert de compétences accru aux autorités du Groenland. La loi de 1979 avait permis aux autorités groenlandaises d'exercer le pouvoir législatif et exécutif sur une partie des domaines affectant les habitants du Groenland, la loi de 2009 a permis aux autorités d'assumer de nouvelles responsabilités. Elles ont ainsi repris des domaines listés en annexe de la loi, soit qu'ils étaient automatiquement transférables (liste I), soit que leur transfert a nécessité ou nécessite une négociation préalable entre les autorités groenlandaises et gouvernementales (liste II).

#### **Transfert de compétences au profit du Groenland**

Les domaines concernés sont :

**a) Liste I (transfert automatique)**

- les assurances contre les accidents du travail ;
- les domaines non encore transférés dans le secteur de la santé ;
- le secteur de la circulation ;
- le droit des biens ;
- le domaine de la plongée.

**b) Liste II (transfert après négociation)**

- le secteur pénitentiaire ;
- les passeports ;
- la police et le ministère public, ainsi que les parties du système du droit pénal qui leur sont liées ;
- le système judiciaire, y compris la construction de tribunaux ;
- le droit pénal ;
- le domaine des étrangers et le contrôle aux frontières ;
- le droit des personnes ;
- le droit de la famille ;
- le droit de la succession ;
- l'exercice de la profession d'avocat ;
- le secteur des armes ;
- les services de sécurité et de secours en mer par radio ;
- le domaine des communications radio ;

<sup>1</sup> [http://www.stm.dk/\\_a\\_2566.html](http://www.stm.dk/_a_2566.html)

- le secteur du droit des sociétés, de la comptabilité et des experts-comptables ;
- le secteur des produits alimentaires et vétérinaires ;
- le secteur aérien ;
- le droit de la propriété intellectuelle ;
- le droit d'auteur ;
- les épaves, les biens contenus dans les épaves et la dégradation des profondeurs ;
- la sécurité en mer ;
- l'enregistrement des bateaux et le secteur du droit maritime ;
- la cartographie ;
- la délimitation des eaux, l'éclairage des phares et le secteur de l'aide à la navigation ;
- l'environnement maritime ;
- la régulation et la surveillance financières ;
- le secteur des matières premières ;
- l'environnement du travail ;
- la météorologie.

Tout comme pour les îles Féroé, certains domaines ne peuvent pas être transférés. Il s'agit de la constitution de l'État, la citoyenneté, la Cour suprême, la politique étrangère, de défense et de sécurité, la monnaie et la politique monétaire.

Les domaines qui n'ont pas été transférés aux autorités du Groenland relèvent de l'État danois.

Le transfert d'un domaine implique, outre la compétence législative et administrative en la matière, la prise en charge financière du domaine en question. Pour autant, le Groenland bénéficie d'une subvention annuelle octroyée par l'État danois d'un montant de 3,4 milliards de couronnes danoises par an (environ 450 millions d'euros, niveau des prix et salaires de 2009) revu annuellement en fonction de la variation de l'index des prix et des salaires. Cette subvention décroît et a vocation à s'épuiser au fur et à mesure que le Groenland bénéficie de la manne minière. Ce montant est amputé d'une partie de la somme touchée au titre de l'exploitation des matières premières par le Groenland ; la déduction s'élève alors à la moitié des revenus perçus au-delà de 75 millions de couronnes. Lorsque la subvention étatique sera de zéro couronne du fait de la déduction des revenus perçus au titre de l'exploitation des matières premières, elle deviendra caduque pour l'avenir. Des négociations devront alors être engagées entre les deux gouvernements sur les futures relations économiques.

Le transfert du domaine des matières premières au 1<sup>er</sup> janvier 2010 a donc donné lieu à un transfert des revenus perçus au titre de ces matières premières, qui reviennent aux autorités groenlandaises. La société NunaOil



A/S, jusque-là détenue en commun par les autorités danoises et groenlandaises, est passée sous gouvernance groenlandaise après que l'État danois lui a transféré ses parts contre paiement de 27 millions de couronnes (environ 3,61 millions d'euros). Toutefois, tant que la subvention danoise ne devient pas caduque, l'État danois continue de nommer un membre du conseil d'administration.

S'agissant du domaine de la politique étrangère, un régime de procuration similaire à celui mis en place aux Féroé existe au Groenland et est intégré dans la loi sur l'autonomie gouvernementale du Groenland. Les autorités groenlandaises ont ainsi la possibilité de négocier et de conclure des accords, autant avec des États étrangers qu'avec des organisations internationales, au nom du Danemark, pour les questions qui concernent pleinement les affaires particulières transférées au Groenland. Ces dispositions ne limitent pas pour autant les compétences du gouvernement national en matière de politique étrangère et ne comprennent pas les accords qui affectent la politique de défense et de sécurité, ni ceux qui doivent s'appliquer au Danemark ou qui sont négociés au sein d'une organisation intergouvernementale dont le Royaume de Danemark est membre. Cette délégation de compétences ouvre également la possibilité au Groenland de demander son adhésion à une organisation internationale si celle-ci ouvre l'accès aux entités autres que des États ou associations d'États, pour autant que ceci soit compatible avec le statut constitutionnel de l'île. Sur demande, le gouvernement national peut décider de soumettre ou soutenir une telle candidature.

Dans le cas des accords internationaux conclus par le gouvernement danois, qui ne relèvent pas du régime précédent mais qui revêtent une importance particulière pour le Groenland, le gouvernement groenlandais doit être informé de l'initiative avant le début des négociations et l'accord doit lui être soumis pour avis.

En matière de coopération législative et administrative, tout projet de loi ayant vocation à s'appliquer au Groenland doit être transmis pour avis aux autorités groenlandaises avant son dépôt au Parlement. Le gouvernement danois doit également attendre l'avis des autorités groenlandaises pour tout texte contenant des dispositions applicables uniquement au Groenland ou revêtant une importance particulière pour le Groenland. S'agissant de la publication des textes adoptés au Journal officiel, une procédure similaire est requise au Groenland : les textes adoptés par le *Folketing* doivent donc être publiés dans le Journal officiel groenlandais pour être applicables.

Une particularité de la loi sur l'autonomie gouvernementale groenlandaise, par rapport à la loi concernant les îles Féroé, est la présence de **dispositions relatives à l'accession à l'indépendance** du Groenland. Le chapitre 8, § 21, dispose ainsi que la décision relative à l'indépendance du Groenland revient au peuple groenlandais. Dans le cas où celui-ci se prononcerait en faveur de l'indépendance, les gouvernements danois et groenlandais devraient engager des négociations pour la mise en œuvre effective de l'accès à l'indépendance. L'accord qui s'ensuivrait devrait être approuvé par l'assemblée groenlandaise (*Inatsisartut*) et par la population groenlandaise *via* un référendum. Cet accord devrait de plus être approuvé par le Parlement danois.

### Les relations du Groenland avec l'Union européenne

En tant que province du Danemark, le Groenland a rejoint en 1973 la Communauté européenne suite au référendum d'adhésion du 2 octobre 1972 organisé à l'échelle du Royaume. Pour autant, environ 70 % des votants situés au Groenland se sont prononcés contre.

En 1982, un nouveau référendum a été organisé sur le sujet de l'appartenance du Groenland à l'espace européen : 53 % des votants se sont prononcés contre le maintien de l'adhésion. Le gouvernement danois a alors engagé des négociations avec Bruxelles quant aux conditions de sortie du Groenland et du statut qui lui serait octroyé ensuite. À l'issue des négociations, et depuis le 1<sup>er</sup> février 1985, le Groenland est un pays et territoire d'outre-mer (PTOM).

Les relations du Groenland et de l'Union européenne étaient régies par la décision 2014/137/UE du Conseil du 14 mars 2014 sur les relations entre l'Union européenne, d'une part, et le Groenland et le Royaume de Danemark, d'autre part<sup>1</sup> jusqu'en 2020. Sur cette période, le soutien de l'Union européenne au Groenland s'est élevé à 217,8 millions d'euros<sup>2</sup>. En juin 2018, la Commission a proposé, dans la perspective du prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027, de financer au moyen du budget de l'Union tous les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) et plus uniquement le Groenland.

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0137&from=EN>

<sup>2</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/633156/EPRS\\_ATA\(2019\)633156\\_F R.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/633156/EPRS_ATA(2019)633156_F R.pdf)

### **3. Au Portugal, la situation singulière des archipels atlantiques, seules régions autonomes du pays**

#### *a) L'articulation des compétences de l'État et des régions autonomes des Açores et de Madère*

Les outre-mer sont évoqués dans la Constitution portugaise dès son article 6 qui garantit l'autonomie des collectivités locales et les spécificités insulaires tout en préservant l'unité de la République. Son premier alinéa prévoit que « *l'État est unitaire et respecte dans son organisation et son fonctionnement le régime des autonomies insulaires et les principes de subsidiarité, d'autonomie des pouvoirs locaux et de décentralisation démocratique de l'administration publique* » tandis que le second reconnaît les archipels des Açores et de Madère comme des « *régions autonomes dotées de statuts politiques et administratifs et de leurs propres organes de gouvernement.* » Ces dispositions sont déclinées et précisées dans le titre VII de la Troisième partie de la Constitution consacré à l'organisation politique des régions autonomes, leurs compétences et leur articulation avec l'État<sup>1</sup>.

Les fondements, les finalités et les limites de l'autonomie régionale consentie aux Açores et à Madère sont exposées clairement. Le régime politique et administratif propre aux deux archipels se fonde sur leurs caractéristiques géographiques, économiques, sociales et culturelles et dans les aspirations autonomistes historiques des populations insulaires. La compensation des handicaps liés à la position ultrapériphérique<sup>2</sup> des deux archipels et la correction des inégalités dues à l'insularité<sup>3</sup> font partie des tâches incombant à l'État au titre de sa mission fondamentale de promouvoir le développement harmonieux de l'ensemble du territoire national. L'autonomie des régions ultramarines a pour but la participation démocratique des citoyens, le développement économique et social, la promotion et la défense des intérêts régionaux, mais elle doit aussi contribuer au renforcement de l'unité nationale et des liens de solidarité au sein de l'ensemble de la population portugaise. À ce titre, l'autonomie des Açores et de Madère ne saurait faire obstacle à la pleine souveraineté de l'État portugais et ne peut s'exercer que dans le cadre fixé par la Constitution.<sup>4</sup>

L'équilibre entre les pouvoirs des régions ultramarines autonomes et de l'État nécessite une construction juridique complexe, comme dans les États fédéraux ou régionalisés (Espagne, Italie), pour définir clairement les domaines de compétence et la portée des actes des collectivités.

---

<sup>1</sup> Pour un commentaire, cf. Jorge Miranda, « *Estrutura do Estado* », in Alberto de Sá e Mello (coord.), *O Direito em Portugal, Biblioteca Iberoamericana de Derecho*, 2017, pp. 45-61.

<sup>2</sup> Expressément mentionnée comme telle à l'article 9 de la Constitution portugaise.

<sup>3</sup> Formule employée à l'article 229 de la Constitution portugaise.

<sup>4</sup> Art. 225 de la Constitution portugaise.

Les Açores et Madère disposent de pouvoirs législatifs, réglementaires, exécutifs et financiers étendus pour faire valoir les intérêts régionaux, ainsi que de pouvoirs de participation à la définition des politiques de l'État. Elles bénéficient de mécanismes juridictionnels spécifiques devant le Tribunal constitutionnel pour garantir l'intégrité de leurs pouvoirs.

En matière législative, on peut distinguer un domaine de compétence exclusive de l'État exercée par l'Assemblée de la République, un domaine de compétence concurrente entre l'État et chaque région et un domaine attribué à la région par le texte de son statut (*estatuto político-administrativo*) dans le respect de la Constitution.

Ainsi, chaque région est compétente pour légiférer sur les affaires d'intérêt régional dans les matières énumérées dans son statut, dès lors qu'elles ne sont pas réservées aux organes de souveraineté de l'État<sup>1</sup>. Les actes législatifs pris par la région sont dénommés décrets législatifs. Ils peuvent expressément servir à la transposition de directives européennes<sup>2</sup>.

#### Domaines de compétence législative des régions ultramarines portugaises

<b>Açores</b> <b>Statut de 1980 (2009)<sup>3</sup></b> <b>Art. 52 à 67</b>	<b>Madère</b> <b>Statut de 1991 (2000)<sup>4</sup></b> <b>Art. 40</b>
<u>Par grandes rubriques</u>  - Politique agricole  - Pêche, mer et ressources maritimes  - Commerce, industrie et énergie, y compris approvisionnement, concurrence et défense du consommateur  - Tourisme  - Infrastructures, transports et communications  - Environnement et aménagement du territoire	a) Politique démographique, d'émigration et statut des résidents ; b) Tutelle sur les collectivités locales et leurs délimitations territoriales ; c) Direction, coordination et contrôle des services publics et des entreprises nationalisées ou publiques ; d) Infrastructures et transports maritimes et aériens, y compris les escales et les tarifs ; e) Administration des ports et aéroports, y compris impôts et taxes portuaires et aéroportuaires ; f) Pêche et aquiculture ; g) Agriculture, sylviculture, élevage ; h) Régime juridique et exploitation de la terre, y compris les baux ruraux ;

<sup>1</sup> Art. 227, al. 1 a) de la Constitution portugaise.

<sup>2</sup> Art. 111, al. 4 & 8 de la Constitution portugaise.

<sup>3</sup> Lei n° 39/80 du 5 août 1980, modifiée par les lois 9/87 du 26 mars 1987, 61/98 du 27 août 98 et 2/2009 du 12 janvier 2009.

<sup>4</sup> Lei n°13/91 du 5 juin 1991 modifiée par les lois 130/99 du 21 août 1999 et 12/2000 du 21 juin 2000.

<ul style="list-style-type: none"><li>- Solidarité et sécurité sociale</li><li>- Santé</li><li>- Familles et migrations</li><li>- Travail et formation professionnelle</li><li>- Éducation et jeunesse</li><li>- Culture et communication</li><li>- Recherche et innovation technologique</li><li>- Sport</li><li>- Sécurité publique et protection civile</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>i) Politique des sols, aménagement du territoire et équilibre écologique ;</li><li>j) Ressources hydriques, minérales et thermales ;</li><li>l) Énergie de production locale</li><li>m) Santé et sécurité sociale ;</li><li>n) Travail, emploi et formation professionnelle ;</li><li>o) Éducation maternelle, primaire, secondaire, supérieure et spéciale ;</li><li>p) Classification, protection et valorisation du patrimoine culturel ;</li><li>q) Musées, bibliothèques et archives ;</li><li>r) Spectacles et divertissements publics ;</li><li>s) Sport ;</li><li>t) Tourisme, hôtellerie ;</li><li>u) Artisanat et folklore ;</li><li>v) Expropriation, pour motif d'utilité publique et réquisition civile ;</li><li>x) Travaux publics et équipement social ;</li><li>z) Logement et urbanisme ;</li><li>aa) Médias ;</li><li>bb) Commerce intérieur, extérieur et approvisionnement ;</li><li>cc) Investissement direct étranger et transfert de technologie ;</li><li>dd) Mobilisation de l'épargne formée dans la Région en vue du financement des investissements qui y sont réalisés ;</li><li>ee) Développement industriel ;</li><li>ff) Adaptation du système fiscal à la réalité économique régionale ;</li><li>gg) Concession de bénéfices fiscaux ;</li><li>hh) Articulation du service Régional de Protection Civile avec les entités nationales compétentes ;</li><li>ii) Statistiques Régionales ;</li><li>jj) Forêts, parcs et réserves naturelles ;</li><li>ll) Voies de circulation, trafic et transports terrestres ;</li><li>mm) Littoral maritime ;</li><li>nn) Valorisation des ressources humaines et qualité de vie ;</li></ul>
--	--

	<p>oo) Défense de l'environnement et équilibre écologique ;</p> <p>pp) Protection de la nature et des ressources naturelles, ainsi que de la santé publique, animale et végétale ;</p> <p>qq) Organisation de l'administration régionale et de ses services, y compris les services de l'administration centrale ;</p> <p>rr) Maintien de l'ordre public ;</p> <p>ss) Coopération et dialogue interrégional ;</p> <p>tt) Construction, installation ou utilisation de bases militaires ;</p> <p>uu) Construction, installation ou utilisation d'infrastructures en vue d'observation, d'étude et de recherche scientifique.</p>
--	---

Il existe une réserve absolue de compétence législative au profit du Parlement national en matière d'élections politiques nationales, d'organisation des référendums, de justice constitutionnelle, de défense nationale, d'état d'urgence et d'état de siège, de nationalité, de partis politiques, de base du système d'éducation, d'élections des assemblées législatives des régions autonomes, d'eaux territoriales, de services de sécurité et de renseignement.<sup>1</sup> Dans ces domaines, aucune délégation du pouvoir législatif n'est possible.

Chaque région peut aussi légiférer dans certains domaines que la Constitution réserve de façon relative et non absolue à l'État. Dans ces domaines, l'Assemblée de la République peut autoriser le gouvernement ou les régions autonomes à prendre des mesures d'ordre législatif. Les Açores et Madère peuvent donc recevoir des délégations législatives ponctuelles sur autorisation préalable expresse de l'Assemblée de la République. La proposition de la loi d'habilitation doit être accompagnée lors de son dépôt de l'avant-projet de décret législatif régional. L'habilitation n'est donc pas générale, ni ne vaut blanc-seing. Elle devient caduque à la fin de la législature nationale ou régionale. De plus, le champ des délégations possibles au profit des régions autonomes est moins étendu qu'au profit du gouvernement. Ainsi, le Parlement national ne peut abandonner aux régions ultramarines l'état et la capacité des personnes, les droits fondamentaux et libertés publiques, le droit pénal et la procédure pénale, les bases de la sécurité sociale et du service national de santé, la politique fiscale, la politique monétaire, les poids et mesures, l'organisation de la justice et du ministère public, le régime des collectivités territoriales et la fiscalité locale, la fonction publique et les biens du domaine public.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Art. 164 de la Constitution portugaise.

<sup>2</sup> Art. 227, al. 1 b), al. 2 & al.3, et art. 165, al. 1 de la Constitution portugaise.

Il convient de remarquer que les régions autonomes disposent du droit d'initiative auprès de l'Assemblée de la République sur les sujets d'intérêts régionaux. C'est ce qui leur permet de déposer des propositions de loi d'habilitation. Elles peuvent aussi déposer des propositions de loi de modification de leur statut ou de leur régime électoral.

Les Açores et Madère peuvent néanmoins développer et préciser les principes ou les bases générales des régimes juridiques contenus dans les lois nationales en matière notamment de sécurité sociale, de protection de l'environnement, d'agriculture, d'enseignement et de fonction publique. Dans ce cas les décrets législatifs régionaux doivent viser expressément la loi de base nationale qu'ils viennent préciser. En outre, elles exercent un pouvoir réglementaire général pour l'application des lois régionales, ainsi que pour les lois nationales qui n'ont pas réservé expressément à l'État la définition de leurs mesures d'application.<sup>1</sup>

Pour éviter les lacunes juridiques, la Constitution prévoit qu'à défaut de législation régionale propre, c'est la législation nationale qui s'applique dans les régions autonomes. Autrement dit, tant que les Açores et Madère n'exercent pas leur compétence législative sur un sujet, le droit commun demeure en vigueur.<sup>2</sup>

Disposant d'un pouvoir exécutif propre, les régions autonomes ont pleine compétence pour :

- administrer leur patrimoine et conclure des contrats ;
- créer, modifier et supprimer des collectivités territoriales dans leur périmètre ;
- exercer un pouvoir de tutelle sur ces collectivités ;
- superviser les services publics et les entreprises publics exerçant exclusivement ou principalement leurs activités dans leur ressort ;
- approuver le plan de développement économique et social, le budget régional et les comptes de la région ;
- définir le régime de certaines contraventions mineures.

L'autonomie financière est particulièrement marquée puisque sont reconnus aux Açores et à Madère un pouvoir fiscal propre et une faculté d'adaptation du système fiscal national. En outre, dans les termes précisés par les statuts et les lois de finances des régions autonomes, elles disposent des recettes fiscales qui y sont perçues ou générées, ainsi que d'une participation aux recettes fiscales de l'État dans le respect de la solidarité nationale, et des autres recettes qui leur seraient affectées.

---

<sup>1</sup> Art. 227, al. 1 c) & d) de la Constitution portugaise.

<sup>2</sup> Art. 228, al. 2, de la Constitution portugaise.

La conjugaison coordonnée des actions régionales et étatiques est prévue par la Constitution portugaise qui garantit des pouvoirs particuliers de participation des Açores et de Madère à la mise en œuvre des politiques publiques nationales. Elles participent à la définition et à l'exécution des politiques fiscales, monétaires, financières et de change, de façon à assurer le contrôle régional des moyens de paiement en circulation et le financement des investissements nécessaires à leur développement économique et social. Elles participent à la définition de la politique maritime en matière d'eaux territoriales, de zone économique exclusive et des fonds marins contigus.

Enfin, leur participation sur les plans international et européen fait l'objet d'un soin particulier puisque les Açores et Madère :

- participent à la négociation des traités et accords internationaux qui les concernent, ainsi qu'aux bénéfices qui en découlent ;

- établissent des coopérations avec d'autres entités régionales étrangères et participent à des organisations qui ont pour objet de promouvoir le dialogue et la coopération interrégionaux, dans le respect des orientations de la politique étrangère de l'État ;

- interviennent de leur propre initiative ou à la demande de l'État sur la définition des positions du Portugal dans le cadre européen ;

- participent à la construction européenne, notamment en étant représentées dans les diverses délégations impliquées dans le processus décisionnel, et transposent les actes juridiques de l'Union dans les domaines qui les concernent.

La doctrine constitutionnelle met en avant certains traits saillants et distinctifs de l'autonomie des régions ultramarines portugaises comme l'approbation des statuts par une loi ordinaire, la consécration constitutionnelle de pouvoirs en matière de relations internationales et l'attribution aux régions ultramarines des recettes fiscales qui y sont perçues.

Pour protéger leurs compétences propres d'empiètements positifs ou d'inactions préjudiciables, les régions ultramarines disposent de voies de recours devant le Tribunal constitutionnel portugais. Ainsi, l'assemblée législative régionale, le président de l'assemblée, le chef du gouvernement régional ou un dixième des députés à l'assemblée régionale peuvent demander au Tribunal constitutionnel de déclarer inconstitutionnelle toute norme nationale violant les droits des régions consacrés dans la Constitution. Les présidents des assemblées régionales peuvent également demander au Tribunal de constater une violation des mêmes droits due à l'omission des mesures législatives nécessaires pour rendre effectives les normes constitutionnelles relatives aux régions autonomes.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Art. 281 & 283 de la Constitution portugaise.



*b) L'organisation des organes de gouvernement régionaux*

Les régions autonomes des Açores et de Madère se gouvernent par l'intermédiaire de deux organes : l'assemblée législative régionale et le gouvernement régional.

Les députés régionaux sont élus au suffrage universel direct à la proportionnelle pour un mandat de quatre ans. Le gouvernement régional est responsable devant elle. L'exercice des compétences attribuées par la Constitution ou la loi statutaire à la région autonome revient à l'assemblée législative régionale. C'est elle également qui peut présenter une proposition de référendum régional, que le Président de la République portugaise peut soumettre à la population locale pour qu'elle se prononce sur des sujets d'intérêt régional. L'assemblée régionale peut être dissoute par le Président de la République après avoir entendu les partis politiques représentés en son sein et le Conseil d'État.<sup>1</sup>

Dans chaque région ultramarine est nommé par le Président de la République portugaise un commissaire de la République représentant l'État<sup>2</sup>. Le chef du gouvernement régional est formellement nommé par le commissaire de la République en fonction du résultat des élections. Il convient de relever la prohibition stricte des partis régionalistes<sup>3</sup>. Les autres membres du gouvernement régional sont nommés par le représentant de l'État sur proposition du chef de l'exécutif régional.

Les représentants de la République portugaise dans les régions ultramarines exercent un contrôle des décrets législatifs adoptés par l'assemblée régionale et des actes réglementaires du gouvernement régional. Son contreseing est nécessaire à la promulgation des actes. Il peut refuser de confirmer l'acte et exercer un droit de veto. Le veto sur un décret législatif conduit à une nouvelle délibération de l'assemblée régionale qui doit confirmer son vote à la majorité de ses membres en fonction pour lever le veto de l'État. Pour contrecarrer l'opposition du représentant de l'État à l'un de ses actes réglementaires, le gouvernement régional doit le transformer en proposition de décret législatif, le déposer devant l'assemblée régionale et le faire adopter.

---

<sup>1</sup> Art. 231, 232 & 234 de la Constitution portugaise.

<sup>2</sup> Il appartient également au Président de la République de mettre fin à ses fonctions. En cas de vacance ou d'empêchement, le représentant de l'État est remplacé par le président de l'Assemblée législative régionale. Cf. Art. 230 de la Constitution portugaise.

<sup>3</sup> Il s'agit d'une interdiction générale posée à l'art. 51, al. 4 de la Constitution portugaise : « Não podem constituir-se partidos que, pela sua designação ou pelos seus objetivos programáticos, tenham índole ou âmbito regional. » Il n'en reste pas moins qu'avec l'échec de la régionalisation, cela ne s'applique directement qu'aux élections à Açores et à Madère. C'est une différence majeure avec le cas espagnol.

Est reconnu au commissaire de la République représentant l'État dans la région, aux assemblées régionales, au président de l'assemblée, à un dixième des députés à l'assemblée régionale et au chef du gouvernement régional le pouvoir de saisir le Tribunal constitutionnel de tout acte des régions. Le tribunal exerce un contrôle de constitutionnalité et de légalité abstrait. De même qu'une violation de la Constitution, une violation du statut d'autonomie, qui a la valeur en droit public portugais de *lei com valor reforçado*, entraîne l'annulation de l'acte.

#### **4. En Espagne, l'approfondissement de l'autonomie des Canaries après la réforme statutaire de 2018**

##### *a) Le cadre constitutionnel et les axes de la réforme de 2018*

À la différence du Portugal, l'Espagne a mené à bien sa régionalisation en communautés autonomes. L'archipel des Canaries, région ultrapériphérique, constitue une communauté autonome<sup>1</sup> parmi les autres. Certes, les Canaries disposent à ce titre de compétences législatives propres, elles peuvent préciser certaines législations nationales en fonction de leurs caractéristiques particulières et elles exercent également des compétences d'exécution. Cependant, quoique leur degré d'autonomie soit important, les communautés forales du Pays basque et de Navarre, qui disposent notamment de compétences financières et fiscales exceptionnelles, et d'autres régions à forte identité comme la Catalogne, la Galice ou l'Andalousie souffrent parfaitement la comparaison. Les Baléares, qui forment elles aussi une communauté autonome, bénéficient d'un degré d'autonomie analogue sans être une RUP de l'Union européenne.<sup>2</sup>

La Constitution espagnole reconnaît le fait insulaire et non le caractère ultramarin ou ultrapériphérique de certains territoires. Aux termes de l'article 138 du texte, il revient à l'État de garantir la réalisation effective du principe de solidarité nationale, en veillant à l'établissement d'un équilibre économique approprié et équitable entre les différentes parties du territoire national, en tenant compte en particulier du fait insulaire. En outre, et cela vise uniquement les archipels des Baléares et des Canaries, les îles sont reconnues comme des niveaux à part entière de collectivités territoriales qui disposent de la libre administration sous l'égide de conseils insulaires ou *cabildos*.<sup>3</sup> Les îles disposant d'un conseil sont aussi reconnues comme

---

<sup>1</sup> Pour une présentation générale de la répartition des compétences entre l'État et les communautés autonomes en Espagne, on renvoie à l'étude de législation comparée n° 286 (décembre 2018) <http://www.senat.fr/lc/lc286/lc2862.html#toc59> On rappelle que les compétences propres peuvent varier d'une communauté autonome à l'autre en fonction des dispositions des Statuts d'autonomie.

<sup>2</sup> Comme le rappelait déjà l'étude de législation comparée sur le statut des îles européennes n°73 d'avril 2000 [http://www.senat.fr/lc/lc73/lc73\\_mono.html#toc12](http://www.senat.fr/lc/lc73/lc73_mono.html#toc12)

<sup>3</sup> Art. 141, al. 4, Constitution espagnole.

circonscriptions électorales pour l'élection des Sénateurs des Baléares et des Canaries.<sup>1</sup> On relèvera toutefois une mention particulière des Canaries dans la troisième disposition additionnelle de la Constitution qui requiert une information préalable de la communauté autonome avant toute modification du régime économique et fiscal de l'archipel.

Il ne revient pas à la Constitution espagnole mais aux Statuts de la communauté autonome de fixer le degré d'autonomie et l'organisation territoriale interne. Les premiers Statuts des Canaries ont été adoptés par loi organique en 1982<sup>2</sup>. La réforme approuvée en 2018 a profondément remanié le texte qui est passé de 65 articles à 202 articles sans compter les dispositions additionnelles et transitoires<sup>3</sup>. Ce mouvement d'amplification, commun à la réécriture de nombreux statuts d'autonomie à partir de 2006, est pour partie en trompe-l'œil et ne correspond pas réellement à un accroissement des compétences ou à une réorganisation profonde des pouvoirs publics locaux mais plutôt à l'accumulation de précisions, d'explicitations et de déclarations, à la portée normative parfois incertaine.

La réforme statutaire de 2018 a visé la refonte du texte fondamental pour :

- lui donner une forme quasi-constitutionnelle à défaut de pouvoir en modifier la position dans la hiérarchie des normes ;
- reconnaître l'ultrapériphéricité du territoire et en tirer les conséquences ;
- détailler le plus possible le catalogue des compétences à défaut d'en modifier le périmètre<sup>4</sup> ;
- réaffirmer les particularités de l'organisation territoriale interne et modifier légèrement le régime électoral.

*b) L'aspiration constitutionnelle d'un archipel atlantique et européen*

Dans les formules employées comme dans les matières traitées, les Statuts des Canaries de 2018 se présentent comme un texte quasi-constitutionnel bien qu'ils n'aient que le rang d'une loi organique.

---

<sup>1</sup> Art. 69, al. 3, Constitution espagnole.

<sup>2</sup> Ley orgánica 10/1982 de estatuto de autonomía de Canarias du 10 août 1982.

<sup>3</sup> Ley orgánica 1/2018 de reforma del estatuto de autonomía de Canarias du 5 novembre 2018

<sup>4</sup> Les compétences n'en demeurent pas moins très larges et couvrent de nombreux domaines. On mentionnera les domaines à titre exclusif : organisation interne, participation politique, chambres et collèges professionnels, académies des arts et des sciences, associations et fondations, notaires, planification économique, organisation des caisses de crédit, économie sociale et solidaires, concurrence, commerce, protection du consommateur, régulation des activités industrielles (sécurité, santé, organisation des secteurs et des procédés), artisanat, propriété intellectuelle, jeux, tourisme, agriculture, pêche, appellations d'origine et marques de qualité, recherche et innovation, activités artistiques et culturelles, patrimoine, sport, services et établissements de santé, services sociaux, logement, égalité entre les hommes et les femmes, jeunesse, volontariat, espaces naturels protégés, météorologie, aménagement du territoire, urbanisme, travaux publics, transports, ports, aéroports, production et distribution d'énergie.

Dès 1982 étaient reconnus l'identité singulière et le droit au gouvernement autonome du peuple canarien, de même qu'un drapeau et une devise propres. La « condition politique de canarien » était déjà reconnue pour tous les Espagnols résidant dans l'archipel tandis que les Canariens d'origine habitant à l'extérieur pouvaient demander la reconnaissance de leur identité et le droit de participer à la vie culturelle et sociale des îles.

Le texte de 2018 conserve ces principes et les prolonge en considérant que les pouvoirs de la communauté autonome émanent simultanément de la constitution espagnole et du peuple canarien. Surtout, il dresse une longue liste des droits du citoyen canarien que les pouvoirs publics canariens doivent respecter. Les droits fondamentaux et les libertés publiques classiques ne sont traités que par renvoi général à la Constitution espagnole et à la Convention européenne des droits de l'homme. Il est plutôt longuement insisté sur les droits de troisième génération : droit des familles de tout type à une protection sociale et économique, droit à la conciliation de la vie privée et professionnelle, droit des mineurs au développement de leur personnalité, droit des jeunes à l'émancipation, droit des personnes âgées ou handicapées à une vie digne, protection intégrale contre la violence machiste, respect de l'identité de genre, information médicale des patients, droit au logement et protection contre la spéculation, revenu de citoyenneté, protection du consommateur, droit à un environnement sain, durable et sans pollution, droit d'accès à la culture et au développement de ses capacités créatives individuelles et collectives, accès aux nouvelles technologies de la société de l'information, protection des données personnelles, participation politique et initiative populaire, droit à une bonne administration, protection des animaux en tant qu'êtres sensibles. La mémoire historique comme patrimoine commun des canariens est entretenue et diffusée par les pouvoirs publics qui doivent procéder à la réhabilitation de toutes les personnes persécutées en conséquence de leur défense de l'identité culturelle des Canaries et de la démocratie.

Toutefois, conformément à la jurisprudence du Tribunal constitutionnel espagnol, les statuts d'autonomie sont incapables par eux-mêmes de doter les citoyens de nouveaux droits subjectifs car ils ne sont pas l'expression d'un pouvoir souverain comme la Constitution mais seulement d'un pouvoir dérivé dépendant de la Constitution<sup>1</sup>. Il s'agit donc davantage de déclarations d'intention et d'objectifs fixés aux pouvoirs locaux. Toute tentative d'assimiler matériellement ou formellement les statuts d'autonomie à un texte constitutionnel échoue.

Outre l'incursion dans la matière des droits fondamentaux, on peut relever un autre élément tendant à accréditer le désir de constitutionnalisation des statuts d'autonomie. En effet, la réforme de 2018

---

<sup>1</sup> STC 247/2007 et 249/2007 des 12 et 13 décembre 2007.

consolide le parallélisme entre instances nationales et régionales en reproduisant au niveau régional des instruments législatifs au profit du gouvernement espagnol avec l'autorisation préalable ou la validation postérieure du Parlement espagnol :

- l'habilitation législative donnée par le Parlement des Canaries au gouvernement canarien pour intervenir dans le domaine de la loi régionale (transposition du *Real Decreto Legislativo*) ;

- le décret-loi adopté en cas d'urgence par le gouvernement canarien sous réserve d'une validation ultérieure par le Parlement canarien pour devenir pérenne (transposition du *Real Decreto Ley*)<sup>1</sup>.

En tentant de remanier leurs Statuts pour leur conférer une valeur symbolique quasi-constitutionnelle, les Canaries ont en fait suivi un mouvement assez commun dans les régions espagnoles dotées d'une forte identité culturelle et historique. Ce n'était donc pas une approche susceptible par elle-même de mettre en lumière la singularité canarienne. En revanche, avec la réforme statutaire de 2018, le positionnement géographique et la reconnaissance juridique comme RUP sont utilisés comme marqueurs qui distinguent les Canaries de toutes les autres communautés autonomes, y compris des Baléares.

Définies dès l'article premier des Statuts comme « archipel atlantique », les Canaries reconnaissent la vocation atlantique de leur économie. Les pouvoirs publics européens, nationaux et locaux, dans leurs domaines de compétences respectifs, tiennent compte de l'éloignement, de l'insularité, et de la condition ultrapériphérique des Canaries pour adapter les politiques publiques en fixant si nécessaire des conditions spécifiques d'application des lois, règlements et décisions budgétaires. En particulier, une telle adaptation est prévue explicitement en matière de transports et télécommunications, ports, aéroports, immigration, marché intérieur, énergie, environnement, fiscalité, commerce extérieur, avec une mention spéciale de l'approvisionnement en matières premières et biens de consommation essentiels et de la coopération avec les pays voisins<sup>2</sup>. Ce principe directeur est réitéré pour demander à l'État de prendre en compte les singularités nées de l'ultrapériphéricité lorsqu'il définit la réglementation dans l'exercice de ses compétences tant exclusives que partagées.<sup>3</sup> En outre, les pouvoirs publics canariens invitent l'État et l'Union européenne à prendre les mesures économiques et sociales de nature à compenser l'ultrapériphéricité et l'insularité, qui justifient également une politique fiscale différenciée et des impôts indirects spécifiques<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 45 & 46, *Ley orgánica 1/2018*.

<sup>2</sup> Art. 3, *Ley orgánica 1/2018*.

<sup>3</sup> Art. 101, *Ley orgánica 1/2018*.

<sup>4</sup> Art. 165 al. 2 et 166 al. 2, *Ley orgánica 1/2018*.

Le double caractère de RUP et d'archipel à vocation atlantique justifie les compétences particulières des Canaries en matière de commerce extérieur avec l'Afrique et les pays d'Amérique latine liés historiquement aux Canaries : développement de programmes de formation commerciale, stimulation de la constitution de sociétés d'exportation, soutien à la participation à des foires internationales ou aux voyages de promotion commerciale, conseil en relations commerciales, formulation de toute proposition pour l'élaboration de mesures affectant les relations commerciales des Canaries avec des pays étrangers<sup>1</sup>.

L'action extérieure des Canaries est aussi dictée par sa double appartenance au monde atlantique et à l'Union européenne. Le gouvernement des Canaries veille à faciliter la coopération avec les pays où sont installés des descendants de Canariens comme l'Uruguay ou la République dominicaine, avec les pays de son voisinage comme le Maroc et avec les autres régions ultrapériphériques de l'Union. Les Canaries sont informées par l'État espagnol des négociations d'accords internationaux pertinents et peuvent exprimer leur avis. Elles peuvent demander à l'État la conclusion d'accords internationaux dans les matières d'intérêt régional, en particulier avec les pays du voisinage et les pays où sont installés des descendants de Canariens. Enfin, elles siègent dans les organisations internationales qui admettent la présence de régions européennes ou d'entités politiques non étatiques<sup>2</sup>.

*c) Une organisation territoriale interne assise sur les îles*

Les trois organes exerçant les pouvoirs et compétences des Canaries sont le Parlement, la présidence et le gouvernement.

Le titulaire de la présidence des Canaries est élu par le Parlement des Canaries parmi ses membres.<sup>3</sup> Il désigne et révoque librement un vice-président et les membres restants du gouvernement. À titre de particularité illustrant les rivalités locales, on notera que le siège de la présidence alterne à chaque mandature entre Santa Cruz de Tenerife et Las Palmas de Gran Canaria, le vice-président résidant alors dans l'autre ville.<sup>4</sup>

Le Parlement des Canaries est composé de députés élus pour quatre années au suffrage universel direct. Leur nombre ne peut être ni supérieur à 65 ni inférieur à 50.<sup>5</sup> Le régime électoral a été modifié pour les élections autonomiques de 2019 pour prévoir deux types de circonscriptions : des

---

<sup>1</sup> Art. 127, *Ley orgánica 1/2018*.

<sup>2</sup> Art. 195 & 198, *Ley orgánica 1/2018*.

<sup>3</sup> L'office de président du Parlement demeure distinct.

<sup>4</sup> Art. 5, *Ley orgánica 1/2018*.

<sup>5</sup> Pour les élections autonomiques de 2019, les premières depuis l'entrée en vigueur des nouveaux statuts de 2018, le nombre des députés au parlement canarien est fixé à titre transitoire à 70, soit l'ancienne limite supérieure dans les statuts de 1982.

circonscriptions insulaires pour 61 sièges, dont 15 pour Tenerife et 15 pour Gran Canaria, et une circonscription régionale commune pour 9 sièges. Le mode de scrutin reste la proportionnelle mais chaque électeur dispose de deux voix : l'une dans une circonscription insulaire et l'autre dans la circonscription régionale. En outre, le seuil d'entrée au Parlement a été abaissé : 15 % dans une circonscription insulaire ou 4 % dans la circonscription régionale.<sup>1</sup>

Le Parlement canarien dispose de prérogatives analogues à celles des autres assemblées des communautés autonomes. Outre l'exercice du pouvoir législatif régional et le contrôle de l'action du gouvernement régional, il désigne les sénateurs représentant le territoire au Sénat espagnol sur une base proportionnelle.

Le gouvernement canarien composé du président et des membres que celui-ci désigne est solidairement responsable devant le Parlement régional. Il peut demander un vote de confiance sur un point particulier de son programme ou à l'occasion d'une déclaration de politique générale. Une motion de censure peut être déposée contre le gouvernement régional par 15 % des députés régionaux. Il s'agit d'une motion de défiance constructive à l'allemande qui doit mentionner le nom du candidat à la présidence soutenu comme alternative. À l'inverse, après consultation des membres du gouvernement autonome mais de sa seule responsabilité, le président peut dissoudre le Parlement canarien. Cette dissolution ne peut intervenir durant la première année de la législature ou lors de la présentation d'une motion de censure.<sup>2</sup>

Parmi les instances publiques instituées par les Statuts d'autonomie, il convient de mentionner la *Diputación del Común* qui fait office d'*ombudsman* et transpose au niveau régional le *Defensor del Pueblo* national. Élu pour un mandat de cinq ans à la majorité des 3/5<sup>e</sup> du Parlement canarien, il veille à la défense des droits fondamentaux et des libertés publiques et supervise les administrations publiques canariennes.<sup>3</sup>

Les îles ne sont pas seulement des circonscriptions électorales mais également des divisions essentielles de l'administration territoriale interne des Canaries. Elles jouissent d'une pleine autonomie pour la gestion de leurs intérêts propres et pour l'exercice de leurs compétences dans le cadre de la Constitution, du statut d'autonomie et des lois. Les conseils insulaires ou *cabildos* en tant qu'institutions représentant la communauté autonome des Canaries dans les îles constituent des organes élus de gouvernement, de représentation et d'administration.<sup>4</sup> Ils exercent des compétences d'exécution de la législation nationale et régionale dans le ressort insulaire en matière d'aménagement du territoire, de routes d'intérêt local, de transport, de foires

---

<sup>1</sup> Art. 39 & Première disposition transitoire, *Ley orgánica 1/2018*.

<sup>2</sup> Art. 53 à 56, *Ley orgánica 1/2018*.

<sup>3</sup> Art. 57, *Ley orgánica 1/2018*.

<sup>4</sup> Art. 65, *Ley orgánica 1/2018*.

et marchés, de tourisme, de protection du consommateur, de services sociaux, de logement social, d'agriculture, de foresterie, d'élevage, d'aquaculture, de protection de l'environnement, de culture, sport et loisirs, d'égalité de genre<sup>1</sup>.

Les *cabildos* sont organisés en séparant fonction délibérative et fonction exécutive comme il est de coutume dans les collectivités territoriales espagnoles (communes, provinces, communautés autonomes). L'assemblée plénière (*pleno*) réunit les conseillers insulaires élus pour quatre ans au scrutin proportionnel de liste. Elle exerce un droit d'initiative législative auprès du Parlement canarien, elle approuve les budgets insulaires et contrôle l'activité de l'exécutif insulaire. Le collège exécutif (*consejo de gobierno*) est formé par le président, les vice-présidents et d'autres membres librement nommés et révoqués par le président.

La pérennité des *cabildos*, institutions d'Ancien régime, n'a toutefois pas empêché la reconnaissance institutionnelle des communes comme collectivités territoriales de base dotées de la personnalité morale et jouissant de la libre administration.

---

<sup>1</sup> Art. 70, Ley orgánica 1/2018.