

**TOULOUSE  
CAPITOLE**  
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de l'Université Toulouse 1 Capitole.

*Le principe de subsidiarité horizontale : un renouvellement de la relation entre  
l'Administration et les citoyens. Étude comparée franco-italienne*

PERLO NICOLETTA

Référence de publication : Perlo, Nicoletta, « Le principe de subsidiarité horizontale : un renouvellement de la relation entre l'Administration et les citoyens. Étude comparée franco-italienne », *Revue internationale de droit comparé*, n°4, p. 983-1000, 2014.

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications, contacter [portail-publi@ut-capitole.fr](mailto:portail-publi@ut-capitole.fr)

## Le principe de subsidiarité horizontale : un renouvellement de la relation entre l'Administration et les citoyens. Étude comparée franco-italienne

La subsidiarité horizontale pose la règle selon laquelle l'Administration favorise et privilégie l'initiative autonome des citoyens dans l'exercice d'activités d'intérêt général.

L'application de ce principe introduit un nouveau paradigme de la relation entre l'Administration et ses administrés : celui de l' « Administration partagée ». Les citoyens et l'Administration, en tant que sujets paritaires s'allient partageant leurs ressources afin de satisfaire des besoins d'intérêt général. Inscrite dans la Constitution italienne en 2001, la subsidiarité horizontale n'est affirmée dans aucun texte normatif en France. Toutefois, l'analyse de la jurisprudence du Conseil d'État ainsi que celle de la procédure autorisant un contribuable de plaider au lieu de sa collectivité territoriale permettent de constater que la subsidiarité horizontale est un principe sous-jacent dans l'ordre juridique français. La comparaison entre les deux pays illustre les transformations qui traversent l'administration publique et ses relations avec les citoyens.

*The principle of horizontal subsidiarity establishes that the Administration supports and promotes the autonomous initiatives of citizens related to activities of general interest. The application of this principle introduces a new paradigm, i.e. "Shared Administration". Citizens and the Administration, as equal subjects, combine their resources to meet the collective needs. While inscribed in the Italian Constitution in 2001, in France this principle is not recognized. Despite the absence of any express recognition of the horizontal subsidiarity, we can nonetheless underline its rise also in the French legal system, particularly in some decisions of the Conseil d'État and in the standing rule permitting to a citizen to plead instead of its local community. The comparison between the two legal systems shows the evolutions of the relationships between Administration and the citizens.*

Traditionnellement, le droit administratif s'est structuré autour d'un « paradigme bipolaire »<sup>1</sup>, concevant le rapport entre l'Administration et les citoyens comme une opposition continue entre deux pôles inégaux et en conflit<sup>2</sup>. En 1930, le juriste italien Santi Romano écrivait qu'en droit administratif « la distinction qui nous semble fondamentale est celle entre les sujets actifs et les sujets passifs du pouvoir administratif. Il faut donc opposer d'un côté les sujets qui administrent et qui, dans leur ensemble, constituent l'administration publique (...), et, de l'autre côté, les administrés »<sup>3</sup>. Le paradigme du droit public au XX<sup>e</sup> siècle implique donc deux pôles séparés « ni convergeant, ni contractant, mais en opposition à cause de la supériorité de l'un sur l'autre ; afin de compenser une telle supériorité, le pôle le plus fort est limité par des règles et des devoirs, alors que le privé agit selon son propre intérêt, de façon libre, sauf les limites extérieures imposées par la loi »<sup>4</sup>.

La reconnaissance de droits socio-économiques par les nouvelles chartes constitutionnelles de l'après guerre semble toutefois remettre en partie en cause les caractères conflictuel et hiérarchique de la relation entre l'administration et les administrés. Le paradigme bipolaire traditionnel s'adapte mal aux finalités et aux modalités d'action de l'Administration de prestation, qui exerce ses fonctions dans l'intérêt des citoyens, titulaires de droits constitutionnellement protégés. La nouvelle « citoyenneté sociale »<sup>5</sup>, fondée sur le droit au bien-être, enrichit la relation entre l'administration et les individus : le binôme « fonction-intérêt »<sup>6</sup> s'ajoute au binôme « autorité- liberté ». L'individu passe de la condition de simple administré à celle de « citoyen »<sup>7</sup>.

Les politiques encourageant la participation des citoyens aux procédures décisionnelles de l'administration publique perturbent davantage le paradigme classique. Qu'elle soit contraignante ou bien prestataire de services, l'action administrative ne s'adresse plus à un simple destinataire passif, mais à un citoyen « plus ou moins reconnu sujet actif »<sup>8</sup>.

Toutefois, le paradigme bipolaire, s'il résulte indéniablement affecté par ces transformations, il ne saurait pas en être dépassé : les citoyens participent à une procédure dont le contrôle demeure toujours dans les mains de l'administration. Le destinataire de l'action publique reste, fondamentalement, un sujet passif<sup>9</sup>.

L'affirmation du principe de subsidiarité horizontale semble en revanche imposer, pour la première fois, un nouveau paradigme de la relation entre l'Administration et les citoyens. Ce principe comporte que l'Administration favorise et privilégie l'initiative autonome des citoyens dans l'exercice d'activités d'intérêt général. Que les privés puissent agir dans l'intérêt général n'est pas une nouveauté : depuis longtemps les pouvoirs publics confient des fonctions d'intérêt public à des privés, dans le cadre d'un rapport instrumental. Le caractère novateur du principe réside dans le fait que les privés peuvent s'activer dans l'intérêt général de façon autonome, sans attendre que l'Administration les autorise ou leur demande de le faire. En outre, l'Administration est tenue de soutenir ces initiatives, sans s'y substituer, ni déterminer leur contenu. Ainsi, si le paradigme traditionnel est vertical, bipolaire, hiérarchique et unilatéral, le nouveau modèle de l'« administration partagée »<sup>10</sup> est horizontal, « multipolaire, paritaire et circulaire »<sup>11</sup>. Le paradigme n'est plus fondé sur le transfert de ressources publiques aux privés, mais sur la mise en commun de ressources privées et publiques, dans la poursuite de l'intérêt général. Il s'agit là d'une véritable alliance entre des sujets paritaires, autonomes et responsables, finalisée à la satisfaction de besoins

collectifs. Le modèle de l'administration partagée, issu de la subsidiarité horizontale, se rajoute ainsi au modèle traditionnel, constituant une réponse adaptée à la complexification des dynamiques sociales et à la nécessité d'y faire face en valorisant les interconnexions entre les acteurs publics et privés.

En Italie, depuis 2001<sup>12</sup>, le principe de subsidiarité horizontale est affirmée par le dernier alinéa de l'article 118 de la Constitution : « L'État, les régions, les villes métropolitaines, les provinces et les communes favorisent l'initiative autonome des citoyens, seuls ou associés, pour l'exercice d'activités d'intérêt général, sur le fondement du principe de subsidiarité ».

En revanche, en France, le principe n'est affirmé par aucun texte et semble presque étranger à un État centralisé, qui, tout en admettant depuis longtemps l'intervention des privés dans la gestion d'activités d'intérêt général, serait certes réticent à l'idée de devoir « privilégier » leurs initiatives. Cependant, le modèle de l'« administration partagée » paraît exister dans le système juridique français de façon sous-jacente : d'une part, comme une hypothèse, certes assez rare et encore à préciser, mais admise par la jurisprudence administrative plus récente<sup>13</sup>, et, d'autre part, comme un modèle qui transparait dans une procédure multiséculaire autorisant le contribuable de plaider au lieu et à la place de sa collectivité territoriale<sup>14</sup>.

La comparaison entre les systèmes français et italien permet, à la fois, d'approfondir la notion de subsidiarité horizontale et de déterminer son influence sur le renouveau des relations entre l'Administration et les citoyens dans les deux pays. Pour l'Italie, il s'agit d'apprécier si la consécration constitutionnelle de la subsidiarité horizontale ne se réduit pas à une simple affirmation de principe dépourvue de tout effet. Pour la France, il faut évaluer si l'hypothèse de la réception implicite du principe dans le système juridique est bien vérifiée.

Pour ce faire, nous déterminerons d'abord l'identité des sujets impliqués par le principe dans les deux pays, pour ensuite analyser les objets de la subsidiarité horizontale.

## I- LES SUJETS DE LA SUBSIDIARITÉ HORIZONTALE

Le dernier alinéa de l'article 118 de la Constitution italienne établit que les deux acteurs de la relation de subsidiarité horizontale sont d'une part l'État et les collectivités territoriales et, d'autre part, les « citoyens, seuls ou associés ». Dans le cas français, les deux formes présumées d'administration partagée impliquent également l'État et les collectivités territoriales d'un côté, et les « personnes privées »<sup>15</sup> ou bien les « contribuables »<sup>16</sup>, de l'autre côté.

## *A – La notion de « citoyens » en Italie*

Le choix du terme « citoyens », à la place de « particuliers » ou de « personnes privées », indique la volonté du constituant italien de relier à leur communauté d'appartenance ceux qui s'activent dans l'intérêt général<sup>17</sup>. La notion contenue dans l'article 118 de la Constitution ne renvoie pas à la conception classique de « citoyenneté politique », mais plutôt à celle nouvelle et plus étendue de « citoyenneté administrative », composée d'un ensemble de situations juridiques subjectives dont peuvent être titulaires tous ceux qui entrent en relation avec l'Administration nationale<sup>18</sup>, indépendamment de leur nationalité<sup>19</sup>.

Dans l'exercice de leurs actions subsidiaires, les citoyens peuvent être « seuls ou associés ». Si l'individu demeure central dans la réalisation du principe de subsidiarité horizontale, cependant, la doctrine reconnaît de façon unanime que la référence au « citoyen seul » n'a pas une portée effective. L'article 118 tend surtout à encourager l'initiative et les activités des associations de personnes. La dimension collective des intérêts concernés par la disposition exige en effet une organisation que seule une pluralité d'individus peut garantir. D'ailleurs, la consécration du principe de subsidiarité horizontale a été spécifiquement conçue pour accompagner et favoriser l'affirmation croissante du « Tiers secteur »<sup>20</sup>. En ce sens, en 2003, dans un avis rendu au gouvernement<sup>21</sup>, le Conseil d'État italien spécifie que l'article 118 tend à autonomiser et à valoriser « la société civile, son développement démocratique » et son action bénévole et solidaire. Ainsi, la subsidiarité horizontale « s'exprime dans des formes différentes de l'entreprise » à but lucratif<sup>22</sup> et concerne la famille, les associations, les fondations<sup>23</sup>, et les « entreprises sociales »<sup>24</sup>.

Puisque l'activité doit être exercée de façon autonome et à l'initiative des privés, la notion de « citoyens » n'inclut pas les personnes privées auxquelles la collectivité publique externalise un service public, par le biais d'une investiture contractuelle ou unilatérale<sup>25</sup>. Sont en outre exclues les organisations collectives qui, pour des raisons structurelles et fonctionnelles, sont assimilables à des institutions publiques.

Enfin, les citoyens « actifs » sont responsables des actions menées. La jurisprudence semble en effet s'orienter vers l'extension à ces sujets de la responsabilité administrative pour faute et sans faute<sup>26</sup>.

## *B- Les « personnes privées » et les « contribuables » en France*

Dans l'arrêt *Commune d'Aix-en-Provence*<sup>27</sup>, le Conseil d'État décrit pour la première fois un mode de gestion des services publics qui semble correspondre au paradigme de l'« administration partagée », étant donné qu'il présuppose, à la fois, l'initiative autonome des individus et l'autonomie d'exercice. Le Conseil d'État indique en effet que pour que cette «

troisième possibilité »<sup>28</sup> de gestion se réalise, la personne privée doit être à l'initiative d'une activité d'intérêt général et l'exercer « sous sa responsabilité et sans qu'une personne publique en détermine le contenu »<sup>29</sup>. Le juge français rejoint ainsi le concept d'« initiative autonome des citoyens » affirmé par l'article 118 de la Constitution italienne et reconnaît une autonomie très importante aux individus dans l'organisation et l'exercice de l'activité créée.

Comme en Italie, les personnes privées auxquelles le Conseil se réfère sont de préférence des associations, qui précèdent l'action publique détectant les besoins et élaborant des solutions efficaces<sup>30</sup>, tout spécialement dans les domaines de la culture et du social<sup>31</sup>. Certes, en France, les associations sont considérées depuis longtemps comme des « alliées de l'Administration »<sup>32</sup>, et tout spécialement dans le domaine social<sup>33</sup>, toutefois, les conditions de l'alliance changent dans le cadre de l'« administration partagée » décrite par la jurisprudence du Conseil de 2007.

Tout d'abord, les associations « transparentes »<sup>34</sup> ne rentrent dans ce mode de gestion, puisque ni la condition de l'autonomie, ni celle de l'initiative privée sont satisfaites<sup>35</sup>. De même, sont exclues les personnes privées qui ont reçu une délégation de service public ou qui exécutent une prestation de service public suite à un marché public ou en force d'un contrat de prestations intégrées ou bien encore qui ont été investies unilatéralement de la gestion d'un service public. Ces cas rentrent en effet dans le paradigme bipolaire traditionnel.

Une société à but lucratif ne rentre pas non plus dans la catégorie des « personnes privées » visée par la jurisprudence du Conseil d'État. Si l'on s'en tient aux conclusions du commissaire de gouvernement François Sénors, ce cadre juridique « est nécessairement hors du champ des délégations de la loi Sapin »<sup>36</sup>, concernant des hypothèses où les collectivités publiques ne sont pas tenues de respecter les règles de publicité et de mise en concurrence<sup>37</sup>. En France comme en Italie, le modèle de l'« administration partagée », issu du principe de subsidiarité horizontale, implique ainsi des personnes privées faisant partie du Tiers secteur, animées par les valeurs de la solidarité, du partage et de la promotion culturelle.

Il est nécessaire de préciser qu'à l'heure actuelle, le mode de gestion décrit par le Conseil d'État en 2007 a été « rarement perçu »<sup>38</sup> et jamais il n'a été « rencontré au contentieux »<sup>39</sup>. La Cinémathèque française est le seul exemple concret d'« administration partagée ». Dans un avis de 2004, le Conseil d'État a en effet considéré que la mission de cette association, créée en 1936 à l'initiative de deux cinéphiles, est d'intérêt général, mais que cela n'implique pas l'existence d'une délégation de service public. Dès lors, la Cinémathèque reçoit des subventions publiques importantes, tout en gardant une autonomie considérable dans la détermination et dans l'organisation de son activité. L'association reste tout de même soumise à un « droit de regard » de la part de l'État, dont le contenu, n'étant pas spécifié, demeure assez vague<sup>40</sup>.

La deuxième hypothèse française d'« administration partagée » concerne un individu seul, notamment un « contribuable », inscrit au rôle de la collectivité territoriale ou de l'institution de coopération intercommunale pour laquelle il exerce les actions en justice que la personne publique refuse ou néglige d'exercer. L'individu n'agit pas en son nom propre<sup>41</sup>, mais il poursuit un intérêt public, « à ses frais et risques »<sup>42</sup>, et de façon autonome par rapport à la collectivité locale. Les conditions posées par l'« administration partagée » semblent par conséquent remplies : il s'agit bien de l'initiative autonome d'un privé dans l'intérêt général ou local. La catégorie des «

contribuables » inclut les individus faisant partie des organes délibérants des collectivités territoriales<sup>43</sup>, ainsi qu'une pluralité de contribuables<sup>44</sup> ou bien des associations, toujours à la condition que ces dernières soient inscrites au rôle<sup>45</sup>.

L'initiative autonome des contribuables est toutefois limitée par de multiples contraintes. En effet, afin d'exercer son action en justice, le contribuable doit saisir le tribunal administratif d'une demande d'autorisation, dont les conditions d'octroi ont été progressivement restreintes par la jurisprudence du Conseil d'État<sup>46</sup>. Il s'agit donc d'une procédure dont l'utilisation demeure exceptionnelle<sup>47</sup>. Cependant, elle existe et son objectif est celui de renforcer « les liens naturels de solidarité »<sup>48</sup> entre les citoyens et la collectivité d'appartenance et pour cela elle peut rentrer à notre avis dans le paradigme de l'« administration partagée ».

## II- LES OBJETS DE LA SUBSIDIARITÉ HORIZONTALE

La subsidiarité horizontale concerne des activités d'intérêt général, et impose à l'Administration de « favoriser » l'initiative autonome des citoyens dans ces domaines.

### *A. – Les activités d'intérêt général*

La notion d'« intérêt général » fait partie des concepts « sans essence fixe »<sup>49</sup>, « indéfinissables »<sup>50</sup>, « contingents », puisqu'étroitement liés à l'évolution « des mœurs et des transformations sociales »<sup>51</sup>, ainsi qu'aux « choix politiques »<sup>52</sup>. Et pourtant, il s'agit de la « pierre angulaire de l'action publique »<sup>53</sup>, la notion qui fonde et limite les pouvoirs de l'Administration, mettant celle-ci au service des « besoins de la population ou de la société »<sup>54</sup>. En France comme en Italie, l'intérêt général est l'œuvre par excellence des autorités politiques nationales et locales et, secondairement, celle des autorités administratives et du juge. La détermination des besoins de la population est en effet une « opération politique au sens le plus élevé du terme »<sup>55</sup> permettant, selon les conceptions française et italienne de l'État<sup>56</sup>, de définir « l'intérêt propre à la collectivité qui rassemble les individus »<sup>57</sup>, et de transcender ainsi les intérêts particuliers. L'intérêt général « ne s'oppose pas nécessairement aux intérêts privés, mais il s'impose à eux »<sup>58</sup>. Par conséquent, les privés ne sauraient pas déterminer de façon autonome les « activités d'intérêt général ». Ces dernières, qui à certaines conditions acquièrent le « label »<sup>59</sup> de service public, doivent être reconnues comme telles par la puissance publique.

Existe-t-il alors une incompatibilité de fond entre le principe de subsidiarité horizontale, qui encourage les citoyens à détecter de façon autonome les activités d'intérêt général et en assurer l'exercice, et l'idée selon laquelle « il n'y a pas de chose publique si l'État ne la considère pas comme telle »<sup>60</sup> ?

Si l'on s'en tenait à une conception « subjective-institutionnelle »<sup>61</sup> ou « organique »<sup>62</sup>, selon laquelle le caractère d'intérêt général d'une activité dépend du sujet qui agit, notamment l'État via l'Administration, le principe de subsidiarité horizontale ne trouverait pas d'application. Toutefois, désormais, prévaut une conception « objective-fonctionnelle »<sup>63</sup>, selon laquelle une activité est d'intérêt général si elle satisfait des besoins collectifs. L'objet de l'activité prime donc sur le sujet qui l'exerce et les privés peuvent être en charge d'activités d'intérêt général ou d'une mission de service public<sup>64</sup>. Cela n'est certainement pas nouveau, la gestion d'activités d'intérêt général par des privés étant un phénomène ancien et consolidé<sup>65</sup>. L'élément potentiellement « révolutionnaire »<sup>66</sup> de la subsidiarité horizontale réside dans le fait que l'intérêt général n'est plus l'expression de la volonté exclusive de la puissance publique, mais il est « le résultat d'un procès de construction concret et complexe »<sup>67</sup>, dans lequel interviennent plusieurs acteurs, publics et privés à la fois. Les privés, à travers leur initiative autonome, aident les pouvoirs publics à détecter les besoins collectifs et élaborent des solutions adaptées et efficaces.

Si l'article 118 de la Constitution italienne va clairement dans cette direction<sup>68</sup>, les formes de l'« administration partagée » à la française suivent également cette tendance. Dans le cas de la Cinémathèque française, la puissance publique a constaté l'existence et la nature d'une mission de service public résultant d'une initiative privée<sup>69</sup>. Selon le commissaire de gouvernement François Séners, cette logique paraît « opportune », puisqu'elle « légitime les initiatives privées dans des domaines où la puissance publique a négligé d'organiser le service public »<sup>70</sup>. Ainsi, la personne privée participe à la détermination de l'intérêt général et établit l'« importance »<sup>71</sup> d'une activité, en collaboration avec la personne publique qui « valide ou cautionne, par son intervention, l'initiative privée »<sup>72</sup>. L'État ne perd pas son monopole dans la définition des besoins collectifs, mais accepte de partager des compétences et des ressources avec les privés, pour répondre de façon plus efficace aux exigences sociétales.

Dans le même sens, la possibilité pour un contribuable de plaider à la place de sa collectivité territoriale implique la participation du citoyen à la détermination de l'intérêt local. La personne publique garde toutefois un contrôle au travers de l'autorisation préalable que le Tribunal administratif doit octroyer au contribuable<sup>73</sup>. Par ce biais, la collectivité territoriale est mise au courant de l'action en justice que le contribuable entend exercer<sup>74</sup> et l'intérêt défendu par l'individu au nom de la collectivité est apprécié par le juge, qui pourra le cautionner ou bien l'invalidier<sup>75</sup>.

Or, quelles « activités d'intérêt général » sont susceptibles d'être exercées par les « citoyens actifs » en Italie et en France ?

La notion utilisée par l'article 118 de la Constitution italienne coïncide en partie avec le concept de « service d'intérêt général » (SIG) élaboré par le droit européen<sup>76</sup>. Bien que le prestataire d'un SIG n'ait pas la même autonomie reconnue aux privés dans le cadre de l'administration partagée<sup>77</sup>, les acteurs de la subsidiarité horizontale doivent également garantir le libre accès de tous à la prestation dans le respect des principes de non-discrimination et de libre circulation des personnes<sup>78</sup>. Sont alors considérées comme des activités d'intérêt général « toutes les prestations de biens et de services qui sont créées dans un esprit de solidarité et qui sont capables de répondre à des besoins d'importance sociale ou économique, qui ne peuvent pas être satisfaits par l'individu seul »<sup>79</sup>.

L'examen des activités concrètement exercées par les « citoyens actifs » en Italie permet de constater qu'il s'agit essentiellement de la « production, l'entretien et la reproduction de biens communs »<sup>80</sup>, afin de rendre effectifs, à la fois, les libertés sociales constitutionnellement reconnues et garanties et les droits des personnes. Les domaines concernés sont donc ceux du social, de la santé, de la culture, de l'éducation et de l'environnement<sup>81</sup>. Les activités à but lucratif semblent, ainsi, exclues du champ de la subsidiarité horizontale.

Toutefois, puisque l'article 118 ne fournit pas de précisions sur la nature des activités, une partie de la doctrine, dès 2001, a considéré que l'Administration doit favoriser, à la fois, les initiatives privées économiques et non économiques d'intérêt général<sup>82</sup>. Au contraire, la jurisprudence administrative s'est prononcée en faveur de l'exclusion des activités économiques du domaine de l'article 118<sup>83</sup>. Le législateur, en revanche, dans le décret-loi du 25 juin 2008, n° 112 relatif aux services publics économiques locaux, s'est référé au principe de subsidiarité horizontale pour imposer une gestion très libérale de ces services<sup>84</sup>. L'abrogation du décret-loi de 2008<sup>85</sup> a pour l'instant reconduit l'application du principe de subsidiarité horizontale aux domaines non lucratifs.

En France, si dans le cadre de la procédure permettant au contribuable de plaider en lieu et place de sa collectivité, l'intérêt local revendiqué est presque toujours de nature économique<sup>86</sup>, l'hypothèse d'« administration partagée » illustrée dans le cas de la Cinémathèque française et reprise par la décision du Conseil d'État *Commune d'Aix-en-Provence* de 2007 ne peut pas s'appliquer à des activités d'intérêt général de nature économique. Le juge a en effet conçu cette solution comme une troisième possibilité permettant à un tiers de gérer un service public sans mise en concurrence préalable. Dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement est clair : le cadre juridique envisagée « est nécessairement hors du champ des délégations de la loi Sapin et autorise évidemment les subventions publiques »<sup>87</sup>. Si la personne privée prend l'initiative de l'activité de service public, exercée sous sa responsabilité, sans qu'une personne publique en détermine le contenu, alors même que la personne publique exerce un droit de regard et lui accorde des subventions, il n'y a ni délégation de service public, ni marché public et les règles de publicité et de mise en concurrence sont écartées<sup>88</sup>. Les initiatives des privées sont donc « tout spécialement bienvenues »<sup>89</sup> en matière culturelle et sociale, et se situent hors marché.

Enfin, en Italie comme en France, certaines activités d'intérêt général, en raison de leur nature régaliennne, ne sont pas susceptibles d'être dévolues à l'initiative autonome des personnes privées. Il s'agit notamment de la défense nationale, des activités de police<sup>90</sup>, de la justice, de la diplomatie, et de toute activité administrative conduisant à l'adoption d'actes administratifs unilatéraux<sup>91</sup>.

## *B. – Le favor étatique*

L'article 118 de la Constitution italienne affirme que les collectivités publiques « favorisent l'initiative autonome des citoyens ». Le choix du verbe « favoriser » indique, d'une part, que le législateur entend privilégier la dimension positive du principe de subsidiarité, encourageant les personnes publiques non pas à s'abstenir de toute intervention mais bien au contraire à promouvoir et à accompagner les initiatives privées d'intérêt général<sup>92</sup>. D'autre part, ce terme doit être interprété comme une véritable obligation<sup>93</sup>. Dans l'ordre juridique italien, le principe de subsidiarité horizontale impose aux personnes publiques de privilégier l'exercice d'activités d'intérêt général par les citoyens, non seulement lorsque ces derniers peuvent offrir des conditions plus avantageuses, mais aussi à conditions égales<sup>94</sup>. La norme constitutionnelle conditionne ainsi l'Administration dans les choix relatifs à la gestion et à l'organisation des services publics : le soutien de l'initiative privée doit être la règle<sup>95</sup>. Toutefois, lorsque l'initiative privée n'est pas adéquate, puisqu'elle ne répond pas aux paramètres économiques de l'efficience<sup>96</sup> et elle n'assure pas le respect des principes du service public – l'impartialité, la neutralité, l'égalité, la continuité, la transparence – l'Administration est légitimée à choisir des modalités de gestion comportant une ingérence publique plus importante<sup>97</sup>.

L'obligation de « *favor* » de la personne publique impose, en outre, l'adoption de mesures de soutien promouvant l'alliance des collectivités publiques et des citoyens dans la poursuite de l'intérêt général. Les aides financières sont le moyen classique au travers duquel s'exprime le soutien public<sup>98</sup>, mais d'autres formes de soutien matériel sont possibles<sup>99</sup>. Les différentes formes d'aide sont attribuées sur la base non pas d'un acte administratif unilatéral, mais d'un accord, qui engage les parties publique et privée à atteindre des objectifs spécifiques tout en sauvegardant leur autonomie, dans un rapport de parité<sup>100</sup>.

La question reste ouverte quant aux critères permettant de sélectionner les initiatives privées méritant d'être reconnues et aidées par les collectivités publiques. En l'absence de procédures strictement encadrées et transparentes, comme le marché public ou la délégation de service public, le risque que les pratiques clientélistes se multiplient est très fort. Ainsi, la doctrine considère que les principes constitutionnels de l'impartialité et de la bonne gestion<sup>101</sup> doivent guider les choix de l'Administration permettant le contrôle juridictionnel, et que des procédures transparentes spécifiquement adaptées aux exigences de la subsidiarité horizontale soient élaborées<sup>102</sup>.

En France, si le principe « sous-jacent » de subsidiarité horizontale peut donner vie, dans des cas de figure assez limités, à des formes d'« administration partagée », il ne saurait pas constituer un critère pour l'organisation et la gestion du service public. Certes, au XX<sup>e</sup> siècle la gestion directe par les collectivités publiques a perdu de son importance au profit de formes diverses de gestion déléguée<sup>103</sup>. Toutefois, le choix du mode de gestion des services publics demeure une compétence de la puissance publique, un aspect du pouvoir réglementaire de ces services, qui ne peut pas être limité ou orienté par un principe obligeant à privilégier les privés de façon systématique.

Cela dit, les deux hypothèses d'administration partagée présentent deux formes différentes de « *favor* » que l'Administration peut adopter vis-à-vis de l'initiative privée. Dans la procédure permettant à un contribuable de plaider en lieu et place de sa collectivité territoriale, la personne publique, pour que l'action en justice se réalise, se limite à ne pas entraver l'initiative individuelle.

La collectivité territoriale concernée doit être informée au préalable de l'action portée en son nom et seulement si elle refuse expressément d'agir devant le juge pour la défense de ses propres intérêts, le contribuable peut être autorisé par le Tribunal administratif à poursuivre son recours<sup>104</sup>. Le refus ou la négligence de la collectivité territoriale sont donc les moyens au travers desquels, indirectement, la personne publique « favorise » l'initiative individuelle de défense d'intérêts locaux ou généraux.

En revanche, dans l'hypothèse décrite par l'arrêt du Conseil d'État du 6 avril 2007, l'Administration s'active pour, tout d'abord, reconnaître le caractère de service public à une initiative privée « importante » et d'intérêt général et, ensuite, pour « favoriser » l'activité au travers de « financements »<sup>105</sup>. Si un « droit de regard »<sup>106</sup> de la personne publique persiste, afin de garantir la bonne exécution de l'activité subventionnée, elle ne saurait pas constituer une entrave à l'autonomie des privés. Preuve en est que la Cinémathèque française n'est pas liée à la personne publique par des obligations spécifiques, tout en étant née d'une initiative privée, reconnue comme un service public culturel par l'État et étant bénéficiaire non seulement d'importantes subventions mais également de la mise à disposition d'un immeuble acquis par l'État pour permettre et valoriser les activités de l'association. La « convention de subvention » liant la Cinémathèque au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), « ne s'analyse aucunement en la rémunération d'un service rendu par la seconde au premier, ni ne conduit à faire entrer les collections de la Cinémathèque dans le patrimoine du CNC ou de l'État »<sup>107</sup>. Ainsi, le contrat de subvention est dispensé du respect des règles du Code des marchés publics. De même, le contrat ne doit pas se conformer aux procédures relatives aux conventions de délégation de service public : la Cinémathèque ne doit pas rémunérer son cocontractant via l'exploitation du service fourni aux usagers. En conclusion, « ce contrat (...) définit certes l'objet, le montant et les modalités générales d'emploi de l'aide publique consentie mais ne met à la charge de la Cinémathèque aucune contrepartie, sinon celle d'accepter cette aide »<sup>108</sup>.

Si la Cinémathèque a dû conclure une convention puisque la subvention dépassait un certain seuil<sup>109</sup>, il est tout à fait envisageable que dans d'autres cas cela ne soit pas nécessaire. Les conditions d'octroi des subventions seront alors encore moins contraignantes pour les parties. En effet, le subventionnement des personnes privées n'est pas encadré de façon spécifique et il est caractérisé par l'absence d'une contrepartie directe<sup>110</sup>. Les seules conditions posées sont l'existence d'un intérêt général ou local et le respect du principe de neutralité lors de l'octroi de l'aide<sup>111</sup>. Puisque les initiatives privées visées se situent hors du marché, les subventions ne peuvent pas être regardées comme des aides économiques. Les pouvoirs publics ne sont donc pas tenus de respecter les règles internes et européennes en matière d'aides d'État en faveur d'opérateurs sur un marché concurrentiel<sup>112</sup>.

Même si le Conseil d'État dans l'arrêt *Commune d'Aix-en-Provence* fait référence explicite à des « financements », il est possible que le soutien public prenne d'autres formes, comme la mise à disposition de biens meubles et immeubles – sur l'exemple de la Cinémathèque française –, de fonctionnaires ou la prise en charge de dépenses spécifiques.

## CONCLUSION

Affirmer l'existence du principe de subsidiarité horizontale en France est certainement audacieux et ne correspondrait pas à la réalité du droit. L'exemple italien montre que ce principe a des implications qui sont décidément étrangères au droit administratif français. Notamment, l'obligation pour les personnes publiques de privilégier les initiatives des privés dans l'exercice d'activités d'intérêt général ne saurait être tolérée dans un système qui commence à peine à intégrer la subsidiarité verticale.

Toutefois, la comparaison avec l'Italie montre que les deux systèmes administratifs sont traversés par des tendances communes et qu'en France certains aspects de la subsidiarité horizontale trouvent leur place. En effet, dans les deux pays, les relations entre l'Administration et les citoyens se transforment. Le paradigme bipolaire n'arrive plus à décrire la complexité des échanges entre les personnes publiques et privées et, en même temps que la notion de « citoyenneté administrative »<sup>113</sup> s'affirme, un nouveau modèle de relation entre l'Administration et les citoyens se configure. Le paradigme de l'« administration partagée », prônant une alliance paritaire et intégrée des citoyens et de l'Administration pour la poursuite de l'intérêt général, ne substitue certainement pas la relation hiérarchique traditionnelle, mais elle s'y ajoute, élaborant des solutions adaptées aux nouvelles exigences collectives. En Italie, ce paradigme semble commencer à donner des résultats positifs, tout spécialement dans l'optique de sensibiliser les citoyens au respect et à la défense des biens communs et de valoriser le Tiers secteur. En France, l'hypothèse élaborée par la jurisprudence du Conseil d'État, mis à part le cas de la Cinémathèque française, demeure abstraite, mais elle présente toutes les caractéristiques propres de l'administration partagée. De même, la procédure permettant à un contribuable de plaider en lieu et place de sa collectivité territoriale est exceptionnelle, mais elle encourage les liens de solidarité entre l'individu et sa communauté d'appartenance. Ces deux exemples seraient donc un signal clair, bien que timide, de la reconnaissance par l'Administration française de ses propres limites, ainsi que de sa volonté de s'allier aux citoyens dans l'intérêt général.

## *Notes de bas de page*

<sup>1</sup> S. CASSESE, « L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato », *Riv. trim. d. pubbl.*, 2001, p. 602.

<sup>2</sup> D. TRUCHET, *Droit administratif*, Paris, PUF, 2011, p. 45.

<sup>3</sup> S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, Padoue, Cedam, 1930, p. 83 (traduit par l'auteur).

<sup>4</sup> S. CASSESE, « L'arena pubblica », *cit.*, p. 604 (traduit par l'Auteur). Du même avis : D. TRUCHET, *Droit administratif, op. cit.*, p. 45.

<sup>5</sup> Sur la « citoyenneté sociale », v. P. HASSENTEUFEL, « L'État-providence ou les métamorphoses de la citoyenneté », *L'année sociologique*, vol. 46, n° 1, 1996, pp. 127-130.

<sup>6</sup> G. ARENA, *Cittadini attivi*, Bari-Rome, Laterza, 2006, p. 9.

<sup>7</sup> En France, l'utilisation du terme « citoyen » est devenue systématique à partir de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, en Italie, en revanche, à partir de la loi n° 241 du 7 août 1990.

<sup>8</sup> J. CHEVALLIER, « De l'administration démocratique à la démocratie administrative », *Revue française d'administration publique*, 2011/1, pp. 222-223.

<sup>9</sup> D. TRUCHET, *Droit administratif, op. cit.*, pp. 151-152 ; U. ALLEGRETTI, « Il valore della Costituzione nella cultura amministrativistica », *D. pubbl.*, 2006, p. 768.

<sup>10</sup> G. ARENA, « Introduzione all'amministrazione condivisa », *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117-118, 1997, p. 29 et s.

<sup>11</sup> G. ARENA, *Cittadini attivi, op. cit.*, p. 29.

<sup>12</sup> Loi constitutionnelle n° 3 du 18 oct. 2001.

<sup>13</sup> CE, avis, 18 mai 2004, *Cinémathèque française*, EDCE 2005, p. 185 ; CE, 6 avr. 2007, *Cne Aix-en-Provence*, n° 284736, Juris-Data n° 2007-071735.

<sup>14</sup> Art. L. 2132-5 et L. 5211-58 CGCT.

<sup>15</sup> CE, 6 avr. 2007, *cit.*

<sup>16</sup> Art. L. 2411-5, L. 5211-58, L. 3133-1 et L. 4143-1, CGCT.

<sup>17</sup> G. ARENA, *Cittadini attivi, op. cit.*, p. 147.

<sup>18</sup> S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Rome, Laterza, 2003, p. 156 ; G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, Thèse Paris II, 2002.

<sup>19</sup> D. DONATI, « La sussidiarietà orizzontale da principio a modello », in DONATI et PACI (dir. par), *Sussidiarietà e concorrenza*, Bologne, Il Mulino, 2010.

<sup>20</sup> F. PIZZOLATO, « Il principio di sussidiarietà », in GROPPI et OLIVETTI (dir. par), *La Repubblica delle autonomie*, Turin, Giappichelli, 2003, p. 203.

<sup>21</sup> Cons. Stato, avis, 25 août 2003, n° 1440, *cit.*

<sup>22</sup> L'exclusion des entreprises du domaine d'application de l'article 118 doit toutefois être précisée à la lumière du droit européen. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union a élaboré une notion d'activité économique très large, incluant « toute activité consistant dans la mise à disposition de biens ou services sur un marché déterminé » par une entreprise (CJUE, 12 sept.

2000, C-180-C184/98, *Rec.* 2000, I-6451 ; 23 avr. 1991, C-41/90, *Rec.*, 1991, I-1979), indépendamment de son statut juridique, de ses modalités de financement (CJCE, 11 juill. 2006, aff. C-205/03, pt. 25) et de son but (CJUE, 25 oct. 2001, C-475/99, *Rec.* 2001, I-8089, pt. 21 et 22). Une « entreprise » dans le sens indiqué par le droit européen peut donc bien être considérée comme un acteur de la subsidiarité horizontale.

<sup>23</sup> Cons. Stato, avis du 25 août 2003, *cit.*

<sup>24</sup> Cons. Stato, arrêt du 25 fév. 2009, n° 1128.

<sup>25</sup> V. CERULLI IRELLI, « Sussidiarietà », in *Enc. Giur.*, XXX, 2003, p. 5.

<sup>26</sup> Corte Cass., 22 déc. 2003, n° 19667, *Foro it.*, 2005, I, 2676 ; Corte dei Conti, 20 juin 2001, n° 219, [www.labsus.org](http://www.labsus.org), comm. G. MAZZEI.

<sup>27</sup> CE, 6 avr. 2007, *cit.*, *JCP A* 2007, 2111, note M. KARPENSCHIF ; *JCP A* 2007, 2125, note F. LINDITCH ; *JCP A* 2007, 2128, comm. J.-M. PONTIER ; *AJDA* 2007.1020 chron. ; *RFDA* 2007- 4.812, concl. F. SENERS, note J.-P. DOUENCE ; *RDP* 2997-5.1367 art. O. BUI-XAN ; *DA*, juin 2007, n° 94 note M. BAZEX et S. BLAZY.

<sup>28</sup> J.-M. PONTIER, « Mode d'emploi pour la gestion des services publics culturels », *JCP A*, n° 21, 21 mai 2007, 2128.

<sup>29</sup> CE, 6 avr. 2007, *cit.*

<sup>30</sup> V. les concl. du Commissaire de gouvernement F. SENERS in *Bull. jur. des contrats publics*, n° 53, p. 285.

<sup>31</sup> J.-M. PONTIER, « Mode d'emploi », *cit.*

<sup>32</sup> A. DE LAUBADERE, « Les associations et la vie administrative », *AJDA*, 1980, p. 115.

<sup>33</sup> CE, *Rapport public 2000. Les associations et la loi de 1901*, Paris, Doc. fr., 2000, p. 365.

<sup>34</sup> CE, 21 mars 2007, *Commune de Boulogne-Billancourt*, *AJDA* 2007. 915, note J.-D. DREYFUS.

<sup>35</sup> J.-M. PONTIER, « Mode d'emploi », *cit.*

<sup>36</sup> Concl., *cit.*, p. 285.

<sup>37</sup> CE, 6 avr. 2007, *Cne Aix-en-Provence*, *cit.*

<sup>38</sup> J.-M. PONTIER, « Mode d'emploi », *cit.*

<sup>39</sup> Concl., F. SENERS, *cit.*, p. 285. Les affaires conduisant le juge administratif à déterminer si les missions d'intérêt général effectuées par des personnes privées impliquaient une délégation de service public, pour l'instant, n'ont jamais constitué des cas d' « administration partagée » : CE, 6 avr. 2007, *Cne Aix-en-Provence*, *cit.* ; CE, 23 mai 2011, n° 342520, *Cne de Six-Fours-les-Plages*, *JCP A*, 43, 2329, note F. LINDITCH ; D. GUIGNARD, *LPA*, 198, 2011. 9 ; S. PUGEAULT, *Droit adm.*, 8, 2011. 51 ; J.-D. DREYFUS, *AJDA*, 26, 2011. 1515 ; CE, 5 oct. 2007, n° 298773, *Soc. UGC*

*Ciné Cité*, J.-D. DREYFUS, *AJDA*, 41, 2007. 2260 ; A. MÉNÉMENIS, *D. adm.*, 12, 2007. 22 ; F. LINDITCH, *JCP A*, 46, 2007. 38.

<sup>40</sup> CE, avis, 18 mai 2004, *Cinémathèque française*, *cit.* ; P. BRUNET, *Revue des contrats*, 4, 2005. 1170 ; C. MAUGUE, *Bull. jur. contrats publics*, 40, 2005. 213.

<sup>41</sup> Y. AGUILA, « L'action en justice exercée au nom de la commune par le contribuable », *RFDA*, 1993, p. 96.

<sup>42</sup> Art. L. 2132-5 et L 5211-58 du CGCT.

<sup>43</sup> U. NGAMPIO-OBELE-BELE, « Retour sur une procédure exceptionnelle et méconnue des administrés », *RDP*, n° 5, 2010, p. 1336.

<sup>44</sup> CE, Ass., 26 juin 1992, n° 137345, *Mme Lepage-Huglo et a.*, *AJDA* 1992, p. 477.

<sup>45</sup> CE, 13 janv. 2003, n° 242768, *Ass. de défense des contribuables ansois et a.*

<sup>46</sup> CE, 24 sept. 2010, n° 336117, *cit.* ; CE, 24 sept. 2010, n° 330886, *cit.* ; CE, 28 avr. 2006, n° 280878, *cit.*

<sup>47</sup> U. NGAMPIO-OBELE-BELE, « Retour sur une procédure exceptionnelle », *cit.*, p. 1329.

<sup>48</sup> R. CHAPUS, *Droit du contentieux*, Paris, Montchrestien, 2006, p. 451.

<sup>49</sup> F. RANGEON, *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica, 1986, p. 7.

<sup>50</sup> G. VEDEL, « Préface », in RANGEON, *L'idéologie de l'intérêt général*, *op. cit.*, p. I.

<sup>51</sup> M. HAURIOU, *Précis de droit administratif*, Paris, Sirey, 1933, p. 59.

<sup>52</sup> D. TRUCHET, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Paris, LGDJ, 1977.

<sup>53</sup> G. DUPUIS, M.-J. GUEDON, P. CHRETIEN, *Droit administratif*, Paris, Sirey, 2011, p. 528.

<sup>54</sup> D. TRUCHET, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 70.

<sup>55</sup> *Ibid.* ; V. Q. CAMERLENGO, « Art. 118 », in BIFULCO et al. (dir. par), *Commentario alla Costituzione*, Turin, 2006, p. 2352.

<sup>56</sup> Dans les deux pays prévaut la doctrine républicaine, qui s'oppose à la conception utilitariste et libérale de l'intérêt général. V. CE, *Rapport public 1999*, « L'intérêt général », EDCE, n° 50, Doc. fr., 1999, p. 248.

<sup>57</sup> F. RANGEON, *L'idéologie de l'intérêt général*, *op. cit.*, p. 14.

<sup>58</sup> D. TRUCHET, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 70.

<sup>59</sup> D. TRUCHET, « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard », *AJDA* 1982. 427.

<sup>60</sup> O. RANELLETTI, « Il concetto di pubblico nel diritto », *Riv. it. di scienze giuridiche*, 1905, p. 351.

<sup>61</sup> G. PASTORI, « Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale », in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Milan, 2005, p. 1754.

<sup>62</sup> J.-CL. VENEZIA, « G. Jèze et le service public », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, 1991, n° 12, p. 93.

<sup>63</sup> D. TRUCHET, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 332 ; F. BENVENUTI, « L'amministrazione oggettivata : un nuovo modello », *Riv. trim. scienza amm.*, 1978, p. 4. Le Conseil d'État italien a récemment consacré le passage à une conception objective du service public : Cons. Stato, sect. V, 12 oct. 2004, n° 6574 et sect. V, 16 déc. 2004, n° 8090. Le droit européen va clairement dans ce sens. La Communication de la Commission européenne du 20 sept. 2000 (COM(2000) 580, *JO C* 17 du 19 janvier 2001) affirme que les principes communs de tout service d'intérêt général doivent être reconduit à la protection des « objectifs » d'intérêt général et à la « mission » du service public (pt. 8, sect. 2).

<sup>64</sup> En France, toutefois, cela ne signifie pas que les données organiques sont ignorées (J.-L. DE CORAIL, « L'approche fonctionnelle du service public : sa réalité et ses limites », *AJDA* 20

juin 1997, n° spécial, p. 20). Les deux critères déterminants pour identifier un service public demeurent toujours de façon cumulative la mission d'intérêt général et le rattachement à une personne publique. V. CE, 22 fév. 2007, n° 264541, *APREI*, *Juris-Data* n° 2007-071473 ; *AJDA* 2007, p. 787, chron. F. LENICA et J. BOUCHER ; *JCP A* 2007, 2066, concl. C. VÉROT, note M.-C ROUAULT.

<sup>65</sup> En France : CE, A, 20 déc. 1935, *Etablissements Vezia*, R 1212, *RDP*, 1936.119, concl. R. LATOURNERIE ; CE, A, 13 mai 1938, *Caisse Primaire Aide et Protection*, *GAJA* n° 52, GD, p. 276.

<sup>66</sup> A. D'ATENA, « Prospettive della sussidiarietà », in IRER, *Sussidiarietà orizzontale e verticale*, Milan, 2010, p. 1.

<sup>67</sup> M. NIGRO, « L'azione dei pubblici poteri », in AMATO et BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologne, Il Mulino, 1991, p. 696.

<sup>68</sup> G. ARENA, *Cittadini attivi*, *op. cit.*, p. 110.

<sup>69</sup> F. SENERS, concl., *cit.*, p. 285.

<sup>70</sup> Concl., *cit.*, p. 285.

<sup>71</sup> CE, 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, *cit.*

<sup>72</sup> J.-M. PONTIER, « Mode d'emploi », *cit.*

<sup>73</sup> L. 2132-5 et L. 5211-58 CGCT.

<sup>74</sup> CE, 22 juill. 1992, n° 134976, *Avrillier* ; CE, 22 juill. 1992, n° 135720, *Ville de Nice*.

<sup>75</sup> CE, Ass., 26 juin 1992, *cit.*

<sup>76</sup> G. C. SALERNO, *Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale*, Turin, Giappichelli, 2010, pp. 72-74.

<sup>77</sup> Les SIG impliquent la soumission de ces services à des obligations spécifiques de droit public. Comm. eu., *Livre blanc sur les services d'intérêt général*, *cit.*

<sup>78</sup> Comm. eu., *Livre vert sur les services d'intérêt général*, 21 mai 2003, (COM(2003) 270 final - JO C 76 du 25 mars 2004) déf. ; *Livre blanc sur les services d'intérêt général*, 12 mai 2004, COM(2004) 374 déf.

<sup>79</sup> D. DONATI, « La sussidiarietà orizzontale », *op. cit.*

<sup>80</sup> G. ARENA, *Cittadini attivi*, *op. cit.*, p. 116. La Cour de cassation italienne (Corte Cass, Ass., 16 fév. 2011, n° 3811) a expressément affirmé qu'un bien est commun s'il est utile pour la collectivité. Dans le même arrêt, la Cour a incité les pouvoirs publics à appliquer le principe de subsidiarité horizontale en soutenant les initiatives citoyennes de gestion et protection des biens communs (C. FELIZIANI, « Il governo dei beni comuni tra categorie antiche e nuove formule », *Labsus*, 12 août 2011, [www.labsus.org](http://www.labsus.org)).

<sup>81</sup> Pour une présentation de l'ensemble des initiatives issues de l'application du principe de subsidiarité horizontale v. : [www.labsus.org](http://www.labsus.org).

<sup>82</sup> U. RESCIGNO, « Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali », *Dir. pubbl.*, 2002,

p. 29 ; V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Turin, Giappichelli, 2006, p. 72.

<sup>83</sup> Cons. St., avis, 25 août 2003, n° 1440, [www.labsus.org](http://www.labsus.org), comm. D. BOLOGNINO ; TAR Lombardie, Milan, sect. I, 1<sup>er</sup> juillet 2008, n° 2842, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>84</sup> Art. 23-bis, al. 10, lett. g).

<sup>85</sup> Le référendum de juin 2011 a conduit à l'abrogation de l'art. 23-bis du décret-loi n° 133 de 2008. Le décret-loi n° 138 de 2011 a par la suite réintroduit les mêmes règles pro-concurrentielles qui avaient été censurées par les citoyens via le référendum (C. IANNELLO, « La réforme des services publics locaux à caractère économique en Italie », *RFDA*, 2012, p. 573 et s.). En 2012, la Cour constitutionnelle a déclaré l'inconstitutionnalité de l'art. 4 du décret-loi n° 138/2011 (Cour const. n° 199/2012).

<sup>86</sup> Z. CLEMENCE, « Les limites de l'accès à l'autorisation de plaider », *Droit adm.*, 12, 2010.42-45.

<sup>87</sup> F. SENERS, *Concl., cit.*, p. 285.

<sup>88</sup> Loi n° 93-122 du 29 janv. 1993, *JO* du 30 janv. 1993 et art. L. 1411-1 et s. CGCT. Ces dispositions sont pour la plupart la transposition de règles européennes.

<sup>89</sup> F. SENERS, *Concl., cit.*, p. 285.

<sup>90</sup> En France, l'interdiction de confier la police à des tiers a été énoncée depuis longtemps par la jurisprudence (CE, 17 juin 1932, n° 12045, *Ville Castelnaudary*, *Rec. CE* 1932, p. 595 ; CE, 8 mars 1985, n° 24557, *Assoc. Les Amis de la terre*, *Juris-Data* n° 1985-040291). La loi italienne du 15 juill. 2009, n° 94 en matière de sécurité publique a ouvert la possibilité aux citoyens de s'organiser pour assurer la « sécurité urbaine » en collaboration avec les forces de police. Toutefois, les restrictions imposées par la loi et l'interprétation stricte fournie par la Cour constitutionnelle (Corte cost., 21 juin 2010, n° 226) limitent fortement l'initiative des citoyens dans ce domaine.

<sup>91</sup> V. Q. CAMERLENGO, *op. cit.*, pp. 2352-2353.

<sup>92</sup> A. FORMICA, « La legge umbra sulla sussidiarietà orizzontale », *Federalismi.it*, 2 avril 2008, p. 8.

<sup>93</sup> U. RESCIGNO, « Principio di sussidiarietà », *cit.*, p. 29.

<sup>94</sup> A. D'ATENA, « Prospettive della sussidiarietà », *op. cit.*, p. 7.

<sup>95</sup> En ce sens, le juge administratif a posé une série de conditions pour empêcher que les pouvoirs publics se réapproprient de la gestion des biens communs qui étaient passés à la gestion des privés. Tar Lombardia, 5 fév. 2003, n° 94, [www.labsus.org](http://www.labsus.org), comm. R. CAMELI ; Tar Liguria, 18 nov. 2003, n° 1479, [www.labsus.org](http://www.labsus.org), comm. D. BOLOGNINO.

<sup>96</sup> Cons. St., sect. V, 18 nov. 2002, n° 6395, [www.labsus.org](http://www.labsus.org), comm. F. GIGLIONI ; Cons. St., avis, 26 août 2002, n° 1794, [www.labsus.org](http://www.labsus.org), comm. F. GIGLIONI ; Corte dei Conti, sect. Lazio, arrêt 22 février 2007, n° 179.

<sup>97</sup> Cons. St., sect. VI, 25 mars 2004, n° 1617, [www.labsus.org](http://www.labsus.org), comm. F. GIGLIONI.

<sup>98</sup> Corte cass., 11 mai 2004, n° 8916, [www.labsus.org](http://www.labsus.org), comm. F. GIGLIONI ; Corte dei Conti, sect. Molise, 27 sept. 2005, n°99, [www.labsus.org](http://www.labsus.org), comm. P. CERBO.

<sup>99</sup> Six régions italiennes ont par exemple organisé des formations pour les cadres du Tiers secteur afin de stimuler des collaborations entre ces derniers et les collectivités territoriales, sur la base du principe de subsidiarité horizontale. (M. C. MARCHETTI, « Un patto per il Mezzogiorno », 20 oct. 2011, [www.labsus.org](http://www.labsus.org)). La région Veneto, par la loi du 26 mai 2011, n° 11, soutient

financièrement et matériellement des initiatives citoyennes en faveur des plus démunis, au travers de la mise à disposition de locaux et de fonctionnaires. De même, par la loi du 14 juin 2011, n° 83/4, la région des Abruzzes aide financièrement et matériellement les entreprises agricoles qui poursuivent des buts sociaux.

<sup>100</sup> Loi n° 241/1990, art. 11.

<sup>101</sup> Art. 97, C.

<sup>102</sup> S. PELLIZZARI, « Sussidiarietà orizzontale », *Labsus Paper* n° 23, oct. 2011, p. 9 ; N. POLITO, « Articolo 118 », *Astrid Rassegna* 8/2006, p. 2.

<sup>103</sup> G. DUPUIS et al., *op. cit.*, p. 562.

<sup>104</sup> CE, 22 juill. 1992, *Avrillier*, *cit.* ; CE, 22 juill. 1992, *Ville de Nice*, *cit.*

<sup>105</sup> CE, *Commune d'Aix-en-Provence*, *cit.* ; CE, avis, 18 mai 2004, *cit.*

<sup>106</sup> CE, 28 juin 1963, *Narcy*, *GD* p. 293.

<sup>107</sup> P. BRUNET, « Un contrat par la loi : le cas du contrat de subvention d'un service public culturel », *Revue des contrats*, n° 4, 1<sup>er</sup> oct. 2005, p. 1170.

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> Art. 10, loi du 12 avril 2000, *cit.*

<sup>110</sup> D. DEPORCQ et P. SCHMIDT, *Collectivités territoriales et associations*, Paris, Berger-Levrault, 2001, p. 127.

<sup>111</sup> Art. 2 et 19 de la loi du 9 déc. 1905.

<sup>112</sup> F. SENERS, *Concl.*, *cit.*, pp. 287 et 289. De plus, en matière culturelle, l'article 107, § 3, lett. (d), du TFUE introduit une exception pour les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, indiquant qu'elles sont compatibles avec le marché commun. V. aussi : CJUE, 24 juill. 2003, *Altmark Trans*, aff. C 280/00.

<sup>113</sup> J. CHEVALLIER, « De l'administration démocratique à la démocratie administrative », *cit.*, p. 223.