

COMPTE RENDU DE CONFERENCE*

Colloque International « Territoires et Action Publique »

Le 21 octobre 2024, l'ANT-Academy, l'Université de Poitiers (France) et l'Université d'Akdeniz ont organisé un colloque international intitulé « Territoire et Action Publique ». Le Colloque a eu lieu à la Faculté de Droit de l'Université d'Akdeniz. Placé sous la responsabilité des Professeurs Mehmet H. Bayram et Loïc Levoyer, le colloque international *Territoires et Action Publique* est le fruit d'une longue coopération entre les facultés de droit de l'Université de Poitiers et de l'Université d'Akdeniz.

Par son approche européenne, nationale et locale, le colloque *Territoires et Action Publique* appréhende les différentes échelles des territoires de l'action publique sous le prisme du droit et science politique. Soutenus par ANT-Academy ces regards croisés France-Turquie bénéficient du soutien de la Faculté de droit et des sciences sociales de l'Université de Poitiers, de l'Institut de droit public ainsi que du programme de recherche ANR EUBUPRO 23-CE53-0004. Lors du colloque, les différents thèmes sont abordés et le résumé des discussions académiques est le suivant :

La présentation de **Mehmet H. BAYRAM, Professeur de droit public à l'université d'Akdeniz**, était intitulé « **La Surveillance des Frontières Extérieures de l'Union Européenne** ». Les frontières extérieures de l'Union européenne (UE) sont essentielles pour garantir la sécurité et la stabilité de l'espace européen. La gestion efficace de ces frontières vise à prévenir l'immigration irrégulière, lutter contre la criminalité transfrontalière, préserver l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et garantir le respect des droits fondamentaux. Dans ce cadre, la gestion européenne intégrée des frontières (GEIF) joue un rôle central en facilitant la libre circulation des personnes, tout en répondant aux défis liés à la migration.

Le cadre législatif actuel repose sur le Règlement (UE) 2019/1896, qui précise le rôle du corps européen de garde-frontières, composé des autorités nationales des États membres et de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex). Ce règlement actualise et élargit les missions définies par le Règlement (UE) 2016/1624, notamment en intégrant explicitement les « autorités nationales chargées des retours ». Cette extension souligne l'importance croissante des retours des migrants en situation irrégulière dans la politique européenne.

Le Règlement (UE) 2019/1896 met également en avant les définitions clés pour la gestion intégrée des frontières, en s'appuyant sur le Règlement (UE) 2016/399 ou Code frontières Schengen. Ce cadre harmonisé garantit une compréhension commune entre les États membres et Frontex, en définissant des concepts tels que « frontières extérieures », « point de passage frontalier », « contrôle aux frontières », « vérifications aux frontières » et « surveillance des frontières ». Les frontières extérieures incluent les frontières terrestres, maritimes, fluviales, ainsi que les aéroports et ports qui ne relèvent pas des frontières intérieures.

La gestion des frontières extérieures repose sur deux piliers principaux : les vérifications aux frontières et la surveillance des frontières. Les vérifications sont effectuées aux points de passage lors de l'entrée ou de la sortie, tandis que la surveillance vise à empêcher les franchissements illégaux entre ces points. Ces efforts conjoints visent à prévenir l'immigration irrégulière tout en respectant les droits fondamentaux.

Le rôle de Frontex est central dans l'organisation et la coordination des efforts de surveillance, en collaboration étroite avec les autorités nationales des États membres. L'agence fournit un soutien opérationnel, des ressources techniques et humaines, et veille à l'application uniforme des règles européennes. Les technologies avancées, telles que la surveillance par drones, les systèmes d'information comme Eurodac et SIS II, ainsi que les outils d'analyse des risques, renforcent l'efficacité de ces actions.

La coopération entre les États membres, Frontex et d'autres institutions européennes est cruciale pour la réussite de cette gestion. Elle permet de mutualiser les ressources, de partager les informations et d'assurer une réponse coordonnée face aux défis transfrontaliers. En outre, le cadre législatif, notamment par le biais du Code frontières Schengen, garantit la cohérence et la transparence des pratiques.

* Rédacteurs : Mehmet H. BAYRAM et Senem ATVUR

En somme, la surveillance des frontières extérieures de l'UE est un élément central de la gestion intégrée des frontières. Elle repose sur un cadre juridique solide, des ressources technologiques et humaines importantes, ainsi qu'une coopération étroite entre les États membres et les institutions européennes. Cette approche vise à concilier les impératifs de sécurité et le respect des droits fondamentaux dans un contexte de mobilité transfrontalière croissante.

Loïc LEVOYER, Prof. Dr. à l'université de Poitiers et Directeur ANR EUBUPRO 23-CE53-0004 a fait une présentation sur « **les territoires et la protection des intérêts financiers de l'Union européenne** ». Les contours de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne (UE) sont larges. Ils concernent des recettes et des dépenses de plus en plus diversifiées et un périmètre de plus en plus étendu, tant sur le plan budgétaire qu'extra-budgétaire. Le paysage financier de l'UE comporte un grand nombre d'instruments divers qui ne sont pas pleinement intégrés dans le budget de l'UE et dont la protection s'avère difficile. La Cour des comptes européenne considère un instrument comme inclus dans le budget de l'Union lorsqu'il est pleinement financé (ou provisionné) conformément au règlement sur le cadre financier pluriannuel (CFP) et s'il suit les modes d'exécution budgétaire définis dans le règlement financier de l'UE. Un certain nombre d'instruments européens ne respectent pas cette définition. La protection de leurs recettes et de leurs dépenses est ainsi rendue particulièrement délicate.

De manière générale, la protection des intérêts financiers de l'UE s'étend à l'ensemble du territoire de l'Union. Toutefois, les règles de l'UE en matière de droits de douanes, de TVA ou d'accises varient en fonction de certaines parties du territoire, la protection des intérêts financiers de l'UE apparaît ainsi à géométrie variable. Par ailleurs, l'exécution budgétaire étant étroitement liée à la protection des intérêts financiers de l'UE, les territoires de la protection sont également des territoires « par destination » et vont bien au-delà du seul territoire physique de l'Union. Ces « territoires financiers projetés » peuvent être internes ou externes au territoire physique. Ils sont internes quand il s'agit au sein de l'UE d'aller protéger ses intérêts financiers au sein de structures privées ou publiques qui perçoivent des fonds de l'UE. Ils sont externes lorsqu'il s'agit d'aller protéger les intérêts financiers de l'Union dans le cadre d'une coopération avec des pays tiers.

La présentation sur « **la protection des intérêts financiers de l'Union européenne : une notion autonome au service de la protection des grands principes juridiques du droit de l'Union européenne** » était faite par **Pierre-Yves MONJAL, Prof. Dr. à l'université de Tours – Chaire européenne Jean Monnet - ANR EUBUPRO 23-CE53-0004**. La communication a lui donné l'occasion de présenter un arrêt rendu en grande chambre relativement passé inaperçu lors de son adoption. Or, cette affaire roumaine portant sur une fraude à la TVA de plus de 3,2 millions d'euros, a donné l'occasion à la Cour de justice de rappeler que le droit de protection des intérêts financiers (PIF) de l'Union constitue une illustration marquante de plusieurs grands principes du droit de l'Union européenne. D'abord, nous sommes ici en présence d'une notion autonome contribuant à consolider une fois encore le principe matriciel ou existentiel de l'Union qui est l'autonomie ; la manière d'être, en droit, de l'Union. Ensuite, cette autonomie rapportée au droit de la PIF est systémique et intégrative. Cette systémique est à la fois normative (les bases légales multiples de l'ordre juridique de l'Union) et institutionnelle (tant européenne que nationale). Enfin, et c'est l'un des apports majeurs de cette décision, la Cour, en ajustant ses jurisprudences *Taricco et M.A.S* de 2015 et 2017 portant également sur la PIF et fortement critiquée, a su habilement faire prévaloir le droit de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne sur le droit pénal de rang constitutionnel roumain en matière de délais de prescription des poursuites.

Aurélié VIROT-LANDAIS, Maître de conférences-Dr. à l'université de Poitiers a abordé « **la différenciation territoriale: quelle unité de l'action publique après la loi 3DS?** » lors du colloque. Depuis 15 ans, la *différenciation territoriale* innerve le discours politique, normatif et doctrinal français. Il ne s'agit plus seulement de tenir compte des particularités locales pour la mise en œuvre de l'action publique, mais de revendiquer la différence tel un objectif voire un droit. La prise en compte du territoire devient un critère de distinction pour postuler et fonder de manière volontariste une différence de traitement juridique. Dernière réforme d'envergure, la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, à la décentralisation, à la déconcentration et à la simplification invite à procéder à un état des lieux à l'aune de l'exigence d'unité comprise au sens de cohérence et d'indivisibilité. L'État a retenu une stratégie impressionniste mobilisant des leviers sophistiqués tout en rognant sur la marge d'action élémentaire des collectivités décentralisées pour administrer leurs territoires. Il aspire à généraliser la différenciation des compétences non plus seulement comme corollaire de la différenciation institutionnelle, mais encore au bénéfice ponctuel de collectivités relevant de catégories de droit commun – moyennant un assouplissement du particularisme requis pour justifier un traitement différencié. Pour autant, l'effectivité globale des dispositifs s'avère fort limitée, essentiellement en raison des principes constitutionnels

d'indivisibilité et d'égalité et de la maîtrise étatique de la procédure et de la temporalité. La solution prônée de réviser ces verrous constitutionnels conduirait à déstabiliser le socle de l'État de droit français, sans mieux garantir le principe constitutionnel de libre administration des collectivités.

Ramazan İZOL et Sanem ÖZER Maîtres de conférences-Dr. de relations internationales à l'université d'Akdeniz ont fait un exposé sur « **L'analyse de la gestion des migrations internationales en tant que politique publique sur le territoire turc** ». La politique migratoire de la Turquie a évolué face aux dynamiques mondiales, certaines périodes étant marquées par des réponses aux crises plutôt que par des solutions à long terme. Au début de la République, les politiques visaient à créer une société homogène, principalement à travers des échanges de population. Cependant, depuis les années 1980, la Turquie est devenue un pays récepteur, accueillant des migrants venus de diverses régions en réponse à des crises économiques et politiques.

La guerre civile syrienne a engendré un afflux massif de réfugiés, obligeant la Turquie à adopter de nouvelles politiques, comme la création d'organes de gestion de la migration. Bien que des protections juridiques aient été mises en place, la précarisation des migrants persiste, les plongeant dans l'informalité et l'exploitation sur le marché du travail.

Les tensions sociales entre réfugiés et populations locales se sont intensifiées, accentuées par leur intégration limitée. Les recommandations clés incluent le développement d'une politique migratoire globale, le renforcement de la coopération internationale, et la sécurisation des droits économiques et sociaux des migrants. Des politiques d'intégration et des solutions durables concernant le logement et l'éducation des réfugiés sont également essentielles pour promouvoir la cohésion sociale et réduire l'exclusion.

Karine MICHELET, Maître de conférences-Dr. à l'université de Poitiers a traité « **la différenciation de l'action publique en France: l'exemple de l'action sociale** ». D'abord religieuses puis laïques, les interventions sociales sont historiquement inscrites dans un cadre local. Ce sont les paroisses puis les municipalités qui sont mobilisées. Leurs initiatives sont peu encadrées par le droit et sont en conséquence nécessairement différenciées. De ce point de vue, à partir de la Révolution française, une évolution majeure se produit. L'égalité de traitement va s'imposer et emporter davantage d'uniformité. C'est sur cette base que l'Etat providence en France se bâtit au 20^{ème} siècle : les prestations des assurances sociales comme une partie des prestations d'assistance vont devenir légales et réglementaire. Elles seront les mêmes pour tous, sur tout le territoire.

Cependant, la rigidité du cadre légal et réglementaire ne permet pas nécessairement de répondre aux besoins de la population et aux caractéristiques du territoire local. Les personnes privées comme publiques peuvent alors intervenir pour procéder à des aménagements. Une partie de l'activité sociale, que l'on baptise « action sociale », caractérisée par la liberté d'initiative, peut conduire à des formes de différenciations. Cette différenciation ne porte toutefois que sur cette partie facultative de l'activité sociale. Elle n'est envisageable qu'à la marge, seulement pour améliorer l'existant et innover.

Le mouvement de décentralisation que connaît la France depuis les années 80 a permis à certaines collectivités territoriales d'y contribuer même si les contraintes financières limitent souvent cette possibilité. Sur la base du principe de libre administration, le département -au titre des compétences qui lui ont été confiées- et la commune -au titre de la clause générale de compétences- en sont les principaux acteurs.

La différenciation de l'action publique en matière sociale peut aussi s'appuyer sur d'autres outils : les structures de coopération entre les collectivités territoriales ou le procédé contractuel par exemple. La dernière réforme d'envergure, du 21 février 2022 dite « 3DS », ouvre aussi, potentiellement, de nouvelles perspectives. Elle permet notamment l'expérimentation, utilisée pour le revenu minimum français.

Ces divers procédés de différenciation ne vont toutefois pas forcément dans le sens de l'autonomie des collectivités locales et l'Etat reste, encore aujourd'hui, largement maître des possibilités de différenciation en matière sociale.

« **La différenciation de l'action publique en France: l'exemple des politiques locales de développement économique** » a été présenté par **Jean-Victor MAUBLANC, Maître de conférences-Dr. à l'université de Poitiers**. L'action économique locale demeure encore largement absente des dispositifs de différenciation consacrés en droit positif français. Ce désintérêt, qu'à confirmé la loi dite *3DS (loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale)*, s'avère d'autant plus surprenant que les compétences économiques locales entretiennent des liens étroits avec celles qui intéressent l'emploi, l'apprentissage et

la formation professionnelle, lesquelles sont souvent invoquées en matière de différenciation. Par ailleurs, la délégation aux régions volontaires d'une partie du fonds « économie circulaire » géré par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) figure parmi les mesures de la loi 3DS intéressant la différenciation.

Si l'on retient une définition stricte des compétences économiques locales, force est de constater qu'elles s'avèrent sous-représentées dans les démarches de différenciation territoriale, bien qu'elles n'en soient pas totalement absentes. Les recherches s'apparentent à un jeu de cache-cache : qu'il s'agisse des outils de différenciation introduits par la loi 3DS ou de ceux qui lui préexistaient, aucun n'intéresse spécifiquement les politiques locales de développement économique. L'expérimentation économique locale illustre l'essentiel des démarches de différenciation territoriale en la matière. S'il est rarement appliqué aux politiques locales de développement économique, le principe de différenciation s'y manifeste de manière singulière. Il y adopte des formes originales, à travers une modalité fonctionnelle bien particulière qu'est la délégation de compétences, quand ce cadre juridique n'est tout simplement pas dépassé par les acteurs publics locaux.

Senem ATVUR et Ceren UYSAL OĞUZ, Maîtres de conférences-Dr. de relations internationales à l'université d'Akdeniz ont examiné la « **Différenciation de l'action publique en Turquie: Exemple des politiques environnementales** ». L'évolution des politiques environnementales en Turquie reflète sa lutte pour équilibrer développement économique et préservation écologique. Durant les premières années de la République, les actions environnementales étaient limitées, comme l'afforestation et la création de la Direction Générale des Forêts (1937) et des parcs nationaux (1958). La sensibilisation publique et l'engagement citoyen en matière environnementale ont augmenté dans les années 1950 face à la pollution croissante liée à l'industrialisation et à l'agriculture. Un jalon important a été atteint en 1972 avec l'établissement d'un bureau environnemental sous le Premier Ministère, suite au Sommet de Stockholm. Cependant, les préoccupations environnementales sont restées secondaires par rapport aux priorités économiques, comme en témoignent les plans quinquennaux de développement.

Les années 1980 ont introduit un modèle économique néolibéral, stimulant une expansion industrielle qui a aggravé les dégradations environnementales mais aussi renforcé l'activisme écologique. Des avancées légales, telles que la Loi sur l'Environnement de 1983, et des garanties constitutionnelles de droits environnementaux ont vu le jour. Malgré cela, l'efficacité des réglementations a été entravée par une application insuffisante et une instabilité institutionnelle. Les années 1990 ont vu la Turquie aligner ses politiques sur les accords environnementaux internationaux, notamment le Sommet de la Terre de 1992. Pourtant, l'État a continué de prioriser la croissance économique aux dépens de la protection environnementale, particulièrement dans les investissements énergétiques.

Les défis environnementaux de la Turquie se sont intensifiés dans les années 2000 sous le gouvernement du Parti de la Justice et du Développement, qui a poursuivi des politiques néolibérales et des méga-projets aux coûts environnementaux élevés. Bien que la Turquie ait fait progresser sa législation pour s'aligner sur les normes environnementales de l'UE dans le cadre de son processus d'adhésion, l'engagement envers la durabilité écologique est resté superficiel. Par exemple, bien que la Turquie ait ratifié le Protocole de Kyoto en 2009 et l'Accord de Paris en 2021, elle a négocié des obligations minimales de réduction des émissions. En conséquence, ses stratégies climatiques, notamment le Plan d'Action sur le Changement Climatique (2011–2023), manquaient de mesures spécifiques et mettaient l'accent sur l'équilibre des émissions sans compromettre le développement.

Les répercussions environnementales du modèle économique turc sont graves. L'industrialisation rapide, l'urbanisation et les projets à grande échelle ont entraîné pollution, perte de biodiversité, déforestation et problèmes de santé. Les impacts du changement climatique, tels que les incendies de forêt, les inondations et les sécheresses, mettent davantage à rude épreuve la résilience écologique et infrastructurelle du pays. Les émissions de carbone annuelles de la Turquie sont passées de 4 tonnes par habitant dans les années 1990 à 6,5 tonnes en 2007, soulignant son empreinte carbone croissante. Malgré les objectifs ambitieux de transformation verte inscrits dans son Douzième Plan de Développement (2024–2028), la dépendance aux combustibles fossiles persiste et les énergies renouvelables restent sous-utilisées.

Le Pacte Vert de l'UE offre un cadre pour que la Turquie réforme ses politiques environnementales et adopte un développement durable. Cependant, pour atteindre une résilience climatique significative, il est crucial de prioriser la gouvernance environnementale, d'intégrer la justice sociale et de renforcer l'État de droit. Bien que la candidature de la Turquie pour accueillir la COP30 en 2025 témoigne d'une implication dans le discours climatique mondial, résoudre sa crise environnementale nécessite un renforcement institutionnel substantiel, des investissements financiers et un engagement authentique envers des

politiques écologiques. En alignant ses stratégies sur les objectifs climatiques internationaux, la Turquie peut renforcer son rôle dans les négociations environnementales mondiales et assurer un avenir durable.

Bien qu'il n'ait duré qu'une journée, le colloque est passé très productif et s'est achevé avec succès. Le colloque, sans doute, fournit une opportunité pour améliorer la coopération universitaire non seulement entre l'université d'Akdeniz et l'université de Poitiers, mais aussi entre la Turquie et la France. Le rôle d'ANT-Academy dans la réalisation de cet événement est aussi considérable. L'association contribuera à la multiplication d'événements scientifiques et académiques similaires.