

# L'européanisation administrative

Par M. Antoine MANIATIS

Avocat

*Introduction: La question d'homogénéité des administrations publiques en Europe*

Si l'Europe constitue une vision classique, surtout pour l'orientation des états les moins développés du continent, la question des structures homogènes ou même d'un mécanisme commun de plusieurs pays et voire d'ordre supérieur ne constitue qu'une relativement neuve affaire. L'européanisation au sens strict regarde le processus d'intégration communautaire et donc il est question de principe d'aborder la question de convergence des administrations publiques au vieux continent par le contexte communautaire. Au-delà de ce processus avancé, de forme unique dans le monde entier, il conviendrait d'examiner des tendances comparables dans le contexte international.

## *A. Des tendances de convergence dans le contexte communautaire*

Il importe d'esquisser l'influence mutuelle entre le droit de l'Union européenne et les droits nationaux correspondants.<sup>1</sup>

### *I. L'Union européenne*

L'Union européenne fait usage des concepts administratifs consacrés dans les ordres juridiques des pays membres mais dans la pratique elle n'échappe pas à la critique du mouvement eurosceptique.

#### *1. L'acquis communautaire informel en matière administrative*

Les Communautés ont tiré profit des traditions institutionnelles des pays membres et voire même de plus avancées de ceux-ci, sous forme de «droit commun européen». En ce qui concerne la matière administrative en particulier, il est à signaler que sur l'appui de la jurisprudence de la Cour des Communautés Européennes, qui est par excellence promotrice de l'intégration européenne, une commune compréhension a été atteinte sur les principes de droit administratif, mentionnée comme un acquis communautaire non-formalisé.<sup>2</sup> Cela suggère qu'il n'existe pas de convention formelle en question mais tout simplement des exigences assez clairement comprises sur l'implémentation de l'acquis communautaire formel avec des standards équivalents et crédibilité.

#### *2. Le mouvement eurosceptique*

Il ne faut pas perdre de vue que l'Union européenne est marquée de problèmes institutionnels majeurs, tels que le déficit démocratique et l'incapacité de prévenir et de faire

---

*1. Βλ. εκ των ελληνικών κειμένων Κωνστ. ΓΕ. Αθανασόπουλος: Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Νέα έκδ. Αθήναι, 2006, ιδίως το θέμα της σχέσης δικαίου Ε.Ε. και δικαίου επί μέρους Κρατών Μελών, σελ. 59 και επόμ.*

*2. A. Maniatis: La culture administrative dans le contexte institutionnel, Revue de Décentralisation, d'Administration Locale et de Développement Régional/N.34 Athènes 2003, p.65.*

ce à des crises graves comme la relative à la maladie dite des «vaches folles». Aussi se voit-il à un grand degré confirmé le mouvement eurosceptique, qui est graduellement renforcé et voire même de pair avec le récemment créé d'anti-mondialisation, basé sur une sensibilité de démocratie ainsi que de justice sociale et internationale.

En outre, des nouvelles atteintes importantes contre la souveraineté nationale sont institutionnalisées sans que l'opinion publique en soit suffisamment informée pour participer activement à ce processus. Cela est le cas de la fondation d'une armée européenne, chose qui regarde la question des relations entre l'Union et l'OTAN. De plus, le Livre Vert sur la protection pénale des intérêts financiers de l'Union proposa l'institutionnalisation d'un procureur européen unitaire pour les pays membres. Le problème de principe est là, que la structure communautaire, historiquement fondée surtout comme une communauté d'intérêts financiers, demeure fidèle à une telle préoccupation au lieu de s'orienter vers des priorités d'ordre social. À titre d'exemple, le danger de catastrophe totale de l'humanité par l'usage de la technologie avancée, la radioactivité, les aliments aliénés, la pollution constituent les dangers contemporains les plus importants.<sup>3</sup>

## II. Les États concernés

Il est intéressant de signaler que la tendance de convergence des systèmes juridiques des pays communautaires est beaucoup plus ample que leur engagement de se conformer à leurs obligations correspondantes.

### 1. L'Espace Administratif Européen

La notion, nouvellement développée au niveau théorique, de l'«Espace Administratif Européen», qui a gagné une attention considérable, consiste en convergence graduelle de structures administratives, de processus et de valeurs vers un modèle commun, particulièrement un commun Modèle Européen. Il est à noter que ce mouvement de syncrétisme, en principe sous l'influence de l'Union européenne, est neuf car la tradition veut une diversité nationale dictée par les conditions sociales. Ce séparatisme fait partie des systèmes opposés, dont les systèmes basés sur l'état et ceux du droit commun anglo-saxon ainsi que les pays disposant de branche spécifique de droit administratif et ceux qui en sont dépourvus. Le concept de l'Espace Administratif Européen implique des questions sur l'avenir du pouvoir étatique qui perd de plus en plus des compétences vers le niveau supranational mais aussi le local et voire avec une mission de collaboration active avec le secteur privé et la «société des citoyens». Sur ce point, il est à signaler que malgré le fait que dès 2002 il existe l'union monétaire dans la plupart des pays communautaires, il est évident que la divergence administrative et politique demeure, en raison de conditions variées et des différentes expectations de citoyens dans les divers contextes nationaux.

En outre, il convient d'indiquer que l'Union européenne n'a pas quitté sa culture minimaliste sur la faculté des états membres d'organiser leurs systèmes administratifs. En d'autres termes, il suffit de tenir compte des directives du 15<sup>e</sup>.7.1997, dans lesquelles la Commission Européenne, à part des conditions politiques indispensables pour le fonctionnement des institutions publiques, que les pays candidats pour adhésion doivent adopter dans le cadre de l'acquis communautaire, consacre un modèle d'administration publique à exister pour que l'Europe et les pays composants puissent fonctionner. Il ne s'agit que du modèle classique de bureaucratie, valable dans la majorité des états membres.

Le concept minimaliste est fondé sur les principes de l'état de droit et offre la faculté à chaque pays concerné de construire ou de réformer son appareil exécutif selon ses traditions et ses conditions auxquelles il fait face. Les services publics doivent se distinguer par

3. Voir J. Manoledakis: *Μπορεί να επιβιώσει το Ποινικό Δίκαιο - όπως διαμορφώθηκε μέχρι σήμερα στον ευρωπαϊκό χώρο - και στο νέο αιώνα: Défense v.10e, 2000 notamment pp. 18-20.*

professionnalisme, suffisance et indépendance à l'égard du pouvoir politique. Cela est pourquoi ils doivent donner aux fonctionnaires l'indispensable éducation ainsi que des ressources suffisantes pour que l'administration reste invulnérable à la tentation du secteur privé ou à l'emploi dans les entreprises.<sup>4</sup>

## 2. Le principe d'uniformité des réglementations communautaires et nationales

Si le facteur communautaire n'a qu'un impact restreint sur la physionomie du pouvoir exécutif national, il faut aussi tenir compte de sa dynamique indirecte. Il s'agit du phénomène de convergence de réglementations à l'intérieur d'un ordre juridique étatique pour éviter des mécanismes à deux vitesses.

A titre d'exemple, si le droit à protection juridique provisoire par les tribunaux nationaux a été consacré grâce à la jurisprudence communautaire, cela ne concerne formellement que les cas d'application du droit de l'Union européenne. Pourtant, il ne serait pas normal pour le pays concerné, du point de vue systématique ainsi que de justice essentielle, de ne pas étendre ce mécanisme aux autres cas d'application du droit,<sup>5</sup> d'où une culture d'eupéanisation au sens de modernisation diffuse à l'instar de l'acquis communautaire fonctionnant comme schéma leitmotiv.

Il est à signaler que parfois le droit national s'abstient d'adopter le concept communautaire déjà consacré, comme c'est le cas grec qui a prévu pour la première fois par la révision de la Constitution en 2001 le renvoi obligatoire des questions d'inconstitutionnalité des dispositions législatives des sections compétentes des tribunaux suprêmes aux plénières correspondantes lorsqu'une réglementation comparable concernait auparavant la question de renvoi pour interprétation du droit communautaire à la Cour des Communautés européennes.<sup>6</sup> Plus spécifiquement, en 1984 une telle clause fut introduite<sup>7</sup> pour les cas où une section du Conseil d'Etat juge qu'une question préalable doit être renvoyée à la juridiction communautaire. Cette limitation en faveur de la plénière était apparemment en contradiction avec la jurisprudence communautaire en cause.

Plus spécifiquement, tout d'abord, d'après l'arrêt Simmenthal<sup>8</sup> la législation nationale ne saurait instaurer le renvoi obligatoire pour l'interprétation et l'application du droit communautaire à un autre tribunal supérieur ou, a fortiori, à un tribunal national doté de juridiction communautaire spéciale. Qui plus est, selon la jurisprudence, par exemple dans l'arrêt Rheinmühlen,<sup>9</sup> tout tribunal, indépendamment d'instance de juridiction et de composition légitime, peut opter pour un renvoi à la juridiction européenne quand il juge que les conditions correspondantes sont accomplies. En outre, il est à signaler que la limitation en question, supprimée en 1987,<sup>10</sup> correspondait à un phénomène plus ample de nonrenvoi. Ce n'était que pendant la cinquième année de son adhésion aux Communautés que la Grèce opta pour le premier renvoi tandis que même plus tard des tribunaux suprêmes omettent de se conformer à leur obligation de renvoi préjudiciel, comme c'était le cas de la Cour de Cassation<sup>11</sup> sur une question juridique pour laquelle la Commission européenne envoya une lettre d'avis.

4. G. Τσιμίτ: *Εκσυγχρονισμός και παγκοσμιοποιήσεις: η διοικητική ικανότητα του Κράτους στις χώρες της Δυτικής ηπειρωτικής Ευρώπης*. *Revue de Science Administrative/N.7, 2001, pp. 27-29.*

5. Voir P. Pavlopoulos: *Εγγυήσεις του δικαιώματος δικαστικής προστασίας στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο*. Athènes - Κομοτηνή 1993, notamment p.93.

6. Voir A. Maniatis: *Ο κοινοτικός ρόλος του Εθνικού Δικαστή*, *Δικε* 30 juin 1999, pp. 641-647.

7. Par l'article 1 par. 5 de la loi 1470/1984.

8. *Cour des Communautés Européennes, 106/1977, 3.9.1978.*

9. *Cour des Communautés Européennes, 166/1973, 16.1.1974.*

10. *Article 19 par. 3 de la loi 1738/1987.*

11. *Arrêts 37, 38 et 39/1990.*

S'il existe, du moins pendant les premières années de la participation de la Grèce aux Communautés, une culture d'esquiver la procédure préjudicielle prévue à l'article 177 (devenu l'article 234) du traité CE, vu que, par exemple, le justiciable ne veut pas intensifier la confrontation avec l'administration publique, le dédoublement juridictionnel en matière constitutionnelle est dû à une culture de contrôle de la tendance de déclaration des dispositions législatives comme inconstitutionnelles, en faveur de la politique gouvernementale.

### *B. Le syncrétisme aux quatre points de l'horizon*

En ce qui concerne le profil des blocs des régions majeures, à savoir Nord-Sud et Est-Ouest, et la coopération et collaboration entre ceux-ci, il est à signaler que l'établissement de relations aux niveaux financier et général respectivement dépend de l'orientation stratégique des nations ainsi que de la conjoncture géopolitique tandis que leur contenu met en relief les cultures politiques et administratives des peuples concernés. Pour des raisons d'ordre historique et logique, il convient d'aborder le sujet par la paire Est-Ouest.

#### I. Est-Ouest

En matière des pôles Est-Ouest sur la planète, il est à indiquer la tendance simpliste d'associer l'Est à la culture traditionnelle face à l'orientation occidentale du mouvement modernisateur.

##### 1. L'Est

Il faut tenir compte des aventures politiques des pays en Europe de l'Est et centrale, qui n'ont que récemment adopté le concept démocratique après une gouvernance autarcique prolongée et voire, pour leur grande plupart, il ne s'agissait que de la transition initiale vers une gouvernance régie par la souveraineté du peuple. À la chute du système communiste, le but de transformation institutionnelle consistait en surpasser les legs centralistes et autoritaires et mettre les bases d'ordre constitutionnel, organisationnel et personnel pour créer un gouvernement démocratique et une administration viable. Malgré leur commun point de départ, ces états ont montré une remarquable variété quant à l'institutionnalisation de leurs systèmes de gouvernance. Il est à signaler qu'en gros ils ont adopté le modèle républicain<sup>12</sup> mais ils n'ont pas échappé à la dynamique antidémocratique sur divers points, par exemple en institutionnalisant des pratiques existantes en Europe occidentale mais problématiques, comme la mise en interdiction de partis politiques ou le pourcentage minimum pour l'accès au Parlement.

Il est évident que les régimes post-communistes ont besoin de support financier, politique et culturel pour consolider leur neuf acquis historique. Cela peut causer une importante controverse car l'Ouest a assumé une tâche considérable malgré sa prospérité, comme cela est le cas de l'intégration allemande. Il est notable que l'adhésion de dix états à l'Union européenne, dans la plupart post-communistes, survenue en 2004, n'est pas sans réticences de part des membres anciens. Le support externe est d'autant plus crucial pour les pays marqués par des conflits armés, d'entre eux l'ex Yougoslavie ainsi que la Fédération de Russie quant à la crise tchétchène. En outre, il est d'importance majeure pour les nouvelles Républiques d'instaurer des bonnes relations de collaboration et de coopération avec les états de la même région, surtout les voisins.<sup>13</sup>

##### 2. L'Ouest

En matière de l'appareil exécutif de l'Europe occidentale, il serait intéressant de tracer le profil constitutionnel et puis l'administratif.

<sup>12</sup> Voir *infra*, «2. L'Ouest».

<sup>13</sup> Voir *infra*, «1. Le Nord» in fine, et «2. Le Sud» in fine.

D'une part, au plan constitutionnel, l'état, ayant connu des régimes monarchiques et des périodes de gouvernance autarcique comme le fascisme et des diverses dictatures militaires, est resté fidèle au système parlementaire, contrairement aux autres régions, notamment l'Amérique qui, dépourvue d'une histoire nationale de parlementarisme, opta pour le système présidentiel. Cependant, les pays du vieux Continent oscillent entre deux modèles, le monarchique et le républicain.<sup>14</sup> Les Royaumes disposent d'un système constitutionnel vieilli qui auparavant favorisait le Monarque face aux forces politiques opposées et de nos jours est apte à bloquer la politique gouvernementale et maintenir un esprit autarcique, à la fois de gouvernance à l'égard de fonctionnaires, et des magistrats au détriment des justiciables et en particulier du peuple. Cette culture est bien éloignée des exigences de bonne administration, de participation populaire et de l'État de droit. Cependant, même l'adoption monolithique du modèle républicain et surtout sa mise en marche à travers l'unité partisane établie entre le gouvernement et la majorité parlementaire, ne sont pas exemptées de graves dysfonctionnements, tels que l'inefficacité de la critique officiellement exercée sur les affaires publiques et des importants cas de corruption.

D'autre part, au plan administratif, il est à signaler le double héritage - concentrateur et hiérarchique - de Rome ancienne et de l'Église Catholique. Les traits caractéristiques dominants d'un tel système politique-administratif sont les suivants:

- une grande concentration du pouvoir parmi les sommets de l'état·
- une participation politique réduite, en principe, au processus électoral·
- un rôle faible des organisations et formations intermédiaires qui n'assument qu'une petite partie des activités collectives·
- un rôle de protagoniste confié aux élites, situées pas seulement au centre de l'appareil bureaucratique mais aussi à des postes stratégiques cruciaux de l'activité financière des entreprises·
- enfin, une légitimation de l'action publique par référence à la notion de l'intérêt public, qui ne peut jaillir, dans son abstraction absolue, que comme un mythe.<sup>15</sup>

En outre, il est paradoxal d'indiquer, malgré la grande diversité des traditions administratives et des stratégies réformistes adoptées, que les pays occidentaux, du moins superficiellement, présentent une très grande convergence de leurs actions de réforme, chose qui démontre un consensus général sur le rôle de l'État. Cette approche consiste, en gros, en un besoin de rendre la mission du pouvoir étatique plus légère et plus efficace à travers la coordination avec le secteur privé, par exemple grâce aux privatisations, et en remodelage des moyens de contrôle de l'État, comme cela est le cas de la multiplication des autorités administratives indépendantes.<sup>16</sup>

## II. Nord-Sud

Quant à la paire Nord-Sud en termes de mondialisation, il existe la tendance de confrontation entre le vieillissement des populations du Nord et le boom démographique du Sud. Si l'on focalise sur le vieux continent et en particulier sur le monde occidental, les deux pôles, du point de vue constitutionnel, se voient opposés car les monarchies parlementaires survivent au Nord tandis que le Sud, à l'issue d'une longue période de politique autarcique, en règle générale supprima la Couronne en optant pour le modèle républicain de gouvernance.

### 1. Le Nord

Le monde nordique dispose d'une longue tradition d'économie prospère et d'administration avancée qui jouit d'un haut niveau de transparence et des mécanismes de

14. Voir *infra*, «1. Le Nord».

15. G. Timsit: *op. Cit.*, *Revue de Science Administrative*/N. 7, 2001, pp. 12-13.

16. G. Timsit: *op. Cit.*, *Revue de Science Administrative*/N. 7, 2001, p. 17 et ss.

contrôle efficace de son action, comme le médiateur. Dans ce contexte, il serait utile de faire une référence à un sous-système de la région nordique, les pays baltes.<sup>17</sup> Cette unité géopolitique a été en voie de construction d'un cadre légal assurant une coopération efficace parmi les facteurs économiques, qui rappelle le contenu historique du traité sur la Communauté Économique Européenne. Après quelques désaccords et conflits, une considérable coopération pacifique des états baltes fut établie, considérée comme leur voie vers l'Union européenne.

Une évolution intéressante réside dans une forme de collaboration plutôt improvisée, caractérisée comme «un pattern postmoderne d'organisation internationale». Il s'agit d'une opération à travers une multiplicité de corps et de procédures, dont la grande majorité reste formelle, basée sur des espèces variées de documents, comme des déclarations et des accords de droit souple, souvent dépourvue de secrétariat ou d'autre organe central, et dotée des buts et des compétences qui ne sont formulés que d'une manière vague et générale. Bien que des techniques similaires soient utilisées dans le monde entier, ce pattern peut s'avérer temporaire, pour la transition à d'autres conventionnels. Enfin, il existe aussi dans la même région une fusse parallèle de contacts transnationaux intenses parmi les entités de rang infraétatique, surtout des cités et des municipalités. L'expérience balte s'est enrichie par l'adhésion de trois républiques en cause à l'Union européenne en 2004.

## 2. Le Sud

Au contre-pied du Nord, les pays du Sud ont encore du mal à divorcer pleinement des traditions autarciques prolongées, d'où un climat diffus de méfiance mutuelle entre la bureaucratie et le citoyen. Cependant, il convient de signaler que le pauvre Sud a récemment atteint des succès spectaculaires dans les domaines financier et administratif, en vue surtout du fait de l'intégration européenne. Par contre, le Nord demeure plutôt sceptique sur ce processus, part des tendances de xénophobie et de racisme qui y sont plus préoccupantes.

Quant à la péninsule balkanique en particulier, les pays post-communistes n'arrivent pas encore, en règle générale, d'atteindre un niveau de collaboration comparable avec le balte.<sup>18</sup> S'ils ont en commun la démocratisation ainsi que le pattern postmoderne de coopération, il n'existe quand même pas de processus similaire de contacts transnationaux intenses, probablement à cause du manque des indispensables traits institutionnels, tels qu'une forte société civile et une gouvernance locale puissante. Ce qui est le pire, les conflits armés et les graves rivalités entre des états concernés ont poisonné leurs relations extérieures et voire la coopération au niveau régional a été à un point considérée comme contradictoire avec la politique d'intégration à l'Union européenne ou du moins comme un autre niveau d'intégration, qui pouvait constituer un substitut du processus communautaire.<sup>19</sup>

### *Conclusion: L'impact de l'eupéanisation sur l'Etat de droit*

Loin d'être consacrée une culture administrative valable pour le monde entier, il existe une tendance considérable de convergence en cause, surtout au niveau international de régions. Cette convergence n'est pas quand même propice pour l'établissement d'un modèle uniforme, l'autant plus vu même le mouvement prééminent du Nouveau Management.

---

17. Voir Greek Centre of European Studies and Research (EKEME): *The Southern and Northern Dimensions of Europe. Subregional Cooperation and Integration*, Athens, 2001, pp. 133-137.

18. Voir Greek Centre of European Studies and Research (EKEME), *op. cit.*, pp. 133-137.

19. Voir Const. GE. Athanassopoulos, Vas. Delitheou: *Globalization and Profits in the Balkans. THE BRIDGE/INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE*. 12/8/2006, p.58. Voir Const. GE. ATHANASSOPOULOS, Vas. DELITHEOU: *Greek Private Investments in the Balkan Countries and the HIPERB*. Athens, See. edit. 2005.