



Jean-Bernard Auby

Professeur de droit public

*Directeur de la Chaire « Mutations de l'Action
Publique et du Droit Public » (MADP)*

13 rue de l'Université

75007 Paris

Tél. : 0(033)1 45 49 76 31/32

Fax : 0(033)1 45 49 76 30

Email : jeanbernard.auby@sciences-po.org

**Développement du droit administratif en Europe :
Convergence naturelle ou uniformité imposée ?**

*Séminaire organisé par l'Association des Conseils d'Etat
et des Juridictions administrative suprêmes de l'Union Européenne
et le Conseil d'Etat des Pays-Bas
La Haye, 29 Novembre 2013*

**2° table ronde : Principes communs de la
protection judiciaire et procédures nationales**

**Contribution : L'eupéanisation des contentieux administratifs
nationaux**

Résumé

Introduction : Définition du problème

Il est nécessaire de retenir un concept large de « contentieux administratif » :

- bien entendu sans tenir compte du fait que l'on est dans un système de dualité ou d'unité de juridiction ;
- en prenant en considération les institutions du type « administrative tribunaux » occupant une position intermédiaire entre les autorités administratives et les véritables juridictions ;
- en incluant les effets du droit de l'Union sur les contentieux de la responsabilité administrative et des contrats de l'administration, même si, dans certains systèmes, ils ne sont pas considérés comme relevant du contentieux administratif à proprement parler.

La démarche à suivre consiste à se demander comment il se fait que le droit de l'Union Européenne ait un impact sur les contentieux administratifs nationaux (I), puis par quelles voies l'influence du droit de l'Union se fait sentir au sein des contentieux administratifs nationaux (II), et enfin, dans quelles directions cette influence pousse les contentieux administratifs nationaux à aller (III). On conclura en se demandant si se met en place progressivement un « système » européen de justice administrative et en rejoignant la question mise en exergue du programme du Séminaire : convergence naturelle ou uniformité imposée ?

I. Comment se fait-il que le droit de l'Union Européenne ait un impact sur les contentieux administratifs nationaux ?

La réponse est facile à donner. En dépit du principe d'autonomie procédurale, la construction européenne ne peut pas ne pas se préoccuper de l'application effective des normes européennes par les juges nationaux. Et les juges nationaux du contentieux administratif sont particulièrement concernés dans la mesure où la mise en œuvre du droit de l'Union dépend très largement des administrations nationales.

Le contentieux administratif national est une « voie d'exécution » nationale essentielle du droit de l'Union. Il remplit d'ailleurs une autre fonction précieuse en étant une « voie de contestation » des actes européens mise en œuvre (qu'il renverra au juge européen lorsque leur légalité est contestée devant lui).

II. Quelles sont les voies par lesquelles le droit de l'Union Européenne influence les contentieux administratifs nationaux ?

1°. Si l'on observe les zones dans lesquelles cette influence s'exerce, on ne peut que noter une tendance à la diffusion de l'influence.

L'influence du droit de l'Union se répand en raison de la diversification et de la complexification des schémas de mise en œuvre des politiques de l'Union – mécanismes de coadministration, situations dans lesquelles la mise en œuvre impose des coopérations transnationales- .

Elle se diffuse en outre au-delà de la mise en œuvre stricto sensu, à la fois :

- parce que la jurisprudence communautaire considère que les principes du droit de l'Union doivent s'appliquer, au-delà de la mise en œuvre au sens strict, à toutes les situations situées dans le champ des règles de l'Union ;
- et en raison d'effets de « spillover ».

2°. Si l'on se pose la question des *vecteurs de l'influence* du droit de l'Union, on peut sans doute repérer une double évolution.

D'abord surtout suscité par des constructions jurisprudentielles, l'impact du droit de l'Union provient de plus en plus souvent de textes : directive Aarhus, directive services, directives marchés...

Cela n'empêche pas l'impact du droit européen de se regrouper davantage autour de principes : non seulement l'effectivité, mais aussi le droit au juge, l'impartialité...

III. Dans quelles directions le droit de l'Union pousse-t-il les contentieux administratifs nationaux ?

1°. On recense en premier lieu des incidences diverses qui concernent les *techniques du contentieux administratif*.

Ici et là, le droit de l'Union conduit les droits nationaux à adopter des solutions inhabituelles en matière de règlement non juridictionnel des litiges administratifs, dans la délimitation des actes administratifs pouvant être soumis au juge, ou en matière de preuve.

On sait que, dans certains cas, les exigences européennes viennent imposer dans le contentieux administratif national des solutions qui sont fortement contraires à ses traditions : l'affaire « Factortame » est probablement la meilleure illustration de cela.

2°. On constate en second lieu que le droit de l'Union influence *certaines principes sur lesquels repose le contrôle juridictionnel de l'administration* dans le système considéré.

Il oblige parfois les juges nationaux de l'administration à concevoir d'une manière différente certains des principes auxquels ils se réfèrent habituellement : la hiérarchie des normes, l'autorité de la chose jugée, par exemple.

Il les conduit parfois à admettre des principes nouveaux. Sous l'effet du droit européen, le principe de proportionnalité a été importé dans des systèmes qui ne le connaissaient pas, de la même façon que les jurisprudences « Francovitch » et « Köbler » ont imposé des hypothèses de responsabilité publique qui parfois n'existaient pas dans le système considéré.

3°. On peut aller jusqu'à dire, en troisième lieu, que l'influence du droit de l'Union a eu parfois des *conséquences sur le statut même du contentieux administratif dans le système national*.

Dans certains domaines, le droit de l'Union a eu parfois un effet de « judiciarisation » des rapports administratifs (accroissement du recours au juge).

Dans certains systèmes, l'influence du droit de l'Union a contribué à un mouvement de « subjectivisation » du contentieux administratif, qui conservait un caractère de contentieux principalement objectif (contrôle de norme à norme).

Enfin, dans certains systèmes, l'influence du droit de l'Union a contribué à une sorte d'« émancipation » du juge de l'administration, qu'elle rend plus libre et mieux armé par rapport aux pouvoirs publics nationaux (ne serait-ce que parce qu'il peut toujours en écarter les actes s'ils ne sont pas compatibles avec le droit de l'Union).

Conclusion : Vers un « système » européen de justice administrative ?

La présence croissante du droit européen et de sa mise en œuvre fait que, de même que l'on va vers une administration européenne de plus en plus intégrée, de même les juges administratifs nationaux se trouvent de plus en plus intégrés dans un ensemble au sein duquel ils sont connectés fortement aux juridictions de l'Union, et seront de plus en plus connectés à leurs homologues des autres systèmes nationaux, dans la mesure du développement de transnationalités administratives.

Il s'agit bien là d'une convergence largement « naturelle » que la logique de l'intégration européenne suscite assez mécaniquement. En même temps, l'observation montre que les contentieux administratifs nationaux gardent largement leurs spécificités, ils demeurent nettement différents sur beaucoup de points, d'organisation, de procédure et de fond. On ne peut vraiment pas dire que le droit de l'Union imposerait ici l'uniformité.