

Droit administratif

« Exercice du pouvoir au quotidien » selon Jean Rivero, un droit administratif peut se définir comme un ensemble de normes matérielles et procédurales régissant l'exercice du pouvoir par une autorité étatique investie et ses relations avec les citoyens, usagers ou administrés, se caractérisant généralement par l'équilibre qu'il réalise entre le nécessaire usage de la puissance publique et leurs libertés individuelles. Susan Rose-Ackerman et Peter L. Lindseth résumant ainsi les missions du droit administratif : « There are two broad tasks – protecting individuals against an overreaching state and providing external checks that enhance the democratic accountability and competence of the administration » (**Rose-Ackerman, Lindseth, 2010, 1**).

Sabino Cassese dégage quatre « traits distinctifs du droit administratif » (**Cassese, 2000**) : son rapport ambigu avec le droit constitutionnel en premier lieu, qui en dépend mais le conditionne en tant que garant d'un certain nombre de droits et devoirs, à des degrés divers selon les États (la distinction entre organisation unitaire et fédérale de l'État jouant bien souvent un rôle prépondérant) : il le « concrétise » (Allemagne), « l'applique » (États-Unis) ou « l'enrichit » par un double mouvement de constitutionnalisation du droit administratif et d'administrativisation du droit constitutionnel (France). Son lien fort avec les traditions nationales ensuite : il est toujours un produit de l'histoire de l'État observé, nonobstant une indéniable diffusion de certains systèmes de droit administratif dans le monde, notamment allemand, nord-américain et français. Le troisième trait distinctif réside dans son apparition dans la phase de maturité de l'État, lorsqu'il développe un appareil régulateur, exécutif et distributif : le droit administratif est l'une des institutions du gouvernement moderne, ce qui implique qu'il est indépendant du pouvoir (malgré un évident manque de consensus sur ce que signifie l'indépendance et comment l'accomplir), séparé de la politique. Il est souvent lié à l'idée l'État de droit. Enfin sa différence de portée selon les pays : le droit administratif recouvre des activités fort diverses selon les États ; il n'est pas universel. Il n'est pas non plus alimenté par les mêmes sources, bien que les sources constitutionnelle (ou de *natural justice* au Royaume-Uni), législative, internationale et souvent jurisprudentielle soient relativement communes : l'influence des sources du droit administratif issues du droit de l'Union européenne est prépondérante dans ses États membres, par exemple.

L'une des problématiques essentielles du droit administratif est d'en dégager les fondements. Qu'est-ce qui fonde l'administrativité d'une décision, d'un acte, d'un contrat ? Les réponses sont partagées selon les États, alors même que le débat n'est pas clos dans la plupart d'entre eux. Les théories divergent ainsi au sujet de savoir si le critère matériel fondamental du droit administratif est le service public, les prérogatives de puissance publique, l'intérêt général, le bien public ou encore tout autre.

Champ disciplinaire

Le droit administratif ne régit pas toujours les mêmes activités selon les États. La principale distinction à opérer, sur laquelle repose essentiellement le droit administratif, est celle du droit public et du droit privé. Public par nature, le droit administratif a généralement vocation à régir les activités de l'administration lorsqu'elle exerce sa fonction – que celle-ci consiste en la satisfaction de l'intérêt général, en l'exercice de prérogatives de puissance publique ou de gestion des services publics : il lui donne les moyens d'agir, et impose des procédures spécifiques dont le citoyen, ou l'administré, est en droit de soulever le non-respect – soit de manière objective, soit lorsque l'un de ses droits subjectifs est en jeu. La question se pose par exemple dans le cadre des contrats administratifs, moyen d'action fort proche du droit privé. Ainsi, en droit belge, les dispositions de l'article 1143 du Code civil autorisant le créancier à demander au juge la destruction de ce qui a été mal fait par le débiteur et des dommages et intérêts s'appliquent, en tant que droit commun supplétif, aux contrats administratifs – lorsque leur application n'est pas écarté par la loi. En Allemagne, les litiges relatifs aux contrats de gouvernements sont entendus par les tribunaux privés qui appliquent le droit privé. La responsabilité de l'État, en Belgique, en Italie et aux Pays-Bas, ne

peut par ailleurs être engagée que par les tribunaux communs – alors qu'il s'agit d'une compétence exclusive, à quelques exceptions près, du juge administratif en France.

La place de la procédure administrative non contentieuse est également un point de différenciation entre les États.

Enfin, les droits administratifs sont parfois subdivisés en plusieurs branches, dont plusieurs sont relativement communes : droit fiscal, droit public financier (conçu comme un branche du droit administratif en Grèce mais pas en Belgique, par exemple, où il est autonome)...

Classification des droits administratifs

Plusieurs typologies ont été développées ; il faut néanmoins se garder de retenir l'opposition classique entre systèmes romano-germaniques et systèmes de *common law*, étant donnée l'immense diversité des droits administratifs des États assimilés au sein de chacun des groupes. Ainsi n'est-il pas souhaitable de classer dans une même catégorie le droit administratif du Royaume-Uni, qui repose sur des principes constitutionnels coutumiers tels que le jugement de l'administration par les cours de *common law*, à l'instar des particuliers, et celui des États-Unis d'Amérique, qui repose sur une Constitution écrite (Ziller, 2012, 130). La typologie la plus aboutie aujourd'hui, bien qu'étant incomplète en se limitant aux États européens, est vraisemblablement celle de Michel Fromont qui dégage quatre groupes de « traditions administratives nationales » (Fromont, 2006, 13-72), auxquels Jacques Ziller en ajoute un (constitué des États-Unis d'Amérique et systèmes similaires). Elle regroupe toutefois des États dont les systèmes peuvent certes se ressembler mais ne se recoupent pas en tous points (ainsi retrouve-t-on dans le groupe « britannique » des États disposant d'une Constitution écrite, et d'autres non) ; les groupes ne sont par ailleurs naturellement pas homogènes et des convergences communes, dues pour l'essentiel à l'europanisation (ou communautarisation) des droits administratifs des États membres de l'Union européenne.

Selon cette classification, le « groupe français » serait constitué de la France, des Pays-Bas, de la Belgique (depuis 1831), de l'Italie (depuis son unité) et de la Grèce – auxquels il est loisible d'ajouter le Luxembourg et la Turquie. Le système institutionnel luxembourgeois est en effet très semblable à l'organisation administrative française jusqu'en 1997, date à partir de laquelle le Conseil d'État ne dispose plus que d'une compétence consultative. La justice administrative luxembourgeoise continue toutefois d'être rendue par des juridictions administratives distinctes des juridictions communes. D'autres fortes similitudes peuvent être observées : distinction entre actes réglementaires et décisions individuelles, existence des actes de gouvernement, recours objectif... En ce qui concerne la Turquie, son droit administratif est extrêmement proche du droit français : existence d'un Conseil d'État doté d'une double compétence contentieuse et consultative, organisation centralisée similaire à la France du début du XX^{ème} siècle – c'est-à-dire au moment de la réalisation de la Turquie moderne –, contenu du droit administratif très proche des bases françaises puisque seules certaines évolutions jurisprudentielles n'ont finalement pas été « transposées » en droit turc (par exemple, la présence d'une personne publique demeure une exigence absolue pour fonder l'administrativité du contrat) (Bülbül et Seiller, 2005).

Les autres États du groupe présentent des différences importantes. Si la Belgique, la France et la Grèce connaissent des systèmes assez proches voire très similaires s'agissant des deux derniers, les Pays-Bas ne connaissent pas de recours objectif – le contrôle des actes de l'administration n'a donc jamais pour objet la vérification de la légalité de son fonctionnement général – à l'instar, sous réserve de quelques nuances, du droit italien qui pourrait tout autant être classé dans le groupe « mi-français, mi-allemand » (Ziller, 2012, 129).

Le deuxième groupe, « germanique », est constitué de l'Allemagne, de la Pologne, de l'Autriche et de la Suisse. Il se distingue des systèmes communs aux États du premier groupe par une conception selon laquelle « le droit et les procédures administratives [...] ne servent pas à réaliser le droit objectif, donc l'intérêt général, mais les droits subjectifs des administrés. La conséquence en est que l'obligation de motivation et l'obligation d'audition ne concernent que les décisions administratives qui créent une obligation ou limitent un droit et non les décisions administratives

favorables » (**Bleckmann, 1994, 248-249**). Cette conception allemande se reflète dans l'ensemble du droit administratif.

Ainsi, l'acte administratif sera celui qui a un impact sur un ou des droit(s) subjectif(s) ; les règles de procédure administratives ne constituent que des garanties des droits subjectifs des administrés au détriment de l'idée d'intérêt général. Il en découle que l'individu a une place prépondérante dans le système allemand, disposant de droits découlant du principe de la dignité humaine (la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949 précise en son article 1er que « La dignité de l'être humain est intangible »). Dans l'ordre juridique allemand, cette « hypertrophie des droits fondamentaux » (**Bleckmann, 1994, 253**) se traduit notamment par le fait que le contrat administratif peut remplacer un acte administratif, sans possibilité d'intervention unilatérale de la puissance publique - dont l'action en vue de l'intérêt général se voit souvent freinée du fait de la protection des droits subjectifs des administrés.

Le troisième groupe, « mi-français, mi-allemand », comprend l'Espagne, le Portugal, la Suède et la Finlande. Ces États ont en effet subi les influences des droits administratifs des groupes précédents. Historiquement, l'Espagne et le Portugal ont d'abord subi l'influence française avant de subir l'influence allemande à partir des années 1950. Le mouvement inverse, sous réserve là encore de quelques nuances – principalement le fait que le modèle français était connu avant 1950 –, a vu le jour en Suède et en Finlande.

Ainsi les manuels espagnols présentent-ils presque toujours le contenu du droit administratif en des termes similaires au droit français : héritier des principes issus de la Révolution (liberté, égalité), réalisant un équilibre entre privilèges de l'administration et garanties des citoyens. Le droit administratif espagnol d'avant 1950 fait état de fortes similitudes avec le système français, malgré l'inexistence d'un ordre juridictionnel administratif (il s'agit en effet de formations de jugement spécialisées dans les affaires administratives au sein des juridictions judiciaires, que l'on retrouve devant les Cours d'appel et le Tribunal suprême) : distinction entre actes généraux et individuels et théorie des actes en général, conditions de validité des actes administratifs, possibilité d'introduire d'un recours uniquement contre un acte administratif contestable, existence d'un Tribunal des conflits pour trancher les conflits de compétence au sein du pouvoir judiciaire...Après 1950, les signes d'influence du système allemand se multiplient ; à titre principal, la loi du 27 décembre 1956 introduit « la conception allemande selon laquelle toute personne a des droits publics subjectifs opposables à l'administration qu'elle peut faire valoir devant le juge non plus dans le cadre d'un procès fait à un acte, comme par le passé, mais dans celui d'un véritable procès opposant deux parties comme dans un procès civil » (**Fromont, 2006, 52**).

Enfin, le groupe « britannique » regroupe le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark et la Norvège, se caractérisant par une absence d'ordre juridictionnel administratif autonome. C'est donc un juge de droit commun qui juge l'administration (article 34 de la Constitution irlandaise de 1937, article 63 de la Constitution libérale danoise du 5 juin 1859 ; en Norvège la question ne s'est manifestement jamais posée à la création de l'État en 1814 mais la *Supreme Court* s'est dès le 28 octobre 1818 reconnue compétente dans une affaire de taxe perçue par l'administration), bien qu'il existe une spécialisation des juges ordinaires pour les questions administratives au Royaume-Uni en première instance (*Administrative Court*) et des autorités administratives indépendantes habilitées par exemple à juger certains contentieux particuliers, tels que ceux des impôts ou de la sécurité sociale, au Danemark (*Ankenævnet*).

Organisation juridictionnelle

Une distinction pertinente peut être opérée sur le fondement du critère de la justice administrative, qui a pour principal objet le contrôle de l'action administrative – ou, plus précisément, des actes de l'administration dont la contestation est possible par l'ouverture d'un recours contentieux. La majorité des États du monde s'accorde en effet pour prévoir un système de justice déléguée, selon laquelle ce n'est pas l'administration qui se juge elle-même (justice retenue), mais un organe extérieur le plus indépendant possible, répondant à l'exigence de séparation des

pouvoirs. L'existence d'un ordre juridictionnel distinct est un critère de l'existence, de la conception et de l'effectivité du droit administratif. Cette classification en sept groupes permet alors de mieux appréhender la prégnance du droit administratif et la réalité de son autonomie – elle tient alors moins compte du fond du droit administratif, de sa substance, que de la manière dont il est mis en œuvre, mais met néanmoins en lumière le droit appliqué à l'administration. Les différentes juridictions disposent de prérogatives fort différentes selon les États.

Un premier groupe d'États a institué une juridiction administrative historiquement autonome, distincte de la juridiction judiciaire. Ainsi, en Allemagne, qui pratique le dualisme depuis 1863, il existe – pour simplifier, le système étant en réalité assez complexe – actuellement trois juridictions de droit public : la juridiction administrative générale, *die Verwaltungsgerichtsbarkeit*, ayant compétence pour les affaires ne relevant d'aucune des deux autres et elle-même divisée en trois instances, la juridiction sociale, *die Sozialgerichtsbarkeit*, également divisée en trois instances et la juridiction fiscale ou financière, *die Finanzgerichtsbarkeit*, divisée en deux instances ; les Cours constitutionnelles – des *Länder* et fédérale – ont par ailleurs une compétence subsidiaire en cas de violation des droits fondamentaux par l'administration.

À Chypre, en vertu de la Constitution du 16 août 1960, il existe six juridictions de droit commun en première instance, puis une *Supreme Court of Cyprus* à la fois Cour d'appel des jugements des juridictions inférieures en matière civile et pénale, juge administratif (*Review of Administrative decisions*) ayant la compétence exclusive pour statuer sur tout recours contre une décision, un acte ou une omission de toute autorité administrative, juge électoral, constitutionnel...

En Finlande, les ordres juridictionnels civil et pénal d'une part, et administratif d'autre part, sont aujourd'hui formellement séparés par les articles 98 et 99 de la Constitution entrée en vigueur le 1^{er} mars 2000 – jusqu'en 1989, les *Province Courts* faisant office de juge administratif de premier ressort étaient des autorités administratives, malgré une évolution vers leur indépendance. Sont distingués depuis 1999 les tribunaux administratifs régionaux ou Cours administratives régionales (*Hallinto-oikeus*, évolutions directes des *Province Courts*) et la Cour administrative suprême (*Korkein hallinto-oikeus*), dont le pendant est la Cour suprême (*Korkein oikeus*) – les pouvoirs des deux Cours sont exactement les mêmes, à l'exception de la présidence de la Haute Cour de justice (*Valtakunnanoikeus*) qui échoit au président de la Cour suprême, tandis que le président de la Cour administrative suprême en est simple membre (article 101).

En Grèce, à la suite de nombreux bouleversements en 1844, 1911, 1952 et 1975, un système complet de justice administrative existe désormais, prévu par les articles 94 et suivants de la Constitution de 1975 et renforcé par la loi 1406/1983. Exactement identique au modèle français, il comporte des Tribunaux administratifs (*Διοικητικά Δικαστήρια*), des Cours administratives d'appel (*Διοικητικό Εφετείο*) et un Conseil d'État (*Συμβούλιο της Επικρατείας*). Une Cour des comptes (*Ελεγκτικό Συνέδριο*) connaît de certains litiges administratifs précis.

Appartiennent également à ce groupe, avec des nuances notamment relatives au domaine de compétence exclusif du juge judiciaire dont certains exemples seront cités, la France (le juge judiciaire est compétent dans un certain nombre de domaines tels que les litiges concernant le droit de propriété), la Turquie (dont le système actuel est très proche du précédent), la Suède, la Slovénie, l'Italie (le juge de droit commun est habilité à examiner les litiges relatifs à l'emploi dans la fonction publique), le Portugal (relèvent de la compétence du juge judiciaire les litiges relatifs aux indemnisations des expropriations, servitudes et réquisitions administratives), la Pologne (compétence du juge judiciaire pour certains litiges relatifs au régime de la sécurité sociale ou encore aux marchés publics), le Luxembourg (bien qu'il n'existe pas de troisième instance de la juridiction administrative, qu'il existe une juridiction sociale habilitée à juger les litiges relatifs à la sécurité sociale, et que le Code de Procédure Civile soit applicable en matière de procédure administrative – sous réserve que la *lex specialis* que constitue le règlement de procédure du 21 juin 1999 n'y déroge pas expressément), la Lituanie (relèvent de la compétence judiciaire la propriété industrielle, les marchés publics ou encore la responsabilité contractuelle des organes de l'État ou locaux).

Un deuxième groupe d'États prévoit l'existence de tribunaux administratifs en première instance, puis des juridictions communes, avec spécialisation des juges pour les questions administratives. C'est le cas en Estonie, où les litiges administratifs ne peuvent être jugés que par l'un des deux tribunaux administratifs de première instance (*Halduskohtud*) en premier ressort, et en aucun cas par les tribunaux de région (*Maakohtud*) chargés des affaires civiles et pénales. En deuxième ressort, les cours de district (*Ringkonnakohtud*) examinent de manière différenciée les litiges administratifs : la Cour de Tallinn – la plus importante – dispose d'une chambre administrative, mais pas celle de Tartu qui examine pourtant, en appliquant le Code de procédure administrative contentieuse de 2000, les appels formulés contre les décisions des tribunaux administratifs. Enfin, la Cour d'État (*Riigikohus*), qui revêt à la fois les fonctions de Cour de cassation et de Cour constitutionnelle (article 149.3 de la Constitution du 28 juin 1992), est divisée en plusieurs chambres, dont une administrative ; certains juges appartenant à d'autres chambres peuvent y siéger sur demande de son président.

En Australie, une juridiction administrative, passant essentiellement par l'entremise de l'*Administrative Appeals Tribunal* existe ; mais même lorsqu'il statue en dernier ressort, la *Federal Court of Australia*, qui est une juridiction de droit commun, peut examiner un recours en révision pour erreur de droit de la décision – un appel de cette dernière décision est même encore possible devant la *High Court of Australia*, Cour de cassation et constitutionnelle commune. Un système relativement similaire existe également en Lettonie.

On peut y ajouter, avec d'importantes réserves, le Royaume-Uni qui présente un système atypique et complexe : d'une part, il existe l'*Administrative Court*, cour spécialisée au sein de la *Queen's Bench Division* – elle-même une division de la *High Court of Justice judicial review* – qui a compétence en matière de *judicial review*. D'autre part, les *Administrative tribunals*, qui ne sont pas (encore?) à proprement parler des juridictions et présentent certaines caractéristiques communes avec des autorités administratives exerçant une fonction contentieuse, rendent des décisions qui sont susceptibles, pour les plus importantes d'entre elles, d'un *judicial review*. Le *Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007* intègre en grande partie « le système des *tribunals* dans la sphère juridictionnelle, sans créer toutefois une dualité de juridiction puisque l'ensemble de ces juridictions reste soumis au contrôle de la Chambre des Lords – devenue depuis une loi de 2005 la Cour suprême du Royaume-Uni » (Perroud, 2013, 31).

Un troisième groupe d'États présente l'hypothèse inverse : bien qu'une juridiction administrative autonome de cassation existe, les litiges sont en premier ressort tranchés par les tribunaux de droit commun – le cas échéant avec une spécialisation des juges du premier ressort pour les litiges administratifs. En République Tchèque par exemple, le système juridictionnel comprend une Cour constitutionnelle (*Ústavní soud České republiky*) et quatre degrés de juridictions ordinaires : les tribunaux de districts ou d'arrondissement (*okresní soudy*), les cours régionales (*krajské soudy*), les cours supérieures (*vrchní soudy*) et deux cours suprêmes, la Cour administrative suprême (*Nejvyšší správní soud*, créée en 1918 à Prague, déplacée puis supprimée en 1952 et rétablie 2003 à Brno) et la Cour suprême (*Nejvyšší soud*, siège également à Brno). Seules les cours régionales peuvent connaître des litiges administratifs en premier ressort – les autres degrés du système pouvant seulement exercer un contrôle sur les décisions administratives intervenant dans le domaine du droit privé. La Cour administrative suprême statue en cassation sur les litiges administratifs. Sa compétence continue de s'élargir, avec depuis fin 2008 la fonction de juge disciplinaire des magistrats et 2009 des huissiers de justice.

Un quatrième groupe d'États prévoit également une juridiction administrative autonome de cassation, mais pas de juridictions de première instance, fût-elle de droit commun : les litiges sont soit réglés par l'autorité administrative elle-même, soit par des autorités administratives indépendantes qui ne peuvent prétendre au statut de juridiction. Ainsi, en Autriche, les actes de l'administration de gestion privée, *die Hoheitsverwaltung*, relèvent des tribunaux communs ; pour les actes de la *Privatwirtschaftsverwaltung*, l'administration exerçant des prérogatives de puissance

publique, des chambres administratives indépendantes des *Länder* ont été créées en 1991, nommées *Unabhängige Verwaltungssenate* ou *UVS*, dont les compétences sont étendues en 2002 et qui constituent une deuxième instance, le premier contrôle incombant directement à l'administration. Il s'agit plus d'autorités administratives de juridictions ; leurs décisions peuvent en revanche être contestées devant *der Verwaltungsgerichtshof* ou *VWGH*, la Cour administrative siégeant à Wien, ou devant *der Verfassungsgerichtshof* ou *VFGH*, la Cour constitutionnelle – les deux instances ayant été fusionnées au sein du *Bundesgerichtshof* entre 1934 et 1938 puis repris leur indépendance en 1946.

Un cinquième groupe regroupe les États qui ne prévoient par principe aucune juridiction administrative, mais dont la loi ou un autre instrument permet la création de juridictions spéciales habilitées à juger certains litiges administratifs spéciaux ; les autres relèvent alors des juridictions de droit commun. Une juridiction administrative de cassation peut exister, sans nécessairement être autonome. En Belgique ainsi, de nombreuses juridictions administratives à compétence spéciales ont été créées par le législateur sur le fondement de l'article 161 de la Constitution de 1831, dont le Conseil d'État par la loi du 23 décembre 1946, qui n'est pas organiquement indépendant (puisqu'il est rattaché au ministère de l'Intérieur belge) bien que bénéficiant dans la pratique d'une réelle autonomie et indépendance, garantie notamment par la loi. Outre la compétence consultative de sa section de législation, ce dernier statue en cassation sur les décisions prises en dernier ressort par ces juridictions spéciales ; les litiges portant sur la responsabilité civile, contractuelle ou extracontractuelle de l'administration ou encore le traitement des agents de la fonction publique sont néanmoins jugés par les Cours et tribunaux de droit commun.

Un système similaire existe à Malte – où la possibilité de créer, par la loi, des tribunaux *ad hoc* spécialisés dans des domaines tels que la sécurité sociale ou les impôts répondant à des règles très diverses, n'empêche pas les litiges d'être examinés, en appel, devant la Cour d'appel de droit commun.

Un sixième groupe comprend les États qui ne prévoient pas de juridictions administratives autonomes, mais des chambres spécialisées au sein des juridictions de droit commun. Ainsi en est-il de l'Espagne, qui ne dispose d'aucune juridiction administrative, mais des chambres spéciales de plus en plus nombreuses sont prévues à tous les degrés de juridiction pour juger les affaires administratives, de la Slovaquie, de la Roumanie, des Pays-Bas.

Enfin, un septième groupe regroupe les États qui ne disposent d'aucune juridiction administrative, les juridictions ordinaires contrôlant la légalité des décisions administratives au même titre qu'elles tranchent un litige privé. C'est le cas des États-Unis d'Amérique, bien qu'il existe depuis 1946 un *Administrative Procedure Act* dont le juge, certes commun, vérifie le respect par l'administration au lieu d'interpréter la Constitution ou de recourir à la *common law*. D'autre part, l'existence des *Administrative Law Judges* (ALJ) au niveau des États fédérés ne doit pas tromper : il s'agit plutôt d'agents publics qui ne prennent que des recommandations ou premières décisions alors susceptibles d'une forme de recours administratif devant une instance interne à l'agence ; ces décisions finales sont seules susceptibles de recours devant le juge. À cet égard, seules l'existence d'une certaine spécialisation, *de facto*, de certaines Cours d'appel pour les questions administratives – à l'instar de la Cour d'appel du District de Columbia – et le cas peu commun de la Louisiane ayant institué l'ALJ comme réel concurrent du juge pourraient, faire penser à une spécialisation, mais il ne s'agit que d'exceptions.

Dans ce groupe peuvent également être classés la Corée du Sud, la Hongrie, le Japon (dont le système, proche des modèles français et allemand avant 1945, a été profondément réformé par la Constitution de 1946, sous l'influence des américains qui ont, par exemple, mis fin au dualisme juridictionnel) ou encore l'Irlande (où seule la *High Court* a compétence pour les litiges administratifs, dont les décisions sont susceptibles d'appel devant la *Supreme Court*). L'appareil judiciaire du Canada peut également être ici mentionné ; s'il ne prévoit aucune juridiction

administrative – les affaires étant jugées par les tribunaux communs –, des Tribunaux administratifs provinciaux et fédéraux ont été créés avec pour mission de trancher certains litiges de nature administrative. Néanmoins, ces derniers tribunaux ne sont pas considérés comme des cours et ne font pas partie *stricto sensu* des juridictions canadiennes. Leur procédure est ainsi plus souple que celles des Cours de justice, qui exercent d'ailleurs une fonction de supervision et de vérification que les Tribunaux n'outrepassent pas leur mandat. Il faut néanmoins noter que depuis 1971 et la création de la Cour fédérale du Canada, juridiction de première instance habilitée à accepter, entre autres, les demandes de contrôle judiciaires d'actes administratifs, le système canadien tend à se rapprocher du britannique.

Droit administratif international et droit international administratif

Le droit administratif international (ou *administrative international law*) est la branche du droit administratif interne régissant les activités extra-nationales de l'État. Le champ de la matière varie néanmoins beaucoup selon les auteurs, qui peuvent y inclure les règles de conciliation ou de conflits de lois en matière administrative, l'activité du ministère des affaires étrangères, l'acquisition ou la perte de la propriété par les États... Les traits communs ressortant des différentes études sont la nature purement interne des activités, bien que leur objet soit administratif. La proximité avec le droit international privé, dans la théorisation du droit administratif international, est parfois soulevée.

La définition donnée par José Gascon y Marin en 1930 semble toujours la plus complète et pertinente : « est l'objet du droit administratif international l'activité développée pour les relations possédant un caractère international, caractère international qui peut tenir à diverses raisons : soit parce que les sujets en présence dans une relation juridique (de l'État vis-à-vis des ressortissants d'un autre) sont de nationalité différente, soit parce que l'élément national et l'élément territorial (actes administratifs) destinés à produire des effets en dehors du territoire de l'État qui les accomplit ne se confondent pas, cas dans lesquels les normes juridiques sont la plupart du temps des règles émanant du droit interne, du droit particulier de chaque État, soit parce qu'il y a des situations dans lesquelles l'administration apparaît liée par les actes de son propre Gouvernement, certes, mais résultant de conventions internationales qui, en agissant sur l'administration des divers États qui les concluent, agissent sur le droit administratif particulier de chacun d'eux en le modifiant » (**Gascon y Marin, 1930, 16**).

Le droit international administratif ou *international administrative law* est au contraire une branche de droit international public conceptualisée au début du 20^{ème} siècle, avec l'apparition des organisations internationales et la multiplication des acteurs de la scène internationale. L'idée d'un droit international administratif a évolué au fil du temps, partant d'une catégorie de normes diffuses ne faisant pas l'objet de consensus – alors que Pierre Kazansky considérait en 1902 que « l'organisation de l'administration internationale du phare de Sparte, de la police internationale de la mer du Nord ou des côtes orientales de l'Afrique » relevait du droit administratif international, D. Anzilotti refusait dix ans plus tard de concevoir les unions administratives en dehors du cadre strictement interne, puisque leur création était la résultante d'une somme d'actes administratifs unilatéraux pris par chaque État individuellement dans son ordre juridique (**Bories, 2012, 32**).

Le droit international administratif recouvre aujourd'hui principalement le droit de la fonction publique internationale et le droit interne des organisations internationales. La conception en présence se rapproche alors de celle de Rivero : l'exercice du pouvoir, que ce soit à l'échelon étatique ou international, donne naissance à un droit qu'il est loisible de qualifier d'administratif.

Droit administratif européen et droit administratif paneuropéen

Le droit administratif européen est un objet juridique récent, qui peut être appréhendé de deux manières : « [l]a première, qui fut celle retenue par le professeur Schwarze [...], consiste à entendre par droit administratif européen la part du droit de l'Union Européenne que l'on peut tenir pour du

droit administratif. La seconde, plus large, consiste à inclure dans le champ d'étude que l'on définit comme droit administratif européen non seulement ce qui vient d'être évoqué, mais aussi ce qui a trait aux liens entre le droit communautaire et les droits administratifs nationaux » (**Auby, Dutheil de la Rochère, 2014, 23**). Dans cette seconde approche, c'est donc l'eupéanisation du droit administratif, sous l'influence et l'impulsion de l'Union européenne, qui fait l'objet de l'étude.

Des très nombreux exemples de transformations du droit administratif des États membres par le droit de l'Union européenne ont été recensés : l'introduction de nouvelles sources de droit administratif dans les États membres, l'élargissement de la possibilité d'intenter un recours en l'absence de droits subjectifs des requérants en Allemagne, l'introduction du concept de responsabilité de l'État pour omission de légiférer en Espagne ou encore la modification ou l'abrogation d'une centaine de lois relatives au droit administratif polonais par la loi du 21 avril 2004 relative à la modification et l'abrogation de certaines lois à la suite de l'adhésion à l'Union européenne (**Idem, 792, 844 et 859**).

L'idée de droit administratif paneuropéen (**Stelkens, 2014, 713-740**) repose sur le constat que le droit de l'Union européenne n'est pas le seul à exercer une influence sur les droits administratifs des États membres : l'action du Conseil de l'Europe en matière administrative est également source de transformations. Celle-ci génère des principes généraux paneuropéens du droit administratif, dont les sources sont le statut du Conseil de l'Europe du 9 mai 1949, la Convention européenne de sauvegardes des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les recommandations du Conseil de l'Europe, et le droit administratif de l'Union européenne – en tant que source d'inspiration : « ainsi, les principes généraux paneuropéens du droit administratif font sortir le droit administratif des États européens de son contexte exclusivement national et se situent dans la tendance générale d'une eupéanisation des modalités de gouvernance » (**Idem, 740**).

Droit administratif global

« Normes, standards et procédures » pour Sabino Cassese (**Cassese, 2007**), le droit administratif global ou *global administrative law* n'est pas encore clairement défini.

Le concept de droit administratif global part de deux constats. Le premier consiste en l'observation que des phénomènes administratifs existent au-delà de l'État, que ce soit du fait de la dynamique de globalisation des droits administratifs nationaux par la diffusion des principaux systèmes, ou de la nécessité par les organisations internationales et autres acteurs exerçant une forme de pouvoir de respecter certaines procédures de type administratif, pour des raisons de légitimité et d'impératifs démocratiques. Le second constat est celui de l'expansion considérable d'entités publiques, privées ou hybrides (organisations internationales, organisations non gouvernementales, conférences, groupes de réflexion informels, groupes d'experts...) qui prennent *de facto*, dans tous les domaines d'activité humaines (santé, environnement, terrorisme, commerce, normalisation comptable...) des décisions dites « globales », car s'appliquant à tout un chacun : autres organisations internationales, États, individus...L'immensité des champs couverts par les entités en question et le nombre d'acteurs touchés par les décisions, sans préjudice parfois de leur statut (les décisions globales sont ainsi *multilevel*), ont amené la doctrine à évoquer un *global administrative space* (**Kingsbury, 2005, 25**). Cet espace, affranchi des frontières nationales, voit s'exercer en son sein un certain nombre de règles administratives : transparence, motivation des décisions, participation ou consultation du public à l'élaboration des normes...

Le droit administratif global, dans sa dimension prospective, tend, en recourant au droit administratif comparé pour dégager des principes généraux et standards, vers l'idéal d'une meilleure légitimité des décisions prises par les entités globales, qui passe par la notion d'*accountability*. Dans sa dimension de *lex lata*, le droit administratif global peut être défini comme l'ensemble des règles procédurales de sources diverses applicables aux entités dotées, par un phénomène d'habilitation officielle ou par une reconnaissance tacite des États, du pouvoir de prendre des décisions et actes ayant des conséquences sur la situation de personnes physiques ou morales dans l'espace global. En l'absence d'administration centrale, de Constitution ou de juge administratif global, ce sont aux États

eux-mêmes, sous pression de la société civile, aux organisations internationales ou aux juges nationaux comme internationaux qu'il revient d'imposer le respect de standards administratifs inspirés des traditions administratives nationales aux entités globales, afin que leurs décisions produisent des effets dans leurs ordres juridiques ou juridictions.

Ainsi, les sanctions contre les terroristes affiliés à Al Quaida prononcées par le Comité des Sanctions et rendues d'application obligatoire par le Conseil de Sécurité des Nations Unies doivent être accompagnées, selon la Cour européenne des droits de l'homme, d'un mécanisme de recours contre l'acte d'inscription sur la liste ; en son absence, les États membres du Conseil de l'Europe sont tenus d'effectuer eux-mêmes une forme de contrôle de légalité de l'inscription afin, le cas échéant, d'écartier l'application de la résolution du Conseil de sécurité – nonobstant son caractère obligatoire.

Bibliographie

Jean-Bernard AUBY, Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (dir.), *Traité de droit administratif européen*, 2ème édition, Bruylant, collection Administrative law / Droit administratif, Bruxelles, 1356 p.

Francesca BIGNAMI, « Comparative Administrative Law », in Mauro BUSSANI and Ugo MATTEI (eds.), *The Cambridge Companion to Comparative Law*, 2012, pp. 145-170

Albert BLECKMANN, « Les transformations du droit administratif général en Allemagne sous l'influence du droit européen », in Gérard MARCOU (dir.), *Les mutations du droit de l'administration en Europe. Pluralisme et convergences*, L'Harmattan, Logiques juridiques, Paris, 1995, pp. 247-261.

Clémentine BORIES, « Rapport introductif. Histoire des phénomènes administratifs au-delà de la sphère étatique : tâtonnements et hésitations du droit et/ou de la doctrine », in Clémentine BORIES (dir.), *Un droit administratif global ? / A Global Administrative Law ?*, Pedone, CEDIN, CRDP, Paris, 2012, pp. 25-60.

Erdogan BÜLBÜL, Bertrand SEILLER, « Le droit administratif turc », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2005, pp. 873 et s.

Sabino CASSESE, *La construction du droit administratif. France et Royaume-Uni*, traduit de l'italien par Jeannine MORVILLEZ-MAIGRET, Montchrestien, Paris, 2000, 155 p.

Sabino CASSESE, « Le droit administratif global : une introduction », *Droit administratif*, n°5, mai 2007, étude 8, pp. 17-36.

Michel FROMONT, *Droit administratif des États européens*, PUF, Paris, 2006, 362 p.

José GASCON Y MARIN, « Les transformations du droit administratif international », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, volume 34, 1930, pp. 1-74.

Benedict KINGSBURY, Nico KRISCH & Richard B. STEWART, « The emergence of global administrative law », *Law and Contemporary Problems*, vol. 68, 2005, n° 3-4, pp. 15-61.

Thomas PERROUD, *La fonction contentieuse des autorités de régulation en France et au Royaume-Uni*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque des Thèses, vol. 127, Paris, 2013, 1293 p.

Susan ROSE-ACKERMAN, Peter L. LINDSETH, *Comparative Administrative Law : An Introduction*, Edward Elgar, Yale Law School, John M. Olson Center for Studies in Law, Economics, and Public Policy Research Paper No. 424, 2010, 688 p.

Jean SIRINELLI, *Les transformations du droit administratif par le droit de l'Union européenne. Une contribution à l'étude du droit administratif européen*, LGDJ, Bibliothèque de droit public, Tome 266, Paris, 2011, 617 p.

Ulrich STELKENS, « Chapitre XI. Vers la reconnaissance de principes généraux paneuropéens du droit administratif dans l'Europe des 47 ? », in Jean-Bernard AUBY, Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (dir.), *Traité de droit administratif européen*, 2ème édition, Bruylant, collection Administrative law / Droit administratif, Bruxelles, pp. 713-740.

Jacques ZILLER, « L'usage du qualificatif de droit administratif en droit comparé », in Clémentine BORIES (dir.), *Un droit administratif global ? / A Global Administrative Law ?*, Pedone, CEDIN, CRDP, Paris, 2012, pp. 127-137.