

**LE NOUVEAU CADRE ADMINISTRATIF INSTITUÉ
PAR LE TRAITE ETABLISSANT UNE
CONSTITUTION POUR L'EUROPE**

Maître assist. drte. Gina Livioara GOGA
Université "Danubius" de Galati

Rezumat: *Tradițiile constituționale ale statelor membre reprezintă un element determinant în contextul apariției unui drept administrativ european.*

O mare parte dintre principiile de drept administrativ sunt amintite în cadrul Tratatului instituind o Constituție pentru Europa. Principiile privesc, pe de o parte, activitatea instituțiilor Uniunii, celelalte fiind direct aplicabile în statele membre.

Acestea constituie principiile generale care reglementează acțiunile administrative în cadrul Uniunii, chiar dacă în cadrul acestora sunt prezentate și nenumărate deosebiri care există între statele membre.

Cuvinte-cheie: *principii, drept, administrativ, european, comunitar, constituție, administrație publică*

Abstract: *The Constitutional Traditions of the Member States represent a decisive element at the appearance of a European administrative law.*

Much of the principles of administrative law are mentioned in the Treaty, establishing a Constitution for Europe. The principals concern on the one hand, the Union's institutions work, and on the other hand are directly applicable in Member States.

They constitute the general principles governing administrative actions within the Union, even if there are presented numerous differences that exist between Member States.

Keywords: *principles, law, administrative, European, Community, constitution, public administration*

L'apparition d'un ordre juridique communautaire par la constitution d'un véritable traité constitutionnel, qui inclut tous les autres traités antérieures, a représenté un pas important tant dans le contexte de la globalisation, que dans le plan de la redéfinition des rapports entre les institutions de l'Union et ses citoyens.

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe a été signé le 29 octobre 2004, à Rome, après avoir été adopté au cours de la Conférence Intergouvernementale de 17 et 18 juin 2004.

La première partie du traité établissant une Constitution pour l'Europe, fixe les aspects fondamentaux de l'Union Européenne, comme la définition, les objectifs, la structure et ses compétences. La deuxième partie de ce traité fait référence à la Charte des Droits Fondamentaux, qui a été adoptée à Nice, en 2000. La troisième partie du traité établit les politiques et le fonctionnement de l'Union Européenne. Enfin, la quatrième partie contient les dispositions finales du traité.

L'élaboration d'un tel traité à caractère constitutionnel par les États membres de l'Union Européenne, s'est avéré nécessaire de plusieurs points de vues.

Premièrement, il était nécessaire de créer un nouveau climat de sécurité et de cohérence pour la totalité des normes instituées dans les Traités antérieures à ce Traité constitutionnel. Le nouveau texte constitutionnel est devenu un véritable instrument juridique, bâti sur des traités constitutifs et modifiants, mais qui ont été, pourtant, complétés par les groupes de travail de la Convention instituée au cours du Conseil Européen de Laeken, avec des normes qui proposaient des solutions aux nouvelles provocations auxquelles se confronte l'Union Européenne. Une fois la personnalité juridique de l'Union Européenne acquise, les rapports entre les institutions de l'Union et les citoyens des États membres se sont consolidés, au sens d'un rapprochement des citoyens.

En même temps, on a introduit dans le texte du Traité, comme un élément de nouveauté, des normes concernant les droits et les libertés fondamentaux de l'homme institués par la Charte des Droits Fondamentaux. Cette action est normale, si on pense que la réalisation d'un ordre fédéral suppose non seulement l'organisation et la délimitation des compétences entre l'Union et les États membres, mais aussi des dispositions concernant la citoyenneté et les droits fondamentaux.

Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, consacre un espace important aux prévisions concernant l'administration publique et établit de nouveaux principes étroitement liés à l'administration publique, en particulier à la répartition des pouvoirs entre les États membres et l'Europe et aux différents types de papiers légaux en Europe.

L'article I-19, Titre IV, intitulé „Les Institutions de l'Union” nous présente toutes les institutions de l'Union Européenne, qu'elles soient législatives, administratives ou judiciaires. Ce titre présente quels sont, en général, les pouvoirs et les limites des compétences attribuées aux institutions de l'Union.

De cette manière, l'Union dispose d'un cadre institutionnel unique, qui vise à promouvoir ses valeurs, à poursuivre ses objectifs, à servir ses intérêts, ceux de ses citoyens et ceux des États membres et à assurer la cohérence, l'efficacité et la continuité de ses politiques et de ses actions. Les institutions de l'Union Européenne sont le Parlement européen, le Conseil européen (son rôle politique est complété par celui juridique), le Conseil des ministres (ci-après dénommé «Conseil»), la

Commission européenne (ci-après dénommée «Commission») et la Cour de justice de l'Union européenne. Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par la Constitution, conformément aux procédures et conditions prévues par celle-ci, les institutions pratiquant entre elles une coopération loyale.

Le Titre V présente les instruments juridiques utilisés par l'Union dans l'exercice de ses compétences, comme la loi européenne qui va remplacer l'actuel règlement, la loi-cadre qui va remplacer la directive, le règlement européen, la décision européenne, les recommandations et les avis. La manière dont ces institutions sont présentées et définies, hiérarchise la force juridique de ces actes législatifs. Les premiers actes législatifs, le règlement et la décision sont des actes non législatifs et les recommandations et les avis n'ont pas de force juridique contraignante²⁰⁶.

Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe établit les principes de l'administration, applicables au niveau des institutions de l'Union et aussi des principes applicables au niveau des Etats membres.

Les principes généraux gouvernant le processus administratif en Europe

Le principe de la transparence des procédures des institutions, des organes, des organismes et des agences de l'Union est mentionné dans l'article I-50, qui prévoit que la promotion d'une bonne gouvernance, la participation de la société civile, les institutions, les organes, les organismes et les agences de l'Union doivent travailler dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture.

En plus, tout débat du Parlement européen et du Conseil, lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif, doit se dérouler conformément au principe de la publicité des séances. Le point 3 de cet article prévoit que la loi européenne établit les principes généraux et les limites qui, pour des raisons d'intérêt public ou privé, régissent l'exercice du droit d'accès à de tels documents des institutions, des organes, des organismes et des agences de l'Union. Chaque citoyen de l'Union ou chaque personne physique ou personne morale ayant sa résidence ou son siège social dans un des États membres peut jouir de ce droit d'accès.

Les institutions, les organismes et les agences de l'Union vont assurer le respect de la transparence de leurs oeuvres et définissent, pour l'application de l'article I-50, dans leurs règlements de procédure, les dispositions spécifiques concernant l'accès du public aux documents. La Cour de Justice de l'Union Européenne, la Banque Centrale Européenne et la Banque Européenne d'Investissements vont faire l'objet des dispositions de l'article I-50 paragraphe 3 et du présent article dans l'exercice des fonctions administratives. Le Parlement Européen et le Conseil assurent la publication des documents concernant les

²⁰⁶ L'Article I-33, *Le traité établissant une constitution pour l'Europe*, publié dans le Journal Officiel no. C310/16.12.2004., Rome, 2004.

procédures législatives, conformément aux dispositions de l'article I-50 paragraphe 3.²⁰⁷

Le principe de la coopération est inclus par les prévisions de l'article I-5, paragraphe 2 et fait référence aux relations entre l'Union et les États membres.

Conformément au principe de la coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions qui découlent de la Constitution, les États membres étant obligés de prendre toutes les mesures générales ou spécifiques nécessaires pour assurer l'exercice des obligations qui découlent de la Constitution ou des actes des institutions de l'Union, pour faciliter l'accomplissement de la mission de l'Union et pour s'abstenir de toute mesure qui pourrait mettre en danger la réalisation des buts énoncés dans la Constitution.

À la différence des prévisions antérieures du Traité instituant la Communauté européenne, le Traité établissant une constitution pour l'Europe introduit une nouvelle section intitulée la Coopération Administrative, dans laquelle on stipule que l'application efficace à l'échelle nationale du droit de l'Union, par les États membres, fait essentiel pour le bon fonctionnement de l'Union, est considérée comme un problème d'intérêt commun. L'Union peut soutenir les efforts des États membres pour l'amélioration de leur capacité administrative d'appliquer le droit de l'Union. Cette action peut inclure la facilitation de l'échange d'information et de fonctionnaires publics, de même que le soutien des programmes de formation professionnelle. Aucun État membre n'est obligé à recourir à ce soutien. Les lois européennes fixent les mesures nécessaires pour la réalisation de ce but, en excluant toute harmonisation du cadre légal et réglementaire de la part des États membres.

Conformément à l'article I-37, les États membres prennent toutes les mesures de droit interne pour mettre en application les actes obligatoires du point de vue juridique de l'Union.

Un autre exemple qui place le principe de la coopération à la base du procès administratif européen confirme l'idée que la coopération se trouve non seulement à la base de l'exécution des normes communautaires par les États membres de l'Union, mais aussi à la base de l'élaboration de ces normes. L'article I-23 prévoit que le Conseil exerce des fonctions de définition des politiques et de coordination, en concordance avec les conditions établies dans la Constitution. En plus, l'article III-141 du Traité Constitutionnel, prévoit que la loi-cadre européenne facilite l'accès aux activités indépendantes et l'exercice des États membres de la coordination des dispositions légales, réglementaires et administratives en ce qui concerne l'accès aux activités indépendantes et à leur exercice.

Un autre principe consacré par le Traité Constitutionnel (article III-268) est celui de la solidarité et du partage équitable des responsabilités entre les États membres dans le domaine des politiques de l'Union mentionnées dans cette section,

²⁰⁷ L'article III-399, *Le traité établissant une constitution pour l'Europe*, publié dans Journal Officiel no. C310/16.12.2004., Rome, 2004.

y compris sur le plan financier. Les actes de l'Union adoptés en vertu de la présente section prévoient des mesures appropriées pour l'application de ce principe.

Le principe de l'efficacité trouve son application dans l'article III-401, par les effets que les actes du Conseil, de la Commission et de la Banque Centrale Européenne produisent et qui instituent une obligation pécuniaire pour des personnes autres que l'État, ceux-ci constituant un titre exécutoire. L'exécution forcée est réglementée par les règles de procédure civile en vigueur dans l'État membre, sur le territoire duquel celle-ci a lieu. Une formule exécutoire est annexée à la décision, sans aucun autre contrôle que celui de la vérification de l'authenticité de la décision faite par l'autorité nationale que chaque gouvernement national désigne dans ce sens et dont celui-ci informe la Commission et la Cour de Justice de l'Union européenne. Après avoir fini ces formalités, à la demande de la partie intéressée, celle-ci peut continuer l'exécution forcée par une réclamation directe faite à l'autorité compétente, conformément à la législation nationale. L'exécution forcée ne peut être suspendue qu'en vertu d'une décision de la Cour de Justice de l'Union européenne. Pourtant, le contrôle de la régularité des dispositions d'exécution est du ressort des juridictions nationales.

Quant à la responsabilité de l'Union, celle-ci n'est pas tenue responsable pour les obligations des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques, organisme ou entreprises publiques d'un État membre, l'Union n'assume pas ces obligations, mais tout cela se passe sans toucher aux garanties financières réciproques existant pour la réalisation, en commun, d'un projet spécifique. Le Conseil, sur la proposition de la Commission, peut adopter les règlements ou les décisions européennes contenant les définitions nécessaires à l'application des interdictions prévues dans les dispositions III-181 et III-182 du présent article. Celle-ci prend une décision après la consultation du Parlement Européen.²⁰⁸

Les principes applicables dans les États membres de l'Espace Administratif européen

Aucun traité juridique constitutif antérieur (le Traité de Rome de 1957 ou le Traité de Maastricht de 1992) ne fournit un modèle d'administration applicable à tous les États membres.

Chaque État a joui de la liberté d'action quant au choix des principes de droit administratif. Cependant, on doit tenir compte de divers et systèmes de gouvernement et traditions légales qui ont eu un rôle décisif dans l'élaboration de la structure organisatrice, de la dimension de l'administration publique et du partage des compétences législatives et exécutives entre les États membres de la Communauté.

²⁰⁸ L'article III-183, *Le traité établissant une constitution pour l'Europe*, publié dans le Journal Officiel no. C310/16.12.2004., Rome, 2004.

Pourtant, un grand nombre de principes communs ont été appliqués et invoqués, à la longue, par les Cours nationales, de même que par la jurisprudence de la Cour de Justice européenne, ceux-ci faisant maintenant parti de l'acquis communautaire.

Pour pouvoir parler d'un espace administratif européen, on doit accepter l'existence d'une série de principes administratifs, règles et décisions que l'on puisse appliquer, d'une manière uniforme, sur un territoire déterminé, sous l'autorité de la Constitution. Dans plusieurs États membres de l'Union, ces principes sont, en général, établis par la Constitution et puis transposés dans une série d'actes administratifs, d'actes procéduraux, lois organiques, etc.

Ainsi, tous les États membres appliquent le principe de l'État de droit ou de „l'administration par la loi”, qui suppose que l'administration publique décide conformément aux règles juridiques établies et en fonction de l'interprétation faite par les Cours, sans tenir compte d'autres aspects. L'État de droit impose l'élimination du pouvoir arbitraire, du *clientélisme* et d'autres écarts entrepris par une autorité publique, qui peuvent contredire les règles générales stipulées et publiées dans une décision réglementaire spécifique.

Ce principe se trouve à la base de la confiance et de la prévisibilité dans l'administration publique. Les deux desiderata ne sont pas en contreviennent pas au pouvoir discrétionnaire de l'administration, car on ne saurait prendre ce type de pouvoir pour le pouvoir arbitraire. Les décisions par lesquelles se manifeste ce type de pouvoir, se réfèrent à ces aspects qui, dans un cadre légal, offrent la liberté de décision à l'autorité publique. Le pouvoir discrétionnaire apparaît comme une nécessité, parce que la législation ne peut pas prévoir toute sorte de situations, possibles au fil du temps. Dans ces cas, les autorités publiques sont obligées d'agir conformément au principe de bonne foi, de poursuivre l'intérêt public d'une manière raisonnable, de suivre les procédures justes et de respecter les principes de la non-discrimination et de la proportionnalité.²⁰⁹

Le principe de la proportionnalité suppose que l'action administrative se déroule d'une manière proportionnelle avec l'objectif poursuivi, sans que les citoyens soient privés d'un élément qui aura limité un certain aspect de leur but ou sa finalité légale. Celui-ci se passe dans les cas d'expropriation d'une personne par la privation de son droit de propriété en faveur de l'intérêt public.

Le Code européen de la bonne conduite administrative prévoit que dans l'adoption des décisions, le fonctionnaire doit s'assurer que toutes les mesures prises soient proportionnelles avec le but suivi, pour qu'on évite la limitation des droits des citoyens ou l'imposition d'obligations à leur charge, dans le cas où ces restrictions ou obligations ne se trouvent pas dans un rapport raisonnable avec le but de l'action

²⁰⁹ Principes Européen pour l'Administration Publique, Ed. SIGMA Paper No.27, 1999, OECD, p. 9-10.

poursuivie. Lors de la prise des décisions, le fonctionnaire va respecter l'équilibre entre les intérêts des personnes privées et ceux du large public.²¹⁰

De même, les États membres se dirigent d'après les principes de la transparence et de l'ouverture, qui nous montrent non seulement quel est le degré d'ouverture dans le cas d'un scrutin ou vérification, mais aussi que l'administration peut accepter un point de vue extérieur.

Le principe de la responsabilité suppose que toute personne ou autorité explique et justifie ses propres actions. Autrement dit, tout organisme administratif doit répondre devant une autre autorité administrative, législative ou juridique pour ses actes.

Les principes de l'efficacité et celui de l'efficacités sont deux principes étroitement liés au management du service public. L'efficacité se réfère au rapport existant entre le résultat obtenu et l'objectif qu'on doit atteindre. L'efficacité se réfère au rapport entre le résultat obtenu et les méthodes utilisées. L'Union Européenne impose aux États membres, par l'acquis communautaire, la nécessité d'une administration efficace qui respecte les termes prévus pour la prise et la mise en application des mesures légales.

Bibliographie:

1. Alexandru, Ioan, *Droit administratif européen*, en collaboration, București, Editura Lumina Lex, 2005.
2. *** *Le traité établissant une constitution pour l'Europe*, publiée dans le Journal Officiel no. C310/16.12.2004., Rome, 2004.
3. *** *Principes Européen pour l'Administration Publique*, SIGMA Paper No.27, 1999, OECD.
4. *** *Le Code Européen de la bonne conduite administrative*, Médiateur Européen, Les Communautés Européennes, 2005.
5. *** *Legislation communautaire primaire – le Traité de Rome, l'Acte Unique Européen, le Traité de Maastricht, le Traité d' Amsterdam, le Traité de Nice.*
6. www.europa.eu.int

²¹⁰ *Le Code Européen de la bonne conduite administrative*, Médiateur Européen, Les Communautés Européennes, 2005 p. 11.