

**PRINCIPES COMMUNS APPLICABLES DANS LE
DOMAINE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DANS
CERTAINS ÉTATS DE L'UNION EUROPÉENNE**

Professeur d'Université Vasilica NEGRUȚ
Université "Danubius" de Galati

Rezumat: *Principiile generale ale dreptului sunt cele care determină măsurile sistemului. Pe de o parte, principiile dreptului definesc linia generală a sistemului juridic, conducând activitatea creatorului de legi; pe de altă parte, principiile generale au și ele un rol în administrarea sistemului de justiție, deoarece persoanele care au drept sarcină aplicarea sistemului de legi trebuie să cunoască "litera legii", dar și "spiritul legii", iar principiile sistemului judiciar constituie exact "spiritul legii".*

Principiile comune care sunt aplicabile în domeniul administrației publice în țările Uniunii Europene sunt următoarele: principiul legalității, principiul proporționalității, principiul transparenței, principiul motivației.

Cuvinte-cheie: *principii generale de drept, administrație publică, principiul legalității, principiul proporționalității, principiul transparenței, principiul motivației*

Abstract: *The general principles of law are those that determine the system measures. On the one hand, the principles define the law's general patterns of the legal system, leading the lawmaker's activity; on the other hand, the general principles have also a role in the administrative justice system, because people who have the task of implementing the law system must know the "point of law" but also "the spirit of the law" and the principles of the judiciary system are exactly the "spirit of the law".*

The common principles that are applicable in public administration, in the European Union countries, are: the legality principle, the proportionality principle, the transparency principle, the motivation principle.

Keywords: *general principles of law, public administration, the legality principle, the proportionality principle, the transparency principle, the motivation principle*

I. Considérations générales.

Les principes de droit sont les idées conductrices (les prescriptions fondamentales) du contenu de toutes les normes juridiques. Ils jouent un rôle constructif, mais aussi un rôle valorisant pour le système de droit, en ce sens qu'ils comportent des demandes objectives de la société, des demandes qui ont des manifestations spécifiques dans le processus de constitution du Droit et dans le processus de réalisation du droit¹.

Le mot «*principe*» vient du mot latin «*principium*» qui signifie «*commencement*», «*origine*», ayant aussi le sens d'«*élément fondamental*».

Un principe peut se présenter sous des formes diverses: axiomes, déductions, mais en particulier comme une généralisation de faits expérimentaux. Lorsque la généralisation couvre une totalité de ces faits expérimentaux, on se trouve devant un principe général².

L'existence des principes généraux s'impose comme nécessaire, parce que les principes généraux du droit donnent la mesure du système. D'une part, les principes du droit tracent la ligne directrice pour le système juridique. En ce sens, les principes de droit exercent une action constructive, guidant l'activité du législateur. D'autre part, les principes généraux ont aussi un rôle dans l'administration de la justice, parce que les personnes qui ont le devoir d'appliquer le droit, doivent connaître non seulement «*la lettre de la loi*», mais aussi «*l'esprit de la loi*»³.

Il faut aussi préciser que les principes généraux n'existent pas d'une manière abstraite, sans aucun rapport avec les réglementations des branches du droit. Ils constituent, en ce sens, le fondement des principes spécifiques des branches du droit.

II. Le principe de la légalité.

Comme l'a montré la littérature de spécialité, le principe de la légalité représente, à l'heure actuelle, le principe fondamental de l'organisation et du fonctionnement de l'administration publique dans n'importe quel État démocratique et de droit⁴. La loi, en conformité avec l'opinion du professeur Alexandru Negoită, constitue une base de référence dans l'appréciation de l'administration publique.

Le principe de la légalité consiste, par essence, en la nécessité que l'activité toute entière des autorités de l'administration publique des pays membres de l'Union Européenne se développe ayant pour fondement les lois et en conformité avec celles-ci. Le but en est d'exécuter les lois respectives.

Les autorités publiques prennent des décisions en respectant les règles et les principes généraux appliqués d'une manière objective dans le cas de toute personne qui adresse une demande. L'administration publique doit prendre des décisions en

¹ Popa, Nicolae, Eremia, Mihail-Constantin, Cristea, Simona, *Teoria generală a dreptului*, ed. a 2-a, București, Editura All Beck, 2005, p. 99.

² *ibidem*, p. 100.

³ Popa, Nicolae, Eremia, Mihail-Constantin, Cristea, Simona, *op. cit.*, p. 104.

⁴ Manda, C. C., *Drept administrativ. Controlul administrativ în spațiul juridic european*, București, Editura Lumina Lex, 2005, p.47.

fonction des lois en vigueur, sans tenir compte des autres aspects.

On peut retrouver ce principe dans « *Le code européen de la bonne conduite administrative* »¹, qui, dans l'article 4, intitulé «Légalité», établit que «*Le fonctionnaire public communautaire agit conformément au droit et applique les procédures inscrites dans la législation communautaire. Il veille en particulier à ce que les décisions affectant les droits et les intérêts des personnes aient une base juridique, et que leur contenu soit en conformité avec le droit.*»

Le principe de la légalité est reflété de diverses manières dans les constitutions des États membres de l'Union Européenne, mais, quelle que soit la manière de l'aborder, il s'avère être une valeur constante de l'État de droit².

En France, par exemple, le principe de la légalité est synonyme avec l'État de droit, et les sources de la légalité sont examinées, en général, en conformité avec la distinction entre les règles écrites extérieures à l'administration (Constitution, le Préambule de la Constitution, les Conventions internationales et les lois – l'article 55 de la Constitution), les règles des juges et les règles instituées imposées par l'administration³. La garantie de la légalité de l'activité appartenant à l'administration publique est donnée par l'activité de la juridiction administrative dirigée par le Conseil d'État, qui a eu un rôle à part pour la limitation des pouvoirs de l'exécutif.

En Allemagne aussi, l'administration est obligée, en conformité avec la Constitution, d'agir d'une manière objective, dans le respect de la loi. Le principe de la légalité, analysé en un sens restreint, comporte deux éléments: la prééminence de la loi et le domaine réservé à la loi⁴.

Le principe de la prééminence de la loi se concentre sur la soumission de l'administration aux lois déjà existantes, et signifie que l'administration ne peut prendre aucune mesure qui contredise la loi⁵.

¹ Fondé sur l'art. 308 du Traité qui institue la Communauté Européenne, il a été approuvé par une résolution du Parlement Européen le 6 septembre 2001, ayant pour but d'expliquer, en détail, ce que signifie dans la pratique des institutions, des administrations et des fonctionnaires de l'Union Européenne, le droit à une bonne administration. Le code est appliqué dans le cas des relations des institutions et des administrations avec le public, à l'exception de celles qui sont réglementées par des dispositions spécifiques. Les principes prévus par le Code ne sont pas appliqués dans le cas des relations entre les institutions et leurs fonctionnaires; elles sont réglementées par les normes prévues par le Statut des fonctionnaires de l'Union Européenne (l'art. 3). Dans le sens du Code, le terme "institution" vise une institution ou un organisme de la Communauté, et par „fonctionnaire” l'on comprend un fonctionnaire ou un autre employé des Communautés Européennes. Le terme „le public” désigne les personnes physiques ou juridiques, qu'elles aient ou non le domicile ou le siège social dans un des États membres.

² Lazăr, Rozalia-Ana, *Legalitatea actului administrativ*, București, Editura All Beck, 2004, p. 51.

³ Debbasch, Charles, *Institutions et droit administratif*, 4-e éd., Presses Universitaires de France, 1998, p. 334; Rouault, Marie Christine, *Droit administratif*, Paris, Gualino éditeur, 2005, p. 137 și urm.

⁴ Schwarze, J., *Droit administratif européen*, Editions Bruylant et Office des publications des Communautés européennes, 1994, vol. I, p. 225 et suiv.

⁵ Apostol-Tofan, Dana, *Instituții administrative europene*, București, Editura C. H. Beck, 2006, p. 38.

En conformité avec le principe de l'existence d'un domaine réservé à la loi, l'administration ne peut agir que dans la situation où elle a reçu le droit de le faire par une loi.

En Grande Bretagne, la soumission de l'administration à la loi, est le résultat de deux principes constitutionnels fondamentaux. Le premier est représenté par la Souveraineté du Parlement, qui donne le droit au Parlement britannique, en concordance avec le monarque, considéré comme le second pilon de la souveraineté, de disposer d'un pouvoir législatif, en principe illimité. En concordance avec le deuxième principe - de la Souveraineté de la loi, l'administration publique se soumet au système de *common law* dans sa forme modifiée par les lois parlementaires.¹

L'administration doit agir comme toute personne particulière, et son action se soumet au contrôle des instances judiciaires ordinaires.

La légalité de l'action administrative est garantie partiellement par les moyens de la doctrine «*ultra vires*», qui prévoit que, si l'exécutif agit en dehors de la sphère où il est autorisé de le faire, son action est un abus de pouvoir, et, par conséquent, elle est illégale². La conduite de l'administration est imposée aussi par l'intermédiaire du principe de la «*Justice naturelle*». La mise en œuvre de ce principe oblige, essentiellement, le droit à une audience correcte et que personne n'est en mesure de juger sa propre cause.

En Italie, en conformité avec quelques dispositions constitutionnelles directes, les autorités publiques sont organisées d'une manière permettant d'assurer un bon fonctionnement et l'impartialité administrative. En même temps, le principe de la légalité correspond à «*l'idée de soumission de l'exécutif à la loi et au droit*»³.

La notion de légalité est étroitement liée à la compétence légale. De cette manière, les autorités publiques prennent des décisions seulement en ce qui concerne les problèmes qui relèvent de leur compétence légale. La compétence représente un ensemble d'attributions établies par la loi pour le bon fonctionnement du service public, en vertu desquelles le fonctionnaire peut prendre des décisions sur une question d'intérêt public, ce qui non seulement autorise la personne en cause de prendre une décision, mais l'oblige aussi d'en assumer la responsabilité⁴. L'autorité publique compétente ne peut renoncer à cette responsabilité.

Le principe de légalité, comme montré dans les œuvres de spécialité, ne contredit pas le pouvoir discrétionnaire de l'administration publique, qui se définit en rapport avec les exigences de la légalité, en ce sens qu'il cesse là où ces dernières s'arrêtent⁵.

¹ Schwarze, J., *op. cit.*, vol. I, 1994, p. 233.

² Lazăr, Ana-Rozalia, *op. cit.*, p. 55; Alexandru, Ioan, *Drept administrativ comparat*, București, Editura Lumina Lex, 2000, p. 77 et suiv.

³ Schwarze, J., *op. cit.*, vol. I, 1994, p. 232.

⁴ Ioan Alexandru (coordonator), *op. cit.*, p. 157

⁵ Apostol-Tofan, Dana, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, București, Editura All Beck, 1999, p. 44.

Le pouvoir discrétionnaire ne suppose - en aucun cas, qu'on déroge à la lettre de la loi. La Cour Européenne de Justice a élaboré une jurisprudence du pouvoir discrétionnaire dans l'administration publique, en établissant son cadre d'exercice; les autorités publiques sont obligées d'agir seulement en conditions de bonne foi, de suivre l'intérêt public d'une manière raisonnable, d'appliquer des procédures correctes et de respecter les demandes de la non-discrimination.

III. Le principe de la proportionnalité.

En conformité avec ce principe, les moyens utilisés par les autorités doivent être proportionnels avec leur but¹.

L'action administrative doit se dérouler d'une manière proportionnelle avec le processus; elle ne doit priver les citoyens d'aucun droit qui puisse affecter le but proposé.

Le concept de «*proportionnalité*» a été développé en particulier dans la jurisprudence de la Cour Européenne de Justice, s'avérant significatif dans le cas des enquêtes administratives sollicitées, par exemple celles visant l'expropriation, où les personnes physiques sont privées du droit de propriété en faveur de l'intérêt publique.

Dans la littérature de spécialité, il est démontré que le principe de la proportionnalité est présent dans la majorité des États membres de l'Union Européenne². En même temps, il est précisé qu'il faut opérer une distinction entre les pays où ce principe s'applique au droit administratif dans son ensemble (l'Allemagne, le Portugal, l'Autriche, la Hollande) est ceux où son utilisation est limitée au champ d'application du Droit communautaire.

Le principe de la proportionnalité est prévu aussi dans le Traité instituant une Constitution pour l'Europe où, dans les articles I – 11 dédiés aux principes fondamentaux de l'Union, au point 4, l'on affirme qu'«en vertu du principe de la proportionnalité, le contenu et la forme des actions de l'Union n'excluent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de la Constitution».

L'application du principe est détaillée dans le Protocole pour l'application des principes de la subsidiarité et de la proportionnalité, de la seconde partie de la Constitution (Dispositions générales et finales).

Le principe de la proportionnalité peut être retrouvé aussi dans le Code européen de la bonne conduite administrative, qui stipule que «dans le processus d'adoption des décisions, le fonctionnaire va s'assurer que les mesures prises sont proportionnelles avec le but proposé».

De même, «le fonctionnaire va éviter de limiter les droits des citoyens ou de leur imposer des obligations, au cas où ces limitations ou tâches ne se trouvent pas

¹ Manolache, Octavian, *Tratat de drept comunitar*, București, Editura C. H. Beck, 2006, p. 43.

² Ziller, Jacques, *Le principe de proportionnalité en droit administratif et en droit communautaire*, dans „Actualité juridique – Droit administratif”, du 20 juin 1996, numéro spécial, p. 185. Le principe de la proportionnalité est prévu aussi par la Constitution de la Roumanie, dans l'art. 53, qui fait référence à la restriction de l'exercice de quelques droits ou libertés.

dans un rapport raisonnable avec le but de l'action suivie».

IV. Le principe de la transparence

Le principe de la transparence dans l'administration publique, se retrouve dans la législation de beaucoup d'États de l'Union Européenne, y compris la Roumanie.

En ce sens, on retrouve les prévisions de la Loi numéro 52/2003 concernant la transparence décisionnelle dans l'administration publique¹. Cet acte normatif «*se propose d'approcher la société civile de l'activité décisionnelle de l'administration publique, en établissant les modalités concrètes par lesquelles cela va être réalisé*»². En conformité avec la loi, les citoyens, individuellement ou constitués dans des associations, peuvent s'impliquer, de manière directe et active, dans la procédure d'élaboration des actes administratifs normatifs³. Par conséquent, la politique de l'administration publique doit être caractérisée par ouverture et transparence.

Ces deux notions sont consacrées aussi dans le Traité sur l'Union Européenne. De telle manière, en concordance avec les prévisions des articles 1, paragraphe 2, «*le traité marque une nouvelle étape dans le processus de création d'une union de plus en plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans le cadre de laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible des principes d'ouverture et rapprochement des citoyens*».

En même temps, le Traité instituant une Constitution pour l'Europe, précise, dans l'article I – 47, que les institutions de l'Union accordent aux citoyens et aux associations représentatives, la possibilité de faire connaître et de modifier, publiquement, leurs opinions concernant tous les domaines d'action de l'Union.

La transparence des procédures des institutions, des organes et organismes de l'Union est mentionnée dans l'article I-50 du Traité. N'importe quel citoyen de l'Union ou n'importe quelle personne physique ou juridique qui a sa résidence ou son siège social dans l'un des États membres, bénéficie du droit d'avoir accès aux documents des institutions, des organes et des organismes de l'Union, chacun d'eux ayant, dans le règlement propre de procédure, des dispositions spéciales concernant l'accès aux documents.

L'ouverture et la transparence dans l'administration publique doivent être accompagnées par l'obligation des autorités publiques de motiver ses décisions.

V. Le principe de la motivation

Dans la doctrine, par le mot «motif», on comprend les prévisions juridiques déterminant les institutions publiques de prendre des décisions, mais aussi les

¹ Publié dans le *Journal Officiel de la Roumanie*, première partie, no 70 du 20.02.2003.

² Apostol-Tofan, Dana, *Quelques considérations sur la Loi concernant la transparence décisionnelle en l'administration publique*, dans *Le Courrier Judiciaire*, no. 3, 2003, pp. 23–31.

³ Apostol-Tofan, Dana, *op. cit.*, 2006, p. 45.

raisons qui justifient l'émission de l'acte en cause¹.

Le principe de la motivation impose la nécessité que les autorités publiques qui émettent ou adoptent des actes administratifs montrent, d'une manière directe et implicite², les éléments de fait et de droit qui déterminent la solution adoptée.

La motivation de l'acte administratif se justifie par le fait qu'elle augmente l'esprit de responsabilité des fonctionnaires et permet un contrôle efficace de la légalité³.

L'introduction du caractère obligatoire de la motivation des actes administratifs est appréciée dans la doctrine roumaine actuelle; elle diminuerait le risque que l'administration prenne des décisions arbitraires, abusives et deviendrait, finalement, un facteur de progrès pour l'administration⁴.

Dans l'opinion d'un autre auteur⁵, l'utilité de motiver les décisions présente un triple intérêt. C'est-à-dire, mettre en évidence les motifs, signifie expliquer la décision et, par conséquent, éviter des conflits possibles entre l'administration et les administrateurs qu'elle sert. D'autre part, l'obligation de la motivation détermine l'administration de ne pas prendre des décisions pour des raisons qui ne peuvent être présentées à l'opinion publique, de sorte que l'administration puisse se guider dans son activité de normes morales. De même, la motivation permet un contrôle efficace du supérieur dans la hiérarchie sur le contenu de la décision, tout comme un contrôle juridictionnel rigoureux des instances du contentieux administratif.

Au niveau des États membres de l'Union Européenne, on constate la tendance générale d'imposer aux autorités publiques l'obligation de motiver leurs actes.⁶

En France, par exemple, en conformité avec la Loi du 11 juin 1979, il faut motiver toutes les décisions qui restreignent l'exercice des libertés publiques ou qui, en général, constituent: une mesure de police; l'application d'une sanction; la subordination de l'acte d'accorder une autorisation sous des conditions restrictives; la restriction ou l'abrogation d'une décision constitutive de droits; l'opposition à une prescription; la déchéance d'un droit ou la perte de ce droit; la dérogation à des règles générales établies par les textes légaux; le refus d'émettre une certaine autorisation⁷.

La loi française prévoit aussi des exceptions de l'obligativité de motiver ses décisions, voire lorsque les décisions font référence à un secret protégé par la loi (le secret médical, le secret des délibérations du gouvernement, le secret de la défense

¹ Mothijssen, Pierre, *Recueil de droit européen*, 7^e édition, l'Éditure Club Europa, 2002, p. 35.

² Apostol-Tofan, Dana, *op. cit.*, 2006, p. 46.

³ *idem*.

⁴ Vedinaș, V., *Drept administrativ și instituții politice și administrative*, București, Editura Lumina Lex, Bucarest, 2002, p. 98.

⁵ Oroveanu, M., *Tratat de drept administrativ*, București, Editura Cerna, 1994, p. 88.

⁶ Schwarze, J., *op. cit.*, pp. 1455 - 1471.

⁷ Rouault, Marie Christine, *op. cit.*, p. 295.

nationale).

En même temps, la Loi du 11 juin 1979 précise que la motivation doit être contenue par la décision, et non pas par une décision subséquente.

En Allemagne, le principe de la motivation des actes administratifs a été consacrée dès 1976, par la Loi concernant la procédure administrative non – contentieuse, et en Belgique, par la Loi du 29 juin 1991 concernant la motivation formelle des documents administratifs, on a institué l’obligation de motiver aussi les documents administratifs individuels.

Bibliographie:

1. Alexandru, Ioan, *Drept administrativ comparat*, București, Editura Lumina Lex, 2000.
2. Apostol-Tofan, Dana, *Instituții administrative europene*, București, Editura C. H. Beck, 2006.
3. Debbasch, Charles, *Institutions et droit administratif*, 4-e éd., Presses Universitaires de France, 1998.
4. Lazăr, Rozalia-Ana, *Legalitatea actului administrativ*, București, Editura All Beck, 2004.
5. Manda, C. C., *Drept administrativ. Controlul administrativ în spațiul juridic european*, București, Editura Lumina Lex, 2005.
6. Manolache, Octavian, *Tratat de drept comunitar*, București, Editura C. H. Beck, 2006.
7. Mothijssen, Pierre, *Recueil de droit européen*, 7^e édition, l’Édition Club Europa, 2002.
8. Oroveanu, M., *Tratat de drept administrativ*, București, Editura Cerna, 1994.
9. Popa, Nicolae, Eremia, Mihail-Constantin, Cristea, Simona, *Teoria generală a dreptului*, ed. a 2-a, București, Editura All Beck, 2005.
10. Rouault, Marie Christine, *Droit administratif*, Paris, Gualino éditeur, 2005.
11. Schwarze, J., *Droit administratif européen*, vol. I, Editions Bruylant et Office des publications des Communautés européennes, 1994.
12. Vedinaș, V., *Drept administrativ și instituții politice și administrative*, București, Editura Lumina Lex, Bucarest, 2002.