
Herwig C.H. Hofmann¹

« Mouvements et résistances de l'intégration administrative »

in Jean-Bernard Auby, Jacqueline Dutheil de la Rochère, Emily Chevallier (ed.) *Traité de droit administratif européen*

I.	Reconstruire l'intégration administrative européen	2
1)	Un aperçu des origines et des phases de développement.....	4
2)	Questions ouvertes	9
3)	La pluralisation de l'administration européenne	10
4)	Conséquences	14
II.	L'administration européenne : un système coopératif entre une pluralité d'acteurs.....	16
1)	Coopération procédurale.....	17
2)	Gestion de l'information	20
3)	Comment aborder la coopération procédurale mise en œuvre par voies d'information et de procédures composites ?	21
III.	Mouvements et résistances de l'intégration administrative	24

¹ Professeur de droit européen et transnational public, Université du Luxembourg, Département de droit.

Ce chapitre donne, dans ses grandes lignes, un aperçu de la genèse, des raisons du développement ainsi que des formes et des fonctions de l'administration européenne telle que nous la connaissons aujourd'hui, en se focalisant spécifiquement sur l'administration de et en Europe.² A partir de là, il analyse les développements qui doivent être entrepris et poursuivis dans le futur proche, par l'analyse des mouvements et des résistances de l'intégration administrative.

Ce chapitre approche le sujet en trois étapes. Tout d'abord, il considère la genèse de l'espace administratif européen et offre des explications sur la raison pour laquelle les choses apparaissent telles qu'elles sont et quelles conséquences en résulte. Ensuite, ce chapitre se focalise sur la pluralisation d'acteurs composant l'« administration européenne » et leurs modes de coopération. Je mets en évidence l'intégration procédurale croissante au travers de procédures composites et le fait qu'il est de plus en plus pertinent de se focaliser sur les échanges d'informations qui interviennent dans l'espace administratif européen. Enfin, ce chapitre aborde les développements futurs possibles d'un espace administratif européen, et évoque les solutions adaptées aux défis structurels.

I. Reconstruire l'intégration administrative européen

L'administration européenne est souvent décrite dans le contexte métaphorique d'« espace », tel qu'un « espace administratif européen ».³ La raison n'en est pas

² Les idées reflétées dans ce chapitre sont dans la continuité de celles précédemment exposées dans : HCH Hofmann, 'Mapping the European Administrative Space' (2008) 13 *West European Politics* 662 et HCH Hofmann, *European Administration - Nature and Developments of a Legal and Political Space*, in: Carol Harlow, Giacinto della Cananea, Päivi Leino-Sandberg (eds.), *Research Handbook in EU Administrative Law*, Elgar Publishing (Cheltenham 2017) pp. 21-43.

³ HCH Hofmann, 'Mapping the European Administrative Space' in M Egeberg and D Curtin (eds), *Towards a New Executive Order in Europe* (Routledge 2009) pp. 24-38; HCH Hofmann, GC Rowe and A Türk *Administrative Law and Policy of the European Union* (OUP 2011) pp. 5-11; H Siedentopf and B Speer, 'La Notion d'Espace Administratif Européen' in J-B Auby and J Dutheil de la Rochère (eds) *Droit Administratif Européen* (Bruylant 2007) pp. 299-317; J Trondal and G Peters, 'A Conceptual Account of the European Administrative Space' in M Bauer and J Trondal (eds) *The Palgrave Handbook of the European Administrative System* (Palgrave MacMillan 2015) pp. 79-92.

seulement que la portée territoriale des pouvoirs administratifs soit liée à la compétence territoriale du droit public, mais qu'utiliser l'image d'« espace » permet d'explorer d'une manière plus contextuelle l'évolution graduelle des structures administratives, des procédures, des cultures et des approches au sein de l'Union européenne et d'autres juridictions affectées par l'intégration européenne.

L'essor et le développement de l'administration européenne dans un « espace administratif européen » ou « zone » peut être perçu de délimiter le champ d'une convergence croissante des administrations et pratiques administratives au niveau européen et à celui de diverses administrations des États membres qui sont associées d'une manière ou d'une autre à l'UE et à un « modèle européen commun ».⁴ Une approche alternative du concept d'« espace administrative européen » se concentre davantage sur le phénomène de la formation coordonnée des politiques et de la mise en œuvre subséquente du droit européen. Elle est marquée par un haut degré de coopération entre les administrations des États membres à divers niveaux, des institution et organes ou organismes de l'Union européenne ainsi que des organes ou organismes privés, semi-privés et publics de normalisation,

Cette seconde approche du concept d'espace administratif européen constitue la base de discussion de ce chapitre. Cette coopération, qui couvre diverses phases politiques, mélange des activités purement administratives à d'autres plus largement exécutives. Les diverses formes de coopération constituent la colonne vertébrale concrète de la notion théorique de « souveraineté partagée » dans l'Union européenne. Le concept d'espace administratif européen, dans cette perspective, ne se réfère pas seulement à la portée territoriale du droit et des politiques de l'Union européenne mais il est un concept qui dénote une politique plus profonde, dans la formation et la mise en œuvre de l'interaction de divers acteurs de diverses origines.

⁴ H Siedentopf and B Speer, 'La Notion d'Espace Administratif Européen' in J-B Auby and J Dutheil de la Rochère (eds), *Droit Administratif Européen* (Bruylant 2007) pp. 299-317, pp. 304-17; S Kadelbach, 'European Administrative Law and the Europeanised Administration' in C Joerges and R Dehousse (eds), *Good Governance in Europe's Integrated Market* (Oxford University Press 2002) pp.167-206.

Ce chapitre esquisse d'ailleurs les développements et possibilités de l'administration européenne dans le contexte d'un espace juridique et politique intégré. L'objectif d'étudier l'évolution et la croissance de l'administration européenne en tant que phénomène fonctionnel, organisationnel et procédural est d'améliorer à la fois notre compréhension des structures pratiques, conçues pour achever les objectifs assignés à l'administration, ainsi que l'amélioration des possibilités d'assurer la responsabilité et la légitimité des structures sous-jacentes.

1) Un aperçu des origines et des phases de développement

L'administration européenne telle que nous la connaissons aujourd'hui dans l'Union européenne s'est développée en plusieurs phases, chacune ajoutant une couche à la réalité que nous pouvons actuellement observer.⁵ Utiliser une approche par phase pour embrasser le degré et le type d'intégration existant dans l'espace administratif européen conduit à une compréhension différenciée des discussions portant sur sa nature et ses conséquences. Au cœur de l'idée d'une administration intégrée dans un espace administratif européen, on trouve la transformation de ce qui était un exercice purement territorial de l'exercice de la politique publique.

Avant la création de la Communauté européenne, ou, le cas échéant, le début du processus d'adhésion à l'Union européenne, les États étaient à des degrés divers plus ou moins souverains au sein de leurs territoires. Les administrations nationales se sont développées largement, en tant que structures spécifiquement étatiques, en reflétant les traditions organisationnelles historiques, et certaines valeurs sous-jacentes telles que le sont l'organisation régionale ou à l'inverse centralisée. Les développements d'autres systèmes juridiques ont été pris en compte par une approche volontaire ou casuistique. Au cours du temps, la création des Communautés européennes du fait de

⁵ Cette partie du chapitre est basée sur les publications antérieures telles que : HCH Hofmann, 'Mapping the European Administrative Space' (2008) 13 *West European Politics* 662; également publiée sous HCH Hofmann, 'Mapping the European Administrative Space' in M Egeberg et D Curtin (eds) *Towards a New Executive Order in Europe* (Routledge 2009) 24-38); HCH Hofmann, GC Rowe and A Türk *Administrative Law and Policy of the European Union* (OUP 2011) pp. 5-11.

son ordre juridique supranational a conduit à des changements radicaux du concept familial d' « administration territorialement distinctes ».

L'intégration européenne a, en particulier, engendré la notion de « souveraineté partagée » comme alternative à la différenciation traditionnelle entre les fonctions internes d'un État. Alors que les premiers pas vers l'intégration européenne, au cours des années 50, furent caractérisés par la mise en commun de certains pouvoirs réglementaires dans des secteurs spécifiques au travers de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) - organisation avec un caractère distinctement administratif habilitée à opérer dans un cadre de délégation étroitement lié à la spécificité du domaine et à prendre des décisions individuelles⁶ -, l'établissement d'une Communauté économique européenne (CEE) en tant que *traité cadre* a fondamentalement changé cette logique. Sa création a initialement eu l'effet d'une poursuite et d'une perception de l'intégration européenne comme « quasi constitutionnelle ». Cela résultait d'un changement de paradigme : la délégation des tâches législatives au niveau européen. Tout au long de la création de la CECA et de la CEE, les États membres avaient délégué des pouvoirs souverains aux Communautés et par conséquent ouvert leur systèmes juridiques et politiques *verticalement* non seulement en permettant au droit communautaire de primer sur le droit national en cas de conflit, mais également d'accepter son effet direct au sein de leur territoire.⁷

Cependant, ce type d'ouverture « verticale » des États membres au droit européen ne remettait pas en cause *en soi* ni le modèle traditionnel de territorialité ni le modèle national d'administration. Après tout, l'exercice du pouvoir public au niveau européen restait limité à chaque État membre pris individuellement et à la portée territoriale de sa souveraineté. C'est l'origine du modèle de distinction, cité communément jusqu'à

⁶ Voir par exemple : Affaire 4/54 *ISA v High Authority* EU:C:1955:3; Affaire 8/55 *Federation Charbonniere de Belgique v High Authority* EU:C:1956:7; Affaires Jointes 7/56 & 3-7/57 *Algera and Others v Common Assembly* EU:C:1957:7; Affaire 9/56 *Meroni v High Authority* EU:C:1958:7; Affaire 10/56 *Meroni v High Authority* EU:C:1958:8; Affaires Jointes 43/59, 45/59, & 48/59 *Von Lachmüller v Commission* EU:C:1960:37; Affaire 105/75 *Giuffrida v Council* EU:C:1976:128.

⁷ Affaire 26/62 *Van Gend en Loos v Administratie der Belastingen* [1963] EU:C:1963:1, paras. 10, 12, 13; Affaire 6/64 *Costa v ENEL* [1964] EU:C:1964:66 585, para. 3. Cela était établi sans considération de la nature du droit, qu'il soit primaire (droit des traités), dérivé, ou sur base de décisions individuelles de nature administrative.

aujourd'hui entre, d'un côté, les cas exceptionnels *d'administration directe* du droit européen par les institutions et les organes ou organismes de l'Union dans les cas où cela est explicitement prévu (par exemple dans le domaine du contrôle des aides d'État), et d'un autre, les cas ordinaires *d'administration indirecte*, du droit européen par les administrations de chacun des États membres au sein de leur territoire.

Cette approche fut interrompue par le deuxième développement majeur dans la mise en place d'un véritable espace administratif européen qui devint apparent dans la jurisprudence de la CJCE (désormais CJUE) à partir du milieu des années 70, concentré de manière croissante sur les obligations mutuelles des États membres de reconnaître les décisions administratives et législatives d'autres États membres afin d'assurer l'« effet utile » des obligations résultant des dispositions du Traité relatives au marché unique.

Cela impliquait une ouverture *horizontale* des systèmes politiques et juridiques des États membres à ce qui est désormais connu comme une intégration négative,⁸ offrant le droit aux justiciables particuliers de s'appuyer sur les libertés fondamentales du Traité de l'Union européenne vis-à-vis des administrations d'autres États membres.⁹ L'ouverture horizontale est étroitement liée à la jurisprudence *Cassis de Dijon*, qui exige que les États membres reconnaissent entre elles leur cadre réglementaire dans des situations structurellement équivalentes.¹⁰

En pratique, cela offrit une portée trans-territorial aux décisions administratives nationales, par le truchement de l'ordre juridique européen qui imposait une

⁸ Voir tout spécialement JHH Weiler, 'The transformation of Europe' (1991) 100 *Yale LJ* 2403.

⁹ Dans sa jurisprudence 104/75 *de Peijper* EU:C:1976:67, par exemple, la Cour de justice limita la possibilité pour l'État membre d'effectuer une procédure administrative déjà entreprise par un autre État membre. Cela constituerait une limitation disproportionnée de la liberté fondamentale. Dans les hypothèses où il existait des exigences similaires pour des procédures administratives dans deux États membres mais pas d'harmonisation, la Cour franchit un pas supplémentaire et exigea des administrations nationales qu'elle établissent un contact pour établir l'information nécessaire., Affaire 251/78 *Denkavit Futtermittel* EU:C:1979:252. Affaire 35/76 *Simmenthal v Ministero delle Finanze italiano* EU:C:1976:180 où il fut décidé qu'il y avait une obligation par l'État membre d'accepter les certificats vétérinaires d'un autre État membre dans le cas d'une procédure d'investigation harmonisée par une directive.

¹⁰ Affaire 120/78 *Rewe Central Ag v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)* EU:C:1979:42, paras 8 and 14.

obligation de reconnaissance mutuelle. En principe, la portée trans-territoriale des décisions nationales sur la base du droit européen vient avec l'obligation de prendre en compte les intérêts, dans le processus décisionnel, de toutes les parties intéressées et/ou susceptibles d'être affectées mêmes si celles-ci se situent dans d'autres juridictions de l'Union européenne.

La déconnexion de la territorialité de l'État et de l'exercice du pouvoir public dans l'Union européenne a cependant un effet additionnel auquel l'Avocat Général Maduro s'est référé qui est le « principe communautaire de territorialité », lequel décrit le conflit inhérent entre les pouvoirs de l'Union européenne, les domaines de compétences résiduels des États membres, et les droits et obligations des justiciables découlant des deux niveaux du système juridique de l'Union européenne.¹¹ Avec l'accroissement de l'intégration européenne, la distinction entre la « sphère interne » d'un État et la « sphère externe » devint moins prononcée. Les États membres de l'Union européenne ont ouvert leurs systèmes à des pouvoirs publics exercés depuis l'extérieur de l'État, avec des conséquences probablement imprévues à l'origine, sur la manière selon laquelle les fonctions administratives viendraient à s'exercer.

La troisième phase majeure de développement marque alors un tournant important dans l'environnement politique et juridique par des avancées qui peuvent être décrites comme une « administration intégrée ».¹² Cette phase est une réaction aux exigences de la coopération horizontale et à la création d'obligations telles que celle de fournir une assistance administrative mutuelle afin d'assurer une coopération horizontale effective.¹³ A l'origine, ces besoins étaient satisfaits par de simples obligations d'assistances mutuelles sporadiques, ou *ad hoc*. Mais avec l'approfondissement du marché intérieur, beaucoup de politiques de réglementation spécifiquement

¹¹ Opinion of AG Maduro in *C-446/03 Marks & Spencer plc v David Halsey (HM Inspector of Taxes)* EU:C:2005:201, para 6.

¹² HCH Hofmann and A Türk, 'Conclusions: Europe's Integrated Administration' in HCH Hofmann and A Türk (eds), *EU Administrative Governance* (Edward Elgar Publishing 2006) pp. 573-96.

¹³ Les obligations mutuelles d'assistance sont soit fondées sur Art 3(4) TUE (Art 10 EC) soit individuellement prévues dans une législation secondaire. Un exemple précoce de règles prévoyant une assistance mutuelle et un échange d'information horizontal fut créé pour les autorités fiscales dans la Directive du Conseil 77/799/EEC relative à l'aide mutuelle en matière de fiscalité directe par l'autorité compétente de l'État membre [1977] JO L336/15.

sectorielles nécessitaient des outils encore plus sophistiqués, en commençant par les obligations régulières de reporting, les structures de planning communes, et la coordination de la mise en œuvre au travers de comités à un niveau européen que ce soit dans le cadre de la comitologie ou par ailleurs à travers des comités d'experts. Il en résulta une transformation significative des fonctions administratives, non seulement dans la mise en œuvre du marché intérieur, mais dans le rôle plus actif qu'ils jouaient dans les procédures de planification et à travers la législation déléguée.

C'est lors de cette phase de développement que les acteurs impliqués dans l'espace administratif européen commencèrent à se multiplier et à se diversifier. Les fonctions administratives clefs étaient désormais effectuées au sein d'un nombre croissant de politiques impliquant les contributions de plusieurs acteurs administratifs provenant à la fois des États membres et du niveau européen, liés par des dispositions procédurales émanant du droit européen. Le développement des relations verticales et horizontales peut par conséquent être comprise comme une étape vers la création d'un réseau intégré d'administrations.

Cette troisième phase de développement de l'administration européenne, et avec celle-ci de développement de l'espace administratif européen, se caractérise non seulement par une diversification d'acteurs, mais aussi par une intensification de l'intégration par des structures en réseau. Elle est également une période d'expansion de la gamme d'activités administratives. L'élément central ici est le cumul des rôles de coordination et de structuration que l'administration européenne a développés dans toutes les phases d'un « cycle politique » typique, en étant impliquée dans l'élaboration des programmes, l'élaboration de règles et la mise en œuvre de cas individuels. Cela s'illustre par exemple dans l'implication des administrations nationales dans les comités de comitologie, des comités d'experts, la supervision d'agences de l'Union européenne et dans les groupes de travail du Conseil qui appuient le Comité des représentants permanents (COREPER).¹⁴

¹⁴ Voir par exemple C Neuhold and E Radulova, 'The involvement of administrative players in the EU Decision Making Process' in HCH Hofmann and A Türk (eds), *EU Administrative Governance* (Edward Elgar Publishing 2006) pp. 44-73.

L'administration intégrée a, de ce point de vue, émergé du besoin fondamental des États membres de créer des liens à la fois entre les administrations nationales et européennes *inter se*, en vue de maximiser leur capacité à résoudre les problèmes, leur influence et leur efficacité.¹⁵ De tels facteurs au sujet d'administrations en Europe ont des profonds effets sur la nature et le périmètre du droit et de la politique administrative. D'un point de vue fonctionnel, ils montrent que bien que l'activité administrative ne peut pas simplement être assimilée à la mise en œuvre d'autres objectifs de politique administrative, mais couvre les règles et les principes juridiques qui gouvernent la conduite de l'action administrative nécessaire à la fois pour la création et la mise en œuvre du droit de l'Union.

Au cours des développements de ces trois phases, les États membres se sont ouverts et ont profondément intégré un système européen auquel ils ont également eu un accès approfondi au travers de leurs acteurs administratifs, par l'élaboration de règles à tous niveaux au sein de l'espace administratif et politique commun.

Le potentiel de cet effet particulier, cependant, sépare les États membres de l'Union européenne de ceux qui sont en Europe mais non membres de l'Union européenne, tels que le sont par exemple les membres de l'association européenne de libre-échange (AELE), en ce qu'en optant pour seulement certaines parties du droit européen, principalement le droit du marché intérieur, ils paient ce choix en étant à plusieurs égards exclus de la participation aux activités normatives affectant leur propre champ politique.

2) Questions ouvertes

Cette approche ci-dessus, historique et par étape pour expliquer la situation actuelle, explique un peu pourquoi la notion floue de territorialité au sein de l'Union européenne s'explique bien par l'émergence d'un espace administratif européen.

¹⁵ Cette discussion est en cours depuis au moins deux décennies, voir par exemple : W Wessels, 'An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes' (1997) 35 *JCMS* 267.

Parmi les développements les plus frappants de la « troisième phase », on trouve des innovations organisationnelles telles que l'« agencification » de l'administration européenne. De même, elle est une phase de basculement concernant l'approche réglementaire, un aller-retour entre des formes traditionnelles d'organisation administratives hiérarchiques qui procèdent par voie d'actes unilatéraux et une structure de gouvernance plus fluide et moins transparente.

Plus généralement, au niveau européen, l'intégration administrative se fait plutôt par voie d'acte réglementaire ayant un effet générale, et non pas par de simples décisions individuelles souvent vues comme le concept phare du concept d' « administration » dans certains États membres. Cela explique aussi pourquoi l'administration européenne et l'administration de l'espace administratif européen apparaissent en quelque sorte être plus politique qu'une administration de type « Weberienne », contrôlée hiérarchiquement. Une raison en est peut-être que - bien que la réglementation du marché intérieur européen soit parfois considérée équivalente à une gouvernance par expertise technique seulement faiblement liée aux majorités parlementaires – elle est en réalité tout sauf une activité apolitique.

La réglementation est réalisée dans le cadre constitutionnel européen par des institutions et sous la forme d'actes administratifs, accompagnée d'approches de corégulation et d'incitations. Établir les objectifs réglementaires et choisir les moyens pour les atteindre est hautement politique – et cela non seulement du fait du bon sens que chaque initiative réglementaire qui prend mauvaise tournure peut devenir politique du fait des nécessaires mécanismes de contrôle tels que la supervision parlementaire de l'action administrative. La réglementation est aussi fortement politique dans le fait que les choix réglementaires auront une influence immédiate sur les orientations concernant les valeurs sociétales. Chacun de ces phénomènes de l'espace administratif européen mérite d'être analysé.

3) La pluralisation de l'administration européenne

L'administration européenne ainsi que décrite dans la présente contribution est devenue ces dernières années plus multidimensionnelle et diverse. On doit alors commencer à comprendre les questions de responsabilité et de transparence ainsi que

la diversité dans les structures de coopérations procédurales. Le phénomène de « pluralisation » de l'administration européenne a diverses dimensions interconnectées. Une dimension institutionnelle met en évidence l'augmentation de l'agencification et l'utilisation de standards techniques. Ceci est à la fois lié à l'approfondissement de l'intégration, à la croissance du nombre de politiques affectées par l'intégration. A cela s'ajoute celle de la diversité des 27 États membres et des diverses politiques auxquelles ils participent à titre individuel, et cela se renforce si l'on considère que certains parmi ces derniers ne sont pas membre de l'Union européenne.

Pluralisation institutionnelle :

La première dimension de la pluralisation consiste en la multiplication d'acteurs dans l'administration européenne intégrée. Au cours, particulièrement, des deux dernières décennies, la branche exécutive de l'Union européenne a connu une pluralisation sans précédent d'organes ou d'organismes et d'acteurs. Une telle pluralisation provient non seulement du fait que, dans l'Union européenne, les pouvoirs exécutifs pour la mise en œuvre des politiques européennes sont divisés entre les États membres et l'Union européenne, mais aussi du fait de la distribution institutionnelle des pouvoirs exécutifs au sein de l'Union européenne. Bien qu'initialement conçus pour être largement concentrés au sein de la Commission, les pouvoirs exécutifs sont également exercés dans des cas exceptionnels par le Conseil, ainsi que par divers organes ou organismes créés par les Traités, dont la Banque centrale européenne et la Cour des comptes pour ne citer que ces deux exemples. De plus, certaines agences ont été créées par les dispositions du traité ou disposent d'une base légale dans le traité.¹⁶

Depuis les années 70, plusieurs vagues d'agences furent créées en tant qu'organes ou organismes avec une personnalité juridique distincte de l'Union européenne que ce soit par des dispositions du Traité ou par des actes législatifs. Ils ne suivent pas un

¹⁶ On compte parmi elles l'Agence européenne de défense (désormais établie dans l'art. 42, para 3, et 45 TUE mais originellement créée par l'action jointe du Conseil 2004/551/CFSP [2004] JO L245/17) et l'Office européen de Police (Europol, Art 88 TFUE). Les actes législatifs prévoient les détails structurels de ces agences et leurs dispositions procédurales. Voir, en particulier l'Action Jointe du Conseil 2004/551/CFSP sur l'établissement de l'Agence européenne de défense [2004] JO L245/17 et l'Acte du Conseil rédigeant la Convention sur base de l'article K.3 du traité de l'Union européenne sur l'institution d'un Office européen de Police (Convention Europol) [1995] JO C316/1.

modèle organisationnel unique à l'instar d'autres organes ou organismes publics de droit européen,¹⁷ et ils exercent des fonctions administratives dans divers domaines de la politique européenne. Les agences européennes sont des formes décentralisées d'administration qui intègrent les organes ou organismes administratifs nationaux dans leurs opérations en fournissant des structures pour une coopération entre les niveaux supranationaux et nationaux et entre les autorités nationales. Par ailleurs, le droit européen transpose largement des standards dans la législation européenne, qui ont été créés par des organes ou organismes publics, semi-publics ou privés, organisés à un niveau européen ou international.¹⁸ Il en résulte une pluralité de personnes juridiques qui agissent à côté et en coopération avec les institutions de l'Union européenne. Aujourd'hui, les agences et leur réseaux administratifs - lesquels incluent un ensemble varié d'organes ou d'organismes contribuant à la mise en place de standards - jouent un rôle toujours plus croissant dans la formalisation des politiques et leur mise en œuvre.

Par conséquent, une difficulté à laquelle on est confrontée pour comprendre l'« agencification » du droit public européen se trouve dans l'écart entre, d'une part, la création prolifique d'agences dans l'Union européenne et la délégation de compétence dont elles bénéficient et, d'autre part, leur absence de reconnaissance au sein du droit des Traités de l'Union européenne.¹⁹ Le phénomène de croissance des agences peut en partie être expliqué par le fait que la diffusion des réseaux d'autorités nationales peut être perçue comme une incarnation de la notion de subsidiarité : l'utilisation d'agences et de réseaux permet aux acteurs nationaux et infranationaux de rester nominalement en charge de la décision finale alors qu'en arrière-plan les agence

¹⁷ Certaines agences ont également créé des partenariats public-privé. On peut citer l'Institut européen de l'innovation et de la technologie (EIT) [2008] JO L97/1, les diverses entreprises dans le domaine de la recherche, telles que le modèle ITER de fusion nucléaire [2007] JO L90/58, et l'agence européenne pour l'Énergie atomique qui la supporte ; SESAR pour la gestion du trafic aérien [2007] JO L64/1 telle que modifiée et Galileo s'agissant de la navigation satellitaire [2008] JO L196/1. Ces organismes sont créés en tant qu'entreprises conjointes selon l'article 187 TFUE.

¹⁸ Voir pour les problèmes et les explications concernant cette approche : C-399/12 *Germany v Council and Commission* EU:C:2014:2258; C-251/14 *Balázs* EU:C:2015:687; Conclusions de l'avocat général Sanchez-Bordona in C-613/14 *James Elliot Construction Ltd* EU:C:2016:63.

¹⁹ D Curtin, 'Delegation to Non-Majoritarian Agencies and Emerging Practices of Public Accountability' in D Geradin, R Munoz and N Petit (eds), *Regulation through Agencies in the EU* (Edward Elgar Publishing 2005) pp. 88-119; D Fischer-Appelt, *Agenturen der Europäischen Gemeinschaft*, (Duncker und Humblot 1999) pp. 87-117.

européennes structurent la coopération procédurale dans la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne.²⁰

De même, la distribution de pouvoir exécutifs dans l'Union européenne peut être regardée comme représentant les besoins d'un ordre juridique extrêmement dynamique dans lequel des niveaux juridiquement séparés – l'Union européenne et les États membres – assument une mise en œuvre procédurale parfaitement intégrée des politiques de l'Union européenne. Et alors que la pluralisation complique sans nul doute le schéma organisationnel de l'exécutif européen, elle représente dans le même temps une approche réaliste d'explication de la mise en œuvre des politiques européenne dans le système européen des pouvoirs exécutifs intégrés.

Diversité issue de l'approfondissement et de l'élargissement de l'intégration :

Une autre manière vers laquelle la politique de l'Union européenne a évolué dans les dernières années est dans la nature et la taille des tâches à accomplir, qui influence le nombre et la diversité des acteurs qui en ont la charge. Cette dimension d'une pluralisation d'acteurs et de politiques est lié à l'élargissement des objectifs politiques visés par le droit européen. Cet élargissement des objectifs politiques va de pair non seulement avec une expansion des pouvoirs existants et le développement subséquent de réseaux de régulateurs et d'agences innovantes, mais aussi avec des innovations dans l'administration des politiques.

On peut relever un exemple particulièrement pertinent dans la mise en place de l'administration européenne, qui est celui du domaine de la gouvernance économique européenne, où le Conseil s'est attribué une structure institutionnelle complémentaire, l'« Eurogroupe ». Celui-ci a établi une infrastructure administrative profonde pour les agents publics des membres de la Zone euro, en parallèle du mécanisme traditionnel d'ECOFIN²¹

²⁰ S Griller and A Orator, 'Everything under Control? The Way Forward for European Agencies in the Footsteps of the Meroni Doctrine' (2010) 35 *EL Rev* 3.

²¹ W Wessels, P Valant and T Kunstein, 'The EU Council(s) System and Administrative Fusion' in M Bauer and J Trondal (eds), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System* (Palgrave Macmillan 2015), pp. 265-80, pp. 271-72. Voir pour plus de détails Council of the European Union,

Naturellement, l'augmentation des adhésions de l'Union jusqu'à 27 États membres, pour la plupart de petite taille, avec des systèmes d'administration, des parcours et des développements constitutionnels de plus en plus variés a également contribué à une pluralisation d'acteurs. Mais, et cela est important, quelques-uns de ces États membres se sont réservés officiellement ou non officiellement des facultés de retrait (opt outs) ou des options de participation seulement partielles dans certaines politiques. A l'inverse, dans d'autres politiques telles que Schengen, des États non membres de l'Union européenne participent notamment dans les domaines du partage de l'information et dans les procédures composites. Seules quelques politiques qui sont au cœur de l'Union européenne couvrent un territoire identique à celui de l'Union tel que défini dans les articles 52 TUE et 35 TFUE. Cette diversification politique est une caractéristique typique de l'Union européenne telle que nous la connaissons aujourd'hui.

4) Conséquences

Le résultat de ces différents aspects de pluralisation de conditions est que d'un point de vue organisationnel, les acteurs impliqués dans les administrations européennes restaient séparés, étant organisés soit au niveau national ou à celui européen.

En dehors des partenariats public / privé organisés dans le domaine de la recherche et du développement, il n'existe, juridiquement parlant, pas d'institutions de type mixte qui soient à la fois régulés par le droit européen et le droit (public) national.

Tous les actes juridiques de l'administration européenne sont formellement soit qualifiés de nationaux, soit d'européens.

D'un point de vue extérieur, par conséquent, en dépit de tous les mouvements en direction d'une administration européenne intégrée, rien n'a vraiment changé depuis le *statu quo ante* des années 50. Lorsque les fonctions administratives sont entreprises au niveau européen, leur exercice est fragmenté du point de vue organisationnel dans la mesure où l'autorité exécutive au niveau européen se propage parmi plusieurs institutions, et ce phénomène concerne plus particulièrement la Commission et le Conseil qui sont appuyées de manière croissante par les agences européennes.

D'un point de vue interne, en revanche, le système est aggloméré par le droit procédural. Dans cette perspective, un espace administratif est créé dans lequel la création du droit et sa mise en œuvre est une réalité. Les limitations de l'autonomie des États membres provient du fait que, dans les domaines de la politique de l'Union, le droit administratif substantiel et procédural des États membres doit être appliqué dans le cadre du droit européen. Cela est établi en référence à trois facteurs de base. Tout d'abord, le droit administratif substantiel et procédural des États membres est applicable en tant que tel seulement en l'absence d'exigences explicites du droit de l'Union pour l'adoption de procédures spécifiques ou d'arrangement organisationnels au sein de l'administration des États membres.

Ensuite, l'application de règles nationales procédurales dans la mise en œuvre du droit de l'Union, lorsqu'elle n'a pas été préemptée par des dispositions européennes explicites, doit être exercée en stricte conformité avec les principes d'*équivalence* et d'*effectivité*.²² Finalement, dans tous les domaines tombant sous le champ d'application du droit européen, les États membres sont soumis aux principes généraux du droit européen et des libertés fondamentales.²³ Par conséquent, pour autant que le droit de l'Union lui-même édicte des dispositions concernant les procédures, les critères ou des exigences organisationnelles : les administrations nationales sont obligées d'agir en conformité avec ces derniers.

De plus, les études de cas montre qu'il est devenu difficile de dresser des lignes claires entre les divers types de régimes juridiques entre les sphères nationales, internationales et supranationales.²⁴

²² Le droit national ne prévoit pas de conditions de mise en œuvre du droit de l'Union qui soient « moins favorables que celles gouvernant ces actions au niveau national ». Le principe d'effectivité exige que les aménagements des États membres « ne rendent pas pratiquement impossibles ou excessivement difficiles l'exercice des droits conférés par le droit communautaire ». Voir Affaire C-261/95 *Palmisani v INPS* EU:C:1997:351, para 27. Voir also C-453/99 *Courage and Crehan* EU:C:2001:465, para 25

²³ C-617/10 *Åkerberg Fransson* EU:C:2013:105 en référence à l'affaire C-260/89 *ERT* EU:C:1991:254, para 42; C-299/95 *Kremzow* EU:C:1997:254, para 15; C-309/96 *Annibaldi* EU:C:1997:631, para 13; C-94/00 *RoquetteFrères* EU:C:2002:603, para 25; C-349/07 *Sopropé* EU:C:2008:746, para 34; C-256/11 *Dereci and Others* EU:C:2011:734, para 72; C-27/11 *Vinkov* EU:C:2012:326, para 58.

²⁴ Voir par exemple : A Follesdal, RA Wessel and J Wouters (eds) *Multilevel Regulation and the EU* (Martinus Nijhoff Publishers 2008) pp. 9-47; HCH Hofmann and A Türk (eds), *EU Administrative Governance* (Elgar Publishing 2006).

Par conséquent, l'administration européenne est basée non seulement sur le droit de l'Union européenne mais recouvre également des sources de droit international public, telle que par exemple la Convention de Aarhus pour ne citer qu'elle, ainsi que les droits et les principes généraux du droit applicables aux niveaux national et infranational dans les États membres.²⁵

II. L'administration européenne : un système coopératif entre une pluralité d'acteurs

Le développement d'une administration européenne intégrée prend par conséquent place au travers de la participation des États membres dans les organes ou organismes européens, les procédures administratives et le droit de l'Union étant le « droit du pays » au sein des États membres. C'est ce que l'on peut décrire comme le noyau dur de l'espace administratif européen. En cela, les valeurs inhérentes sont décrites par Harlow et Rawlings comme étant formées en l'absence d'une forte bureaucratie sur le plan du droit de l'Union par des principes de base de « coopération, de coordination et de communication ».²⁶

Ces derniers demeurent des caractéristiques de base du modèle procédural lequel tient ensemble l'administration européenne, même si on peut constater qu'aussi sont présentes des approches de contrôle et de conditionnalité, en réponse aux crises post-2008. Cependant, il semble apparaître que la pluralisation des acteurs, tâches et formes d'actes accentue les valeurs de coordination et de communication puisque leur réalisation nécessite une certaine familiarité et proximité des acteurs. Une pluralisation encore plus croissante des acteurs et de la diversité des formes d'actes et de procédures sont des facteurs qui ne conduisent pas au développement de cette proximité et de la familiarité. En période de tension, la fragilité des systèmes se révèle.

²⁵ Voir pour de plus amples discussions, la contribution de E Chiti dans cet ouvrage. Voir également : J-B Auby and J Dutheil de la Rochère, 'Introduction Générale' in J-B. Auby and J Dutheil de la Rochère (eds), *Droit Administratif Européen* (2nd ed, Bruylant 2013) p. 4.

²⁶ C Harlow and R Rawlings, *Process and Procedure in EU Administration* (Hart Publishing 2014) p. 323.

La réponse aux défis de transposition de ces valeurs est mise en œuvre, tout d'abord, par l'accroissement de la coopération procédurale au sein de l'espace administratif européen. Les acteurs de diverses juridictions, à la fois nationales et européennes et dans certains cas aussi internationales, sont donc liés par les procédures prescrites par le droit de l'Union, principalement par la conception et la gestion jointes de l'information.

1) Coopération procédurale

L'intégration du droit européen et des systèmes administratifs qui la mette en œuvre a largement pris place d'une manière fragmentée, ce qui a conduit à la pluralisation des acteurs, des formes d'actes et des procédures tels que décrits précédemment. La diversité des tâches conférées aux autorités exécutives, aux institutions, organes ou organismes, et acteurs responsables pour réaliser de telles tâches, et celle des processus au travers desquels les mesures administratives sont adoptées, complique la tâche d'analyse.²⁷ De même qu'il manque à l'Union européenne jusqu'alors le réflexe de la simplification face à la diversité : il n'existe pas d'approche holistique susceptible d'être appliquée à l'imbrication des systèmes et sous-systèmes légaux et politiques, lorsqu'est mis en œuvre le droit européen. L'Union européenne ne s'est pas pour le moment engagée dans l'étape structurellement importante d'adopter – en dehors de quelques exceptions incluant la réglementation comitologique²⁸ – un acte de procédure administrative applicable au travers de domaines politiques.

La coopération entre les divers acteurs et à divers niveaux est un élément essentiel de l'administration européenne. La coopération administrative s'opère dans des domaines politiques au sein desquels la responsabilité de mise en œuvre repose sur le niveau européen, et également dans des domaines où, en l'absence de capacités et de compétences administratives européennes, les États membres demeurent

²⁷ K Lenaerts, foreword to HCH Hofmann, G Rowe and A. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union* (OUP 2011).

²⁸ Règlement (UE) no 182/2011 du Parlement Européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission

responsables. La coopération est alors maintenue par des procédures permettant de relier les divers acteurs et niveaux.

Ces liens procéduraux peuvent être extrêmement développés, par exemple au travers de procédures composites au sein desquelles les acteurs de divers ordres juridiques à la fois nationaux et européens contribuent à la décision finale prise par un seul acteur. Les liens procéduraux peuvent également prendre des formes de coopération plus lâches, par exemple dans l'hypothèse de quelques agences qui poursuivent souvent leur tâche au sein d'un cadre administratif plus large incluant des parties privées agissant comme bénéficiaires de délégation limitées.²⁹

Les réseaux administratifs peuvent se manifester dans l'utilisation d'administrations d'États membres en tant qu'agences européennes, au sein desquelles le niveau européen décide sur le type et le champ d'activités devant être entrepris dans des cas individuels, au niveau national.³⁰ Un débat plus structuré juridiquement requière toutefois une terminologie, qui peut être basée sur des formes procédurales d'interaction. Dans le discours juridique le concept de « réseaux » a été plus récemment davantage développé, pour analyser les catégories de responsabilité ainsi que les nouvelles formes de coopération réglementaires.³¹

Pour désigner la diversité des formes de coopération procédurale pour la mise en œuvre du droit de l'Union au travers d'organes ou organismes nationaux et européens, on emploie souvent la formule « d'administration partagée ». La terminologie a été

²⁹ Par exemple, dans le cas de la normalisation par des acteurs tels que le CEN (Comité Européen de Normalisation), CENELEC (Comité Européen de Normalisation Électrotechnique) et le ETSI (European Telecommunications Standards Institute) qui sont chargés de fournir des standards spécifiques sur la base des demandes de la Commission. D'autres standards proviennent de liens avec l'expertise technique tels que par exemple les références au sein de la législation à des normes établies par des organismes internationaux.. Un exemple de cela se trouve ans l'article 120f du Règlement du Conseil (EC)1234/2007 établissant une organisation commune des marchés de l'agriculture et sur des dispositions spécifiques pour certains produits agricoles [2007] JO L299/1, telle que modifiée qui dispose : « Lorsqu'elle autorise des pratiques œnologiques selon la procédure prévue à l'article 195, paragraphe 4, la Commission: a) se fonde sur les pratiques œnologiques recommandées et publiées par l'Organisation internationale de la vigne et du vin (OIV) »

³⁰ Voir par exemple le rôle des autorités nationales de protection des données sous l'article 28 de la Directive 95/46 [1995] JO L281/31.

³¹ Voir par exemple C Harlow and R Rawlings, 'Promoting Accountability in Multi-Level Governance: A Network Approach' (2007) 13 *ELJ* 542.

adoptée par le Comité des experts indépendants institué par le Parlement européen et la Commission, afin d'enquêter sur les présumés manquements de la commission Santer de 1999. On se référera à la notion « d'administration partagée », pour des procédures administratives consistant en des formes de coopération administrative de gestion des programmes de l'Union dans lesquelles la Commission et les États membres ont des tâches administratives distinctes qui sont indépendantes et établies dans la législation, et où à la fois la Commission et les administrations nationales doivent accomplir leurs tâches respectives, afin que la politique commune soit mise en œuvre avec succès.

L'administration partagée – c'est à dire les réseaux maintenus par une procédure – pose des problèmes spécifiques en ce qui concerne leur supervision et leur responsabilité. La notion d'administration partagée, bien qu'utile, manque en soi d'une fonction explicative globale puisqu'une compréhension du droit substantiel régissant certains domaines politiques spécialisés est nécessaire pour appréhender la nature des difficultés administratives et juridiques spécifiques qui se présentent au sein de ces politiques spécifiques.³²

Une alternative de base pour catégoriser les formes de coopération procédurales est de regarder *qui* prend la décision administrative finale.³³ Cette approche distingue entre d'une part les procédures *descendantes*, qui commencent par des mesures prises au niveau européen et se concluent par des mesures prises par des autorités nationales, et des mesures *ascendantes*, qui commencent au niveau national et qui se concluent par les institutions et organes ou organismes européens. Cette distinction ne devrait pas être entendue, en revanche, de manière trop littérale car il y a également des modèles mixtes ou hybrides qui présentent des caractéristiques de chaque type de processus. En effet, la notion même de « procédures hybrides » indique qu'il y a peu

³² P Craig, 'Shared Administration, Disbursement of Community Funds and the Regulatory State' in HCH Hofmann and A Türk (eds), *The Move to an Integrated Administration - Legal Challenges in EU Administrative Law* (Edward Elgar Publishing 2009) pp. 34-64.

³³ Voir, G della Cananea, 'The European Union's Mixed Administrative Proceedings' (2004) 68 *Law and Contemporary Problems* 197 avec plus d'exemple et de références ; E Chiti, 'The administrative implementation of EU law: a taxonomy and its implications' in HCH Hofmann and A Türk (eds), *The Move to an Integrated Administration - Legal Challenges in EU Administrative Law* (Edward Elgar Publishing 2009) pp. 9-33.

de domaine de la politique européenne, en prenant en compte à la fois les actes réglementaires et les décisions individuelles, qui ne seront pas soumis, à tout le moins, à quelque forme de coopération de différentes juridictions.

L'application de procédures hybrides est de plus en plus fréquente, parce qu'elle est attachée à toute les procédures dans lesquelles diverse étapes procédurales sont entreprises dans des organisations conjointes ou des réseaux d'autorité.³⁴

2) Gestion de l'information

Les obligations procédurales sous-jacentes les réseaux administratifs pour la mise en œuvre du droit européen consistent en des obligations de diverses intensités. Celles-ci vont de simples obligations d'échanger des informations (que ce soit sur une base *ad hoc* ou permanente) jusqu'à des structures de réseau qui ont été développées pour inclure des formes de mise en œuvre telles que des décisions individuellement contraignantes.³⁵ Par conséquent, une approche différente mais à mes yeux prometteuse pour décrire la coopération procédurale consiste à focaliser sur les procédures de gestion de l'information.³⁶ Le point de départ d'une notion plus large de coopération se trouve dans une conceptualisation qui est essentiellement relative au flux d'information transitant entre les branches de l'exécutif qui y participent. Cette perspective nécessite une identification de l'intensité et du niveau de complexité de l'échange d'information, et les obligations pertinentes, retenues comme critère pour différencier entre différentes formes et niveaux de coopération procédurale.

S'appuyer sur ces caractéristiques distinctives revient à l'idée fondamentale que la plupart des formes de coopération procédurale dans la mise en œuvre des politiques

³⁴ Cela fut mentionné comme étant un « concert réglementaire », Voir : S Cassese, 'European Administrative Proceedings' (2004) 68 *Law and Contemporary Problems* 15, 21.

³⁵ Un exemple célèbre de cette situation s'illustre dans les réseaux de mise en œuvre dans le domaine du droit de la concurrence avec le « Réseau européen de la concurrence ». Voir : Règlement du Conseil (EC) 1/2003 [2003] JO L1/1 et la notice de la Commission sur la coopération au sein du réseau des autorités de la concurrence [2004] JO C101/43.

³⁶ Voir D-U Galetta, HCH Hofmann and J-P Schneider, 'Information Exchange in the European Administrative Union – An Introduction' (2014) 20 *European Public Law* 65 ou on trouvera avantage de détails.

européennes, sont basées sur la production conjointe, la collecte et la gestion de l'information et / ou de son partage.

3) Comment aborder la coopération procédurale mise en œuvre par voies d'information et de procédures composites ?

Il y a voici 20 ans que Schmidt-Aßmann publia un article fondateur qui exposait sa vision et dans lequel il décrivait les formes diverses de coopération administrative, allant du simple échange individuel d'information *ad hoc*, à des procédures établies impliquant une coopération administrative continue.³⁷ Plus récemment, le réseau de recherche du ReNEUAL a développé sur cette base un modèle de codification de la procédure administrative de l'Union européenne.³⁸ Concevoir l'information (incluant la manière dont elle est générée, sa gestion et sa distribution) comme un *topos* juridique, le besoin de recourir à des routines institutionnelles sous la forme de structures juridiquement définies de coopération administrative – horizontalement – entre les États membres eux-mêmes et – verticalement – entre les États membres et les organes ou organismes de l'Union est l'approche fondamentale de ce concept. Les procédures coopératives qui ont été développées dans ce contexte incluent certaines formes de mise en œuvre telles que les décisions individuelles contraignantes³⁹ et les procédures de planning conjointes.⁴⁰ Un élément clef des procédures composites est toutefois la coopération touchant à l'information discutée dans le « Livre VI » du ReNEUAL qui postule des approches innovantes sur la manière de résoudre quelques

³⁷ E Schmidt-Aßmann, 'Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft' [1996] *Europarecht* 270.

³⁸ www.reneual.eu. Hofmann HCH., Schneider J-P, Ziller J. et. al. (*dir.*), « la codification de la procédure administrative de l'Union européenne – le modèle ReNEUAL », Bruylant, *Collection droit administratif*, Bruxelles, 2017, 303 pages.

³⁹ Un exemple célèbre de cette situation s'illustre dans les réseaux de mise en œuvre dans le domaine du droit de la concurrence avec le « Réseau européen de la concurrence ». Voir, règlement du Conseil (EC) 1/2003 sur la mise en œuvre des règles de concurrence des articles 81 et 82 du Traité [2003] JO L1/1 et la notice de la Commission sur la coopération au sein du réseau des autorités de concurrence [2004] JO C101/43.

⁴⁰ On trouve de plus en plus communément les structures de planning jointes dans lesquelles le droit européen prévoit l'organisation commune de la Commission (et parfois celle des agences européennes) avec celle des agences nationales par des « réseaux de planning ». On peut citer pour exemple 'Eionet' (Règlement du Conseil (EEC) 1210/90 [1990] JO L120/1 et Règlement du Conseil (EC) 933/99 modifiant le Règlement 1210/90 sur l'établissement de l'agence européenne de l'environnement et le réseau d'observation et d'information européen sur l'environnement [1999] JO L117/1).

failles informationnelles centrales des procédures composites dans l'Union européenne – la plupart desquelles tournent autour des questions de responsabilité, de contrôle judiciaire et de recours juridictionnels. De la même manière, puisque l'administration est caractérisée -procéduralement parlant - par la nature composite de nombreuses procédures décisionnelles, une composante majeure des procédures composites se situe dans l'échange d'information inter-administratif.⁴¹ Par conséquent, l'échange d'information est un fondement important d'une administration européenne intégrée.

Les mécanismes d'échange d'information sont établis dans de nombreux domaines des politiques et du droit de l'Union européenne, généralement sur des questions liées au marché intérieur,⁴² ainsi que dans le domaine de plusieurs champs politiques tels que les réglementations sur la nourriture, les plantes, la médecine et la santé, et la sécurité.⁴³ Un autre domaine important d'un tel système d'alerte commun se trouve dans le système d'information Schengen et les instruments corrélatifs de mécanismes de contrôle de l'immigration et des frontières.⁴⁴ De manière plus notable encore, les

⁴¹ D-U Galetta, HCH Hofmann and J-P Schneider, 'Information Exchange in the European Administrative Union – An Introduction' (2014) 20 *European Public Law* 65.

⁴² Voir à cet égard par exemple le Système d'information du marché intérieur (IMI) avec diverses fonctionnalités pour un échange d'information effectif (Regulation (EU) 1024/2012 sur la coopération administrative au travers du système d'information du marché intérieur [2012] JO L316/1).

⁴³ Voir par exemple la RASFF (Règlement de la Commission (EU) 16/2011 qui établit les mesures pour le système d'alerte rapide concernant le Système européen d'alerte rapide pour les produits [2011] JO L6/7), RAPEX (Décision de la Commission 2010/15/EU qui établit les lignes de conduite pour la gestion du Système européen d'alerte rapide pour les produits 'RAPEX' [2010] JO L22/1), EUROPHYT (Council Directive 2000/29/EC concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux etc., [2000] JO L169/1, Arts 12(4), 13(8) and 16). Voir également Commission and European Medicines Agency, 'Compilation of Community Procedures on Inspections and Exchange of Information' (2014) EMA/572454/2014 Rev 17, pp. 14-29.

⁴⁴ Système d'information Schengen (l'Acquis Schengen – Déclaration du Comité exécutif du 28 avril 1999 sur la structure du système d'information Schengen [2000] JO L239/1, Art 92 ; Règlement (UE) 2018/1860 relatif à l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ; Règlement (UE) 2018/1861 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du SIS dans le domaine des vérifications aux frontières, modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen ; Règlement (UE) 2018/1862 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du SIS dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale ; Règlement (UE) 2018/1726 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA) ; Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil (JO L 88 du 31.3.2017, p. 6-21); Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement

systèmes d'alerte et d'information existent dans les domaines de la fiscalité et du recouvrement des recettes publiques, mais également dans le domaine douanier.⁴⁵ Le transfert d'information et des preuves au sein de réseaux d'exécution peut aussi conduire à (au besoin d') attribuer les responsabilités de mise en œuvre dans les cas où plusieurs organes étatiques seraient susceptibles d'être responsables. On peut à ce sujet prendre pour exemple l'attribution de responsabilités effectuée sur ce fondement dans le domaine de la pêche et du droit de l'environnement.⁴⁶ La mise en œuvre du droit de la concurrence et celle du contrôle des concentrations constituent également un exemple remarquable de telles règles d'attribution.⁴⁷

Bien que certains chercheurs en droit administratif européen aient reconnu l'importance croissante de l'échange d'information, la discussion semble encore se situer à un stade précoce.⁴⁸ Bien que les procédures administratives composites

européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) no 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) no 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil (JO L 251 du 16.9.2016, p. 1-76); Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO L 119 du 4.5.2016, p. 1-88) Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales etc. [2013] JO L180/1) et Règlement (CE) no 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS) [2008] JO L218/60).

⁴⁵ Voir par exemple : la Directive du Conseil 2011/16/EU relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, etc. [2011] JO L64/1 établissant le Système d'information des douanes; la Directive du Conseil 2003/48/EC en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts [2003] JO L157/38, Art 9; la Directive du Conseil 2010/24/EU concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures. [2010] JO L84/1; Council Regulation (EU) 904/2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée [2010] JO L268/1.

⁴⁶ Voir par exemple l'Art 50(5) and (7) du Règlement (EC) 1013/2006 sur les transferts des déchets [2006] JO L190/1, lequel dispose 5. « Les États membres coopèrent entre eux, bilatéralement ou multilatéralement, afin de faciliter la prévention et la détection des transferts illicites ». 7. « À la demande d'un autre État membre, un État membre peut prendre des mesures d'exécution à l'encontre de personnes soupçonnées d'être impliquées dans le transfert illicite de déchets et qui se trouvent dans cet État membre ».

⁴⁷ Par exemple l'article 9 sur Art 9 sur le renvoi des affaires de contrôle de concentration aux autorités des États membres dans le Règlement du Conseil (EC) 139/2004 sur le contrôle des concentrations entre entreprises (Règlement européen sur les concentrations) [2004] JO L24/1.

⁴⁸ Voir par exemple A von Bogdan Dy, '§ 25 – Die Informationsbeziehungen im europäischen Verwaltungsverbund' in W Hoffmann-Riem, E Schmidt-Aßmann and A Voßkuhle (eds), *Grundlagen des Verwaltungsrechts Bd. 2* (Beck 2012); K Heußner, *Informationssysteme im Europäischen*

permettent l'utilisation d'infrastructures administratives nationales existantes, elles peuvent s'avérer particulièrement problématiques du point de vue de leur responsabilité. Un problème se situe au niveau de la transparence, tout spécialement puisque l'échange d'information inter-administratif rend difficile une allocation claire des responsabilités, dans la mesure où elle dépend à son tour de la clarté des définitions de fonctions et des tâches. En l'absence d'une telle clarté dans l'attribution et la définition, toute forme d'anticipation ou d'outils de responsabilité en découlant, tels que l'édiction de garanties procédurales ou la mise en place d'un contrôle juridictionnel effectif s'en trouve sérieusement restreint.⁴⁹

III. Mouvements et résistances de l'intégration administrative

A en juger par les développements précédents, les deux principaux thèmes qui ont dominé l'évolution de l'espace administratif européen continueront probablement à faire de même dans le futur. L'un touche à la question de la responsabilité au sein d'un système dans lequel des acteurs organisés à des niveaux divers participent à des procédures et un processus décisionnel composite avec une participation à des niveaux horizontaux et verticaux. L'autre touche ensuite à la question des valeurs qui gouvernent le système d'administration intégrée.

En considérant le premier, il peut apparaître indéniable que l'action administrative, qu'elle se situe dans un contexte national ou européen, doit être soumise à des mécanismes de surveillance et de responsabilité de diverses sortes. Il importe peu que ces derniers mécanismes soient exercés au sein de l'administration elle-même, ou par voie externe au travers de mécanismes politiques et judiciaires afin d'assurer la conformité juridique et politique établie par le corps législatif.

Verwaltungsverbund (Mohr Siebeck 2007); HCH Hofmann, G Rowe and A Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union* (OUP 2011) pp. 411-490.

⁴⁹ Pour une analyse sectorielle pertinente Voir : F Boehm, *Information Sharing and Data protection in the Area of Freedom, Security and Justice* (Springer 2012); O-C Günther and N Tüchler (eds), *Exchange of Information for Tax Purposes* (Linde 2013); Á Gutiérrez Zarza (ed), *Exchange of Information and Cross-border Criminal Proceedings in Europe* (Springer 2015); J Sommer, 'Information cooperation procedures – with European environmental law serving as an illustration' in O Jansen and B Schöndorf-Haubold (eds), *The European Composite Administration* (Intersentia 2011) pp. 55-89.

La question d'établir des contrôles viables tout en trouvant un équilibre adéquat entre les institutions est un ancien dilemme à la fois politique et juridique. Dans l'Union européenne, le problème est que la plupart des structures de responsabilités judiciaire et politique sont soit organisées au niveau européen, soit au niveau national.

Les mécanismes de surveillance et de responsabilité ne sont généralement pas procéduralement liés de la même manière que l'est l'administration intégrée. Ils suivent la structure traditionnelle du système à deux niveaux, avec des niveaux nationaux et européen distincts. De telles structures de surveillance traditionnellement organisées connaissent des difficultés dans l'attribution des responsabilités pour des erreurs procédurales et dans la mise en place d'une solution effective et adéquate dans des cas de mauvaise administration au sein d'un réseau. Elles éprouvent également des difficultés à faire face au fait que la substance de la coopération administrative dans les procédures composites est en particulier la collecte et par la suite le partage d'information en commun. Par exemple, les agences européennes ont indirectement été largement capable d'échapper au contrôle judiciaire que ce soit au niveau national ou européen car leurs activités prennent souvent place dans la sphère des mesures préparatoires, de la collecte ainsi que dans la distribution de l'information uniquement nécessaire à la prise de décision.

Par conséquent, se reposer exclusivement sur un contrôle *ex-post* de la juridiction – que celle-ci soit à un niveau national ou européen - d'un acte final rendu à l'issue d'une procédure composite, est problématique. Un ensemble d'instruments permettant de faire face de manière effective aux problèmes pratiques résultant de procédures composites et d'échange d'informations serait nécessaire pour assurer les droits et les libertés individuels des justiciables. Jusqu'à aujourd'hui, l'administrations européenne intégrée est généralement de par sa conception essentiellement destinée à assurer une prise de décision efficace dans le contexte d'une administration décentralisée organisée au sein d'un espace juridique unique. Par conséquent, la surveillance de l'activité administrative en Europe souffre des problèmes systémiques, pour ainsi dire, des inconvénients issus d'une structure administrative décentralisée, axée sur la subsidiarité. Pour répondre à ce problème, plusieurs solutions sont proposées par le

réseau de recherche du ReNEUAL, au sein du modèle de codification de la procédure administrative de l'Union européenne du réseau de recherche.⁵⁰

Toutefois, la prise en compte des acteurs exige un ensemble de valeurs et de critères qui permettent d'en évaluer l'action. Ici, des précisions additionnelles sont nécessaires. Bien que très tôt, la Cour de justice des communautés européennes d'alors avait commencé – face à l'évolution du système de souveraineté partagée au sein d'une administration européenne - à développer des principes généraux du droit servant de critères pour le contrôle des activités de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier,⁵¹ ce développement se poursuit. Aujourd'hui, bien plus de soixante années plus tard, il n'y a encore pas un ensemble de règles élémentaires de procédures administratives qui établissent de manière transparente les étapes concrètes pour assurer une conformité de base aux principes constitutionnels mentionnés dans les traités et la jurisprudence de la CJUE.

Le vaste éventail d'acteurs, de formes d'actes et de procédures applicables au sein de l'administration européenne rend difficile d'évaluer dans quelle mesure les valeurs constitutionnelles imprègnent l'activité administrative intégrée, et, plus précisément, comment est assurée la conformité des principes généraux à travers les systèmes juridique.⁵² Les exigences relatives à la responsabilité deviennent particulièrement urgentes dans les cas où les réseaux administratifs ont été créés au sein de

⁵⁰ Hofmann HCH, Schneider J-P, Ziller J. (*dir.*) et al., « la codification de la procédure administrative de l'Union européenne – le modèle ReNEUAL », Bruylant, *Collection droit administratif*, Bruxelles, 2017, 303 pages.

⁵¹ Ces concepts incluent *inter alia* la présomption de validité, les conséquences d'une illégalité, et les conditions pour la révocation d'actes administratifs, ainsi que la distinction entre la non existence et la nullité des actes administratifs et les conditions pour et les conséquences liées à la révocation des actes administratifs, telles que la responsabilité. Voir Affaire 4/54 *ISA v High Authority* EU:C:1955:3; Affaire 8/55 *Federation Charbonniere de Belgique v High Authority* EU:C:1956:7; Affaires Jointes 7/56 & 3-7/57 *Algera and Others v Common Assembly* EU:C:1957:7; Affaire 9/56 *Meroni v High Authority* EU:C:1958:7; Affaire 10/56 *Meroni v High Authority* EU:C:1958:8; Affaires Jointes 43/59, 45/59, & 48/59 *Von Lachmüller v Commission* EU:C:1960:37; Affaire 105/75 *Giuffrida v Council* EU:C:1976:128.

⁵² Voir pour davantage de discussions concernant l'élaboration de règles : D Curtin, HCH Hofmann and J Mendes, 'Constitutionalising EU Executive Rule-Making Procedures: A Research Agenda' (2013) 19 *ELJ* 1, 3.

l'administration européenne intégrée lorsque celle-ci intervient dans des domaines particulièrement sensibles du point de vue des droits fondamentaux.⁵³

Demander des comptes aux administrations au sujet de la conformité des procédures concernant les valeurs constitutionnelles telles que l'État de droit, la participation démocratique, la protection juridictionnelle effective et la transparence est par conséquent une contribution à la fois aux objectifs de la protection des droits individuels ainsi qu'à celle l'exercice des fonctions publiques par l'administration.⁵⁴

Bref, l'espace administratif européen est rempli d'organes ou d'organismes qui sont soit organisés au niveau européen, soit au niveau national mais qui coopèrent intensément, essentiellement par une procédure impliquant le partage des responsabilités et de l'information. De ce fait, toutes les décisions qu'elles soient européennes ou nationales peuvent avoir, du fait du droit européen, un effet dépassant la portée territoriale de compétence d'un État. Il est important qu'une telle déterritorialisation effectuée au travers de structures coopératives, n'aboutisse pas au bout du compte à une déconstitutionnalisation. Les valeurs et droits constitutionnels doivent également être maintenus dans des structures coopératives. Toute autre situation aboutirait à une délégitimation de l'importance croissante de l'intégration européenne.

⁵³ Voir par exemple A Benz, 'European Public Administration as a Multilevel Administration: A Conceptual Framework' in M Bauer and J Trondal (eds), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System* (Palgrave Macmillan 2015) pp. 31-47 and M Egeberg, 'EU Administration: Center Formation and Multilevelness' in M Bauer and J Trondal (eds), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, (Palgrave Macmillan 2015) pp. 66-78.

⁵⁴ C Harlow and R Rawlings, *Process and Procedure in EU Administration* (Hart Publishing 2014) p. 326; A-S. Lind, 'Realizing fundamental rights in practice – a quest for an emerging European administration' in A-S Lind and J Reichel (eds) *Administrative Law Beyond the State, Nordic Perspectives* (Martinus Nijhoff Publishers 2013) pp. 218-29.