



Maastricht Working Papers
Faculty of Law

L'administration composée européenne et
internationale.
Coopération européenne et internationale entre
autorités administratives

2015-4

OSWALD JANSEN
Maastricht University, Public Law

Faculty of Law

All rights reserved.

No part of this paper may be reproduced in any form without the permission of the author.

This Working Paper series from the Faculty of Law, University of Maastricht, aims to further excellence in scholarship. It allows Maastricht-based authors to bring their work-in-progress to a wide audience, facilitating fruitful discussion and critical input on nascent ideas and projects to the benefit of both author and reader. To this end, readers are encouraged to treat the series as interactive and to contact authors with their comments.

Those wishing to submit papers for consideration are invited to send work to yleen.simonis@maastrichtuniversity.nl.

Our submission guidelines and further information are available at
<http://www.law.unimaas.nl/maastrichtworkingpapers>

© OSWALD JANSEN

Published in Maastricht, September 2015

Faculty of Law, Maastricht University
Postbox 616, 6200 MD, Maastricht, the Netherlands

Author email: oswald.jansen@maastrichtuniversity.nl

This paper is to be cited as Maastricht Faculty of Law Working Paper 2015/4

L'administration composée européenne et internationale.

Coopération européenne et internationale entre autorités administratives¹

*Oswald Jansen*²

Final Draft 7 February 2015

This paper will be published in:

Jean-Bernard Auby, (ed.), *Extraterritorialité en droit public* (working title), Bruylant Brussels (forthcoming);

Abstract

This contribution discusses the concept of European Composite Administration, known in Germany as *Verwaltungsverbund*. This concept offers the opportunity to analyse the system vertical and horizontal cooperation between administrative authorities of the EU Member States and the European Union, as well as between these authorities and private actors. There is room for improvement of the legal instruments available and the way they are used directly affects the legal guarantees and legal protection of citizens with the EU. On the basis of the same concept the International Composite Administration is discussed briefly.

Keywords

Composite Administration; composite procedures; networks; integrated administration; mutual assistance in EU Law

¹ Cet article est une élaboration et actualisation de ma conférence à Sciences Po et de la contribution: Oswald Jansen, *Het Europees en internationaal overheidscomposiet. Europese en internationale samenwerking tussen bestuursorganen*, dans: H.R.B.M. Kummeling (éditeur), *De samengestelde Besselink. Bruggen bouwen tussen nationaal, Europees en internationaal recht*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2012, p. 121-137.

² Professeur du droit administratif européen et administration publique de l'université de Maastricht

1 Introduction

Un nombre croissant d'ouvrages bibliographiques accorde une attention particulière à la manière dont les différentes administrations et les différents niveaux administratifs s'agencent verticalement, horizontalement, au niveau européen et mondial. Dans ce cadre, on parle par exemple depuis quelque temps déjà de gouvernance multi-niveaux [*multilevel governance*].³ Des auteurs orientés vers le droit constitutionnel parlent cependant de *Composite European Constitution* ou de *Verfassungsverbund* [*constitution composée de l'Europe*].⁴ Et que penser de l'intitulé *Système constitutionnel composite de l'Europe* [*Europees Constitutioneel Composiet*] ? Il est néanmoins fait référence à ce stade aux lacunes du contrôle des parlements sur le pouvoir exécutif dans cette constitution, notamment parce que les parlements restent, à tort, bravement dans leur « cage » nationale.⁵ Or, mon article par lequel je prendrai congé, est consacré pour de multiples raisons évidentes à l'administration composée européenne, que l'on qualifie également d'administration mixte [*gemengd bestuur*],⁶ *mixed administration*],⁷ d'administration intégrée [*integrated administration*],⁸ l'espace juridique européen [*European Administrative Space*]⁹ ou de coadministration.¹⁰ Dans ce cadre, des ouvrages traitent

³ Voir par exemple Aukje van Hoek et al., *Multilevel Governance in Enforcement and Adjudication*, Intersentia 2006 ; Beate Kohler-Koch & Fabrice Larat (éditeurs), *European Multi-Level Governance – Contrasting Images in National Research*, Edward Elgar 2009 ; Liesbet Hooghe & Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield 2001 ; Kristine Kern & Harriet Bulkeley, *Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks*, 47 *JCMS* 309 (2009) et pour une réflexion critique sur cette notion L.F.M. Besselink, *Een samengestelde Europese constitutie*, Europa Law Publishing, Groningue 2007, p. 6.

⁴ Voir par exemple Ingolf Pernice, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler, De Gruyter, Berlin 2001, p. 153 ; Peter M. Huber, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler, De Gruyter, Berlin 2001, p. 208 ; Georg Ress, *Drei-Ebenen-Konzept aus nationalem Verfassungsrecht, EG-recht und EMRK*, dans : H. Haller et al., *Staat und Recht. Festschrift Günther Winkler*, Springer, Vienne 1997, p. 928. On trouvera, par exemple, une réaction critique à ce concept dans : Matthias Jestaedt, *Der Europäische Verfassungsverbund – Verfassungstheoretischer Charme und rechtstheoretische Insuffizienz einer Unschärferelation*, dans : *Recht der Wirtschaft und der Arbeit in Europa. Festschrift Wolfgang Blomeyer*, C.H. Beck, Munich, 2004, p. 637 et suivantes.

⁵ L.F.M. Besselink, *Een samengestelde Europese constitutie*, Europa Law Publishing, 2007, p. 18.

⁶ *Gemengd bestuur* est le terme qui est utilisé dans : J.H. Jans, S. Prechal, R.J.G.M. Widdershoven, *Inleiding tot het Europees Bestuursrecht*, troisième édition, Ars Aequi Libri, Nimègue 2011, p. 26-29.

⁷ J.H. Jans, R. de Lange, S. Prechal, R.J.G.M. Widdershoven, *Europeanisation of Public Law*, Europa Law Publishing 2007, p. 29-32.

⁸ Hoffmann/Türk, *Conclusions: Europe's Integrated Administration*, dans : Hoffmann/Türk (éditeurs), *EU Administrative Governance*, 2006, p. 573 et suivantes ; Hoffmann/Türk, *The Development of Integrated Administration in the EU and its Consequences*, *ELJ* 13 (2007), p. 253 et suivantes ; Hoffmann/Türk, *Legal Challenges in EU administrative Law: towards an integrated administration*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2009 ; Herwig C.H. Hofman and Morgane Tidghi, *Rights and Remedies in Implementation of EU policies by Multi-Jurisdictional Networks*, *European Public Law* 2014, p. 147-164. Dans Hoffmann/Rowe/Türk, *Administrative Policy of the European Union*, Oxford University Press 2011, p. 18, il est question d'un « concept of functional unity, organizational separation, and procedural cooperation » [concept d'unité fonctionnelle, de séparation organisationnelle et de coopération procédurale].

⁹ Johan P. Olsen, *Towards a European Administrative Space ?* 10 *JEPP* 506 (2003) ; Herwig C.H. Hofmann,

également de *composite procedures* [procédures composées].¹¹

Je me limiterai dans le présent article au concept d'administration composée européenne [European Composite Administration¹² ou Europäischer Verwaltungsverbund¹³].¹⁴

Comme je l'expliquerai de manière plus approfondie au paragraphe 2 ci-après, je choisis l'intitulé administration composée européenne [*Europees overheidscomposiet*] afin d'exprimer l'intensité et la stabilité du mélange des relations de coopération verticale et horizontale de l'administration mixte. Il s'agit ici pour l'essentiel de modèles ou de concepts permettant d'analyser la coopération verticale et horizontale, du reste toujours plus intensive, entre les autorités administratives. Il s'agit ici d'une analyse de la fonction de l'administration plutôt que de son organisation. Comme nous le verrons plus loin, la production de normes administratives par des entités autres que l'État ou des organes administratifs apparaît également avec ce concept. En effet, dans la réalité administrative actuelle, un très grand nombre de normes administratives est produit par des groupements internationaux d'organes administratifs, voire par des groupements purement de droit privé.

Après avoir abordé un certain nombre de concepts visant à décrire l'évolution de la coopération transfrontalière entre les administrations (à savoir *multilevel governance, réseau et système composite*), j'approfondirai la coopération entre les autorités administratives et la nécessité de cette coopération à partir d'un petit nombre de sujets. Je parlerai au paragraphe 3.2 de la nécessité d'une coopération entre les autorités administratives lors du retrait et de l'annulation de ces décisions. Au paragraphe 3.3, je ferai quelques remarques sur la nécessité

Mapping the European Administrative Space 31 W. Eur. Pol. 662–676 (2008).

¹⁰ Voir dans Jean-Bernard Auby et Jacqueline Dutheil de la Rochère, *Droit Administratif Européen*, Bruylant, Bruxelles 2007 les articles : Jacques Ziller, Introduction : les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de co-administration et les fondements du droit administratif européen, p. 235-243, Claudio Franchini, Les notions d'administration indirecte et de coadministration, p. 245-265 ; Edoardo Chiti, Les agences, l'administration indirecte et la coadministration, p. 267-281. Dans Jean-Luc Sauron, *Les réseaux d'administrations communautaires et nationales*, p. 283-297, l'auteur utilise d'ailleurs le réseau comme modèle.

¹¹ Voir par exemple H.C.H. Hofmann, *Composite decision making procedures in EU Administrative Law*, dans : H.C.H. Hofmann, A. Türk (éditeurs), *Legal Challenges in EU Administrative Law: The Move to an Integrated Administration*, Elgar Publishing, Cheltenham 2009, p. 136-167.

¹² Oswald Jansen et Bettina Schöndorf-Haubold (éditeurs), *The European Composite Administration*, Intersentia 2011.

¹³ *European Composite Administration* est la traduction de « europäischer Verwaltungsverbund ». Voir Eberhard Schmidt-Aßmann et Bettina Schöndorf-Haubold (éditeurs), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Tübingen 2005; Matthias Ruffert, *Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund*, 60 *Die Öffentliche Verwaltung (DOV)* 761 (2007); Jens-Peter Schneider and Francisco Velasco Caballero, *Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbunds*, Berlin: Duncker & Humblot 2009 ; Wolfgang Weis, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Berlin: Duncker & Humblot 2010.

¹⁴ Voir pour une analyse critique de ces notions Diana-Urania Galetta, *Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverbund : modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di 'cooperazione amministrativa' dell' art. 10 TCE, per definire il fenomeno dell'amministrazione intrecciata?*, *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 1690 (2009).

d'une réglementation générale de l'assistance administrative mutuelle. Le paragraphe 3.4 abordera ensuite la coopération en matière de surveillance transnationale et je ferai au paragraphe 3.5 quelques remarques sur la manière dont les autorités administratives et les juridictions nationales doivent coopérer pour ne pas compromettre la protection juridique des citoyens et pour définir efficacement la responsabilité des autorités administratives impliquées dans la coopération.

Mon article n'est pas consacré uniquement au droit de l'Union européenne. À la fin de celui-ci, j'attirerai l'attention sur l'administration composée internationale, un ensemble composite en pleine évolution mêlant pouvoirs publics et administrations au niveau international et, n'ayons pas peur des mots, au niveau mondial. C'est le concept de l'Internationaler Verwaltungsverbund, l'administration composée internationale. À l'instar du concept d'administration composée européenne, le concept d'administration composée internationale fait apparaître la production de normes administratives par des entités autres que l'État ou des organes administratifs, mais cette fois-ci au niveau mondial. En effet, là aussi, une grande quantité de normes administratives sont produites par des groupements internationaux d'organes administratifs et des groupements purement de droit privé. Cette approche signifie également que des exigences¹⁵ peuvent être imposées à la production de ces normes administratives hors de la sphère de l'État, pour apporter des garanties qui sont comparables à celles normalement applicables si ces normes étaient produites dans la sphère de l'État. Je pense, par exemple, à la participation de parties intéressées et à la transparence. Toutefois, par souci de concision, je ne parle pas de ces garanties procédurales dans mon dernier article.¹⁶

Les concepts abordés ici ont déjà été utilisés pour décrire la coopération entre les organes juridictionnels et les cours constitutionnelles. Ainsi, Timmermans traite de la coopération judiciaire à multi-niveaux¹⁷ et Voßkuhle de la Constitution composée de l'Europe

¹⁵ Voir par exemple Sabino Cassese, *Au-delà de l'État*, Bruylant, Bruxelles 2011 et Stefano Battini, *Amministrazioni senza Stato*, Giuffrè, Milan 2003.

¹⁶ Voir Sabino Cassese, *A Global Due Process of Law?*, dans : Gordon Anthony et al., *Values in global administrative law*, Hart Publishing, Oxford 2011, p. 17-60.

¹⁷ C.W.A. Timmermans, *Voorrang van het Unierecht door multilevel rechterlijke samenwerking*, SEW 2012, p. 50-55. Il renvoie dans son article à M. Poiaras Maduro, *Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action*, dans : Walker (éd.), *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing 2003, Oxford, p. 501 et suivantes ; E. Cloots, *Germs of pluralist judicial adjudication: Advocaten voor de wereld and other references from the Belgian Constitutional Court*, CML Rev. 2010, p. 645-672 ; R. Barents, *De voorrang van unierecht in het perspectief van constitutioneel pluralisme*, SEW 2009, p. 44-53 ; A.W.M. Meij, *Kringen van coherentie. Over eenheid van rechtspraak in de context van globalisering*, oratie, Utrecht 2009 ; W. van Gerven et S. Lierman, *Beginselen van Belgisch Privaatrecht, Deel I Algemeen Deel Veertig Jaar later, Privaat- en Publiekrecht in een meergelaagd kader van regelgeving, rechtsvorming en regeltoepassing*, Malines 2010, p. 21-70 et 564-577. Timmermans

[*Europäischer Verfassungsverbund*].¹⁸ En ce qui me concerne, cette coopération fait partie intégrante du Système constitutionnel composite de l'Europe [*Europees Constitutioneel Composiet*] dont j'ai déjà parlé précédemment. J'y reviendrai brièvement au paragraphe 3.5.

2 Quelques concepts de coopération entre autorités administratives

2.1 *Multilevel governance* [gouvernance multi-niveaux]

La *gouvernance multi-niveaux* est l'un des concepts ayant servi à cerner le rapport existant entre l'administration nationale et les institutions de l'Union européenne ainsi que le Conseil de l'Europe ou des organisations internationales, comme l'OMS : il apparaît un système à trois niveaux dans l'administration ou dans les ordres juridiques. Le concept est fondé sur un certain nombre de niveaux organisés hiérarchiquement et c'est là déjà son caractère limitatif. Dans la réalité, cependant, les relations de coopération sont réciproques et ce, tant *top down* [de haut en bas] que *bottom up* [de bas en haut], non seulement verticalement, mais aussi horizontalement. Le concept n'est pas (plus) suffisant pour désigner les relations de coopération horizontale et verticale, du reste toujours plus intensives.

À la gouvernance multi-niveaux ou « *Verwalten in Mehrebenensystemen* »¹⁹ est associé le concept d'un droit administratif à trois niveaux, et ce concept semble soumis, en ce qui me concerne, aux mêmes limitations que le concept de *gouvernance multi-niveaux*.

2.2 *Réseau*

La description de l'administration comme une organisation en réseau vient des sciences administratives et sociales. Il s'agit d'un concept visant à décrire une organisation administrative très flexible. L'administration a une place dans la *Network Society* [société en réseau] et on parle de *Netzwerkverwaltung* [administration en réseau].

“The term ‘network’ used in the European context is deliberately left somewhat vague in order to encompass various forms of co-operation both in the ‘vertical’ relation between, on the one hand, the European Commission and agencies and, on the other hand, the Member States’ agencies and ‘horizontal’ co-operation, that is, directly

renvoie également à l'article cité ci-après de Voßkuhle et L.F.M. Besselink, *Een samengestelde Europese constitutie*, Europa Law Publishing, Groningue 2007.

¹⁸ Andreas Voßkuhle, *Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund*, NVwZ 29 (2010), p. 1 et suivantes.

¹⁹ Arthur Benz, *Verwaltungs Kooperation in Mehrebenensystemen der Europäischen Union – Das Beispiel der regionalen Strukturpolitik*, dans : Eberhard Schmidt-Aßmann et Wolfgang Hoffmann-Riem (éditeurs), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, Nomos, Baden-Baden, p. 45-69. Voir aussi Möllers, *Gewaltengliederung*, Mohr Siebeck, Tübingen 2005, p. 210 et suivantes.

between different national agencies. These vertical and horizontal relations in practice give rise to obligations (and thus practices) of different ‘intensity’.”²⁰

Un sens assez vague a été laissé délibérément au terme « réseau » utilisé dans le contexte européen, afin d’englober différentes formes de coopération à la fois dans la relation ‘verticale’ entre, d’une part, la Commission européenne et les agences et, d’autre part, les agences des États membres, et dans la relation ‘horizontale’, c’est-à-dire une coopération directe entre différentes agences nationales. Ces relations verticales et horizontales font naître, en pratique, des obligations (et donc des pratiques) de différente ‘intensité’ ».¹⁶

On distingue d’innombrables types de réseaux, comme réseaux d’information, réseaux de planification, réseaux de contrôle d’application, réseaux de réglementation.²¹

2.3 *Europees overheidscomposiet [administration composée européenne]*²²

Schmidt-Assmann a introduit le concept d’*Europäischer Verwaltungsverbund [administration composée européenne]* pour qualifier l’ensemble formé par l’administration européenne, les autorités nationales et leur coopération²³ La notion d’administration composée européenne [*Europees overheidscomposiet*] en est une traduction. Elle est à attribuer, par ailleurs, à la notion de *Verbund [groupement]* ou de *Staatenverbund [confédération d’États conservant leur souveraineté]* utilisée par le Tribunal constitutionnel

²⁰ Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, Alexander H. Türk, *Administrative law and policy of the European Union*, Oxford University Press, 2011, p. 307.

²¹ Voir par exemple Paul Craig, *Shared Administration and Networks: Global and EU Perspectives*, dans : Gordon Anthony et al., *Values in global administrative law*, Hart Publishing, Oxford 2011, p. 81-116, ainsi que Hoffmann/Rowe/Türk, *Administrative Policy of the European Union*, Oxford University Press 2011, p. 308-310.

²² L’aperçu de la formation de ce concept et de concepts comparables est emprunté également à Georgios Dimitropoulos, *Zertifizierung und Akkreditierung im internationalen Verwaltungsverbund*, Heidelberg, juillet 2010, p. 42 à 47 incluse.

²³ Eberhard Schmidt-Aßmann, *Europäische Verwaltung zwischen Kooperation und Hierarchie*, dans : Cremer/Giegerich/Richter/Zimmermann (éditeurs), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts. Festschrift Steinberger 2002*, p. 1375 et suivantes ; Eberhard Schmidt-Aßmann, *Strukturen Europäischer Verwaltung und die Rolle des Verwaltungsrechts*, dans : Blankenagel/Pernice/Schulze-Fielitz (éditeurs), *Verfassung im Diskurs der Welt, Festschrift Häberle*, 2004, p. 395 et suivantes ; Eberhard Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsideo. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*, Springer, Berlin/Heidelberg, p. 38 ; Eberhard Schmidt-Aßmann, *Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts*, dans : Eberhard Schmidt-Aßmann und Bettina Schöndorf-Haubold, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck, Tübingen 2005, p. 1-23 ; Eberhard Schmidt-Aßmann, *Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund*, dans : p. 241 à 305, notamment p. 251 et suivantes et Eberhard Schmidt-Aßmann, *Introduction: European Composite Administration and the role of European Administrative law*, dans : Oswald Jansen et Bettina Schöndorf-Haubold (éditeurs), *The European Composite Administration*, Intersentia, Anvers 2010, p. 1 à 22 incluse ; Voir aussi Armin von Bogdandy, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform*, 1999, p. 11 et suivantes ; Armin von Bogdandy, *Beobachtungen zur Wissenschaft vom Europarecht*, *Der Staat* 40 (2001), p. 3 et suivantes, notamment p. 18 et suivantes ; Kahl, *Europäisches und nationales Verwaltungsorganisationsrecht*, *DV* 29 (1996), p. 341 et suivantes, notamment p. 360.

allemand dans le célèbre *Maastricht Urteil* [arrêt *Maastricht*].²⁴ Exploitant cette notion, on a parlé d'un *Europäischer Verfassungsverbund* [une constitution composée de l'Europe].²⁵ Il existe également un lien clair entre ce concept de Schmidt-Assmann et les idées de Sabino Cassese, l'un des principaux professeurs de droit administratif du moment, sur l'administration de l'Union européenne et les administrations nationales en tant qu'organismes codépendants.²⁶ On note ici, par conséquent, une nette influence de la bibliographie italienne. On y trouve, en effet, des concepts comparables, comme dans les années 1990 les *procedimenti composti*²⁷ et, ensuite, les *amministrazioni composti* ou *ordinamento composito*.²⁸

Selon Schmidt-Assmann, l'administration composée [*Verwaltungsverbund*] est²⁹ :

„eine Ordnungs idee, die die notwendige Handlungseinheit durch die Verschränkung zweier Organisationsprinzipien, der Prinzipien der Kooperation und der Hierarchie, herstellen will. Im Gedanken des Verbundes sind Eigenständigkeit, Rücksichtnahme und Fähigkeit zu gemeinsamen Handeln gleichermaßen angelegt.“³⁰

« une idée d'ordre qui veut établir l'unité d'action nécessaire par l'imbrication de deux principes d'organisation, les principes de coopération et de hiérarchie. L'idée de

²⁴ BVerfGE 89, 155 (181 et suivantes). Cet arrêt a été entériné par l'arrêt BVerfGE 123, 267. Voir à ce sujet notamment Kirchhof, *Der Europäische Staatenverbund*, dans : Von Bogdandy/Bast (éditeurs), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2009, p. 1009 et suivantes.

²⁵ Ingolf Pernice, *Bestandssicherung der Verfassungen: Verfassungsrechtliche Mechanismen zur Wahrung der Verfassungsordnung*, dans : Bieber/Widmer (éditeurs), *L'espace constitutionnel européen*, 1995, p. 225, notamment p. 261 et suivantes ; Ingolf Pernice, *Die dritte Gewalt im europäischen Verfassungsverbund*, *EuR* 31 (1996), p. 26 et suivantes ; Ingolf Pernice, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler* 2001, p. 148 et suivantes, notamment 163 et suivantes.

²⁶ Schmidt-Assmann renvoie à Sabino Cassese, *Der Einfluß des gemeinschaftsrechtlichen Verwaltungsrechts auf die nationalen Verwaltungsrechtssysteme*, *Der Staat* (1994), 25 (26). Voir Eberhard Schmidt-Assmann, *Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts*, dans : Eberhard Schmidt-Assmann et Bettina Schöndorf-Haubold (éditeurs), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck, Tübingen 2005, p. 2 (note 2).

²⁷ Mario P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè Editore, Milan 1999, p. 331 à 333 incluse. Voir aussi Giacinto della Cananea, *The European Union's Mixed Administrative Proceedings*, *Law and Contemporary Problems* 68 (2004), p. 197 et suivantes. Voir aussi et par ailleurs Herwig Hofmann, *Composite decision making procedures in EU administrative law*, dans : Hoffmann/Türk, *Legal Challenges in EU administrative Law: towards an integrated administration*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2009, p. 136-167 et l'aperçu bibliographique dans : Paul Craig, *Shared Administration and Networks: Global and EU Perspectives*, dans : Gordon Anthony et al., *Values in global administrative law*, Hart Publishing, Oxford 2011, p. 101 (note de bas de page 105).

²⁸ Giacinto della Cananea, *l'Unione Europea. Un ordinamento composito*, GLF editori Laterza, 2003.

²⁹ Schmidt-Assmann parle d'*Europäischer Verwaltungsverbund* [administration composée européenne] ou, en bref, d'*Europäische Verwaltung* [administration européenne].

³⁰ Eberhard Schmidt-Assmann, *Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts*, dans : Eberhard Schmidt-Assmann et Bettina Schöndorf-Haubold (éditeurs), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck, Tübingen 2005, p. 7.

l'ensemble composite pose de la même manière les notions d'auto-dépendance, d'égards et de capacité à agir conjointement. »²⁶

Dans son célèbre ouvrage *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, il décrit ce modèle de la façon suivante :

„Nach den Gemeinschaftsverträgen sind Anwendung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts primär Aufgabe der Mitgliedstaaten. Dieses Konzept setzt, wenn es wirksam arbeiten soll, ein ausgebautes System administrativer Kooperation voraus (...). Die Kooperationsbeziehungen verlaufen *vertikal* zwischen EG-Verwaltung und Mitgliedstaaten, aber auch *horizontal* zwischen den mitgliedstaatlichen Verwaltungen. Sie haben in wichtigen Bereichen – im Agrar- und im Zollrecht, bei der Technischen Normung, bei der Produktzulassung und der Lebensmittelsicherheit, im Kartellrecht und bei der Strukturfondsförderung – eine Dichte erreicht, daß von einer sich entwickelnden *Europäischen Verwaltung* gesprochen werden kann. Das ist nicht organisatorisch-institutionell, sondern funktionell zu verstehen. Europäische Verwaltung bezeichnet einen Informations-, Handlungs- und Kontrollverbund. Grundlage des Verbundes sind und bleiben die Verwaltungen der Mitgliedstaaten. In der Vielfalt ihrer Aufgaben und Erscheinungsformen bilden sie den *rocher de bronze [en français dans le texte]* jeder Verwaltung des Unionsraumes. Funktionell aber sind sie in ein Netzwerk eingebunden, das die Verwaltungseinheiten *beider* Ebenen, EG-Instanzen und nationale Stellen, umgreift und nach einem „Kern-Schalen-Modell“ aufgebaut ist (...):

- Das Zentrum dieses Modells bilden die direkten Kooperationsbeziehungen zwischen der EG-Kommission und den entsprechenden mitgliedstaatlichen Instanzen.
- Flankierend hinzu treten einerseits die Europäischen Agenturen und andererseits das Ausschußwesen der Gemeinschaft. In beiden Teilsystemen haben sich eigenständige Formen multilateraler Zusammenarbeit entwickelt, in der Komitologiepraxis ebenso wie in den Verwaltungsräten der Agenturen und Ämter.

In einem weiten Sinne zum Verwaltungsverbund zu rechnen sind schließlich die europäischen Normungsorganisationen und die im Vollzug der Normung tätigen Netze der zertifizierenden („benannten“) Stellen. Organisatorisch geht es hier um gesellschaftliche Selbstregulierung (...). In einem funktionellen Sinne jedoch gehören diese Phänomene zum Bild der Europäischen Verwaltung, die stärker als die meisten

nationalen Verwaltungen an ihren Rändern zum gesellschaftlichen Bereich hin offen ist.“³¹

« Aux termes des traités de la Communauté européenne, l'application et la mise en œuvre du droit communautaire incombent tout d'abord aux États membres. Ce concept, s'il doit fonctionner efficacement, suppose un système développé de coopération interadministrative (...). Les relations de coopération se déroulent *verticalement* entre l'administration communautaire et les États membres, mais aussi *horizontalement* entre les administrations des États membres. Elles ont atteint une telle densité dans des domaines importants – dans la législation agricole et douanière, dans la normalisation technique, dans l'autorisation de produits et dans la sécurité alimentaire, dans les règles antitrust et dans l'aide apportée aux fonds structurels – qu'il est permis de parler d'une *Europäische Verwaltung* [administration européenne] en plein développement. Cette expression n'est pas à comprendre sur le plan de l'organisation institutionnelle, mais sur le plan fonctionnel. L'administration européenne désigne un système composite d'information, d'action et de contrôle. Les administrations des États membres sont et restent la base du système composite. Dans la multitude de leurs tâches et de leurs apparences, elles forment le rocher de bronze de chaque administration de l'espace de l'Union. Sur le plan fonctionnel toutefois, elles sont liées pour former un réseau qui englobe les unités administratives des *deux* niveaux, instances européennes et autorités nationales, et organisées selon un « modèle centre-périphérie » (...):

- Les relations de coopération directe entre la commission européenne et les instances correspondantes des États membres constituent le centre de ce modèle.
- On trouve en périphérie, d'une part, les agences européennes et, d'autre part, la comitologie de la Communauté. Des formes auto-dépendantes de coopération multilatérale se sont développées dans les deux systèmes partiels, dans la pratique de comitologie tout comme dans les conseils d'administration des agences et organismes.

Pour finir, l'administration composée au sens large du terme comprend également les organisations de normalisation européennes et les réseaux d'organismes certificateurs (« nommés ») travaillant à l'exécution des normes. D'un point de vue organisationnel, il s'agit ici d'une autoréglementation sociétale (...). Au sens fonctionnel cependant, ces phénomènes font partie de l'image de l'administration européenne qui, dans une plus

³¹ Eberhard Schmidt-Aßmann, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, deuxième édition, Springer, Berlin/Heidelberg 2004, p.38.

large mesure que la plupart des administrations nationales, est ouverte en périphérie sur le domaine sociétal. »

Le fait de décrire l'administration ou l'autorité dans l'Union européenne comme deux pouvoirs strictement séparés sur le plan organisationnel, comme un modèle administratif dualiste avec, d'un côté, l'administration de l'Union européenne et, de l'autre côté, les autorités nationales, n'est, depuis longtemps, plus suffisant. Le droit de l'Union dépend, en ce qui concerne son exécution, de l'administration nationale. Le fondement de l'autonomie institutionnelle nationale signifie qu'il faut à la fois une coopération verticale et une coopération horizontale pour permettre au droit de l'Union d'être efficace. Par conséquent, cette coopération entre les organes administratifs concernés est le noyau fonctionnel de l'administration dans l'Union européenne. La séparation organisationnelle horizontale entre les organes administratifs nationaux et la séparation organisationnelle verticale entre les organes de l'Union européenne et les organes nationaux s'accompagnent, par conséquent, d'un lien de réciprocité étendu en raison des obligations de coopération verticale et horizontale. Les principes organisationnels de « séparation » [Trennung]³² et de « connexion » [Verbindung] font partie intégrante du concept d'*Europäischer Verwaltungsverbund* [administration composée européenne]. Le troisième principe organisationnel faisant partie intégrante de ce concept est celui de la « hiérarchie supranationale ».

Le fait de décrire l'administration européenne comme un système composite de coopération verticale et horizontale lors de l'échange d'informations,³³ des actes communautaires et du contrôle (*Informations-, Handlungs- und Kontrollverbund*) me semble avoir une valeur

³² Voir au sujet de ce *Trennungsprinzip* [principe de séparation] également Eberhard Schmidt-Aßmann, *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts: Einleitende Problemskizze*, dans : Eberhard Schmidt-Aßmann et Wolfgang Hoffmann-Riem (éditeurs), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, Nomos, Baden-Baden 1999, p. 17-19.

³³ Voir aussi à ce sujet, par exemple, Kristina Heußner, *Informationssysteme im Europäischen Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck, Tübingen 2007 ; Armin von Bogdandy, § 25 *Die Informationsbeziehungen im europäischen Verwaltungsverbund*, dans : Hoffmann-Riem, Schmidt-Aßmann, Voßkuhle, *Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen*, Verlag C.H. Beck, München 2008, p. 347-403 ; Diana-Urania Galetta, Herwig C.H. Hofmann & Jens-Peter Schneider, *Information Exchange in the European Administrative Union: An Introduction*, *European Public Law* 20, no. 1 (2014), p. 65-70 ; Jens-Peter Schneider, *Basic Structures of Information Management in the European Administrative Union*, *European Public Law* 20, no. 1 (2014), p. 89-106 ; Nikolaus Marsch, *Networks of Supervisory Bodies for Information Management in the European Administrative Union*, *European Public Law* 20, no. 1 (2014), p. 127-146 ; Jens-Peter Schneider, *Informationssysteme als Bausteine des Europäischen Verwaltungsverbunds*, 31 *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 65 (2012) ; Jens-Peter Schneider, *Vorüberlegungen zum Informationsmanagement in europäischen Verwaltungsverfahren*, dans: Irena Lipowicz et Jens-Peter Schneider (éditeurs), *Perspektiven des deutschen, polnischen und europäischen Informationsrechts*, Göttingen: V&R unipress, 2011.

ajoutée. Également parce que cela libère l'organisation de l'administration en ce sens qu'on commence à constater que les autorités administratives nationales constituent la base. Il est ainsi possible d'impliquer également dans l'analyse et ce, d'une manière intéressante, l'administration par des organes non administratifs, sous différentes formes d'autoréglementation qui sont très importantes dans la pratique de l'administration et la normalisation administrative. En effet, de nombreuses formes d'autoréglementation ne sont, à l'inverse du droit administratif produit par des organes administratifs, pas liées au territoire ou à l'État, alors que les normes administratives – souvent établies au niveau mondial – qui en résultent exercent, elles, ont un effet contraignant.

3 L'administration composée européenne à travers quelques sujets

3.1 Introduction

Comme nous venons de le voir, l'administration composée européenne est la description d'une coopération intensive entre des autorités administratives et des acteurs privés, dans le cadre de laquelle l'échange d'informations, la prise conjointe ou en collaboration de décisions et le contrôle réciproque jouent un rôle. La décision transnationale exige une coopération entre l'organe administratif qui prend cette décision et l'organe administratif où les conséquences juridiques de cette décision se font sentir (paragraphe 3.2). L'assistance administrative mutuelle est l'une des formes de coopération au sein de cette administration composée européenne (paragraphe 3.3). Dans cette coopération, le contrôle réciproque joue un rôle important et la surveillance transnationale est l'une de ces formes de contrôle. Là aussi, un certain nombre de formes de coopération joue un rôle que j'aborderai brièvement au paragraphe 3.4. Comme je l'ai déjà annoncé précédemment, je ferai au paragraphe 3.5 quelques remarques sur la manière dont les autorités administratives et les juridictions nationales doivent coopérer pour ne pas compromettre la protection juridique des citoyens et pour définir efficacement la responsabilité des organes administratifs impliqués dans la coopération.

3.2 La décision transnationale³⁴

Les actes de droit public peuvent être transnationaux de trois manières. Premièrement, le caractère transnational peut être déterminé par les conséquences juridiques de l'acte de droit public. Autrement dit, si les conséquences juridiques d'un acte de droit public se produisent

³⁴ Voir notamment : Eberhard Schmidt-Aßmann, *Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht – Wechselseitige Einwirkungen*, DVBl. 1993, p. 924-936, notamment p. 935 ; Volker Neßler, *Europäisches Richtlinienrecht wandelt Deutsches Verwaltungsrecht*, Köster, Berlin 1994, p. 5-35 ; Volker Neßler, *Der transnationale Verwaltungsakt – Zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstituts*, NVwZ 1995, p. 863-866 ; Joachim Becker, *Der transnationale Verwaltungsakt*, DVBl. 2001, p. 855-866 ; Thomas Groß, *Die Administrative Föderalisierung der EG*, JZ 1994, p. 596-605 ; Matthias Ruffert, *Der transnationale Verwaltungsakt*, Die Verwaltung 2001, p. 453-485 ; Matthias Ruffert, *European Composite Administration: The transnational administrative act*, dans : Oswald Jansen et Bettina Schöndorf-Haubold (éditeurs), *The European Composite Administration*, Intersentia 2011, p. 277 à 306 incluse ; Hoffmann/Rowe/Türk, *Administrative law and policy of the European Union*, Oxford University Press 2011, p. 310-311. Keessen parle ici d'une « single licence decision » [décision à agrément unique] et c'est manifestement la traduction de la notion de *Transnationalitätsmodell* [modèle de transnationalité] appliqué par Sydow. Voir A.M. Keessen, *European Administrative Decisions. How the EU Regulates Products on the Internal Market*, Europa Law Publishing, 2009, p. 24 et G. Sydow, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union. Zur horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit der europäischen Verwaltungen am Beispiel der Produktzulassungsrecht*, Tübingen 2004, p. 122-123. Voir enfin Marie Gautier, *Acte administratif transnational et droit communautaire*, dans : Jean-Bernard Auby et Jacqueline Dutheil de la Rochère (éditeurs), *Droit Administratif Européen*, Bruylant 2007, p. 1069-1083 ; 2014, p. 1303 et Bernard Stirn et Yann Aguila, *Droit public français et européen*, Dalloz, Paris 2014, p. 228.

également dans un ou plusieurs autres États, cette décision est transnationale. Deuxièmement, le caractère transnational d'un acte de droit public peut être déterminé par le fait que la personne à qui cette décision s'adresse, réside ou est établie dans un autre État que celui de l'autorité administrative qui prend la décision. La notification d'une décision à un tel intéressé est transnationale. Enfin, un acte de droit public peut être transnational en ce sens que l'autorité administrative exerce l'acte dans un autre État que l'État d'établissement.³⁵

Je me limiterai dans le présent article à la décision transnationale et il s'agit la plupart du temps d'une décision qui est transnationale parce que les conséquences juridiques se produisent également dans un autre État. Le passeport dit « européen » en droit administratif financier en est un exemple. La banque munie d'une autorisation des autorités françaises peut fournir des services aux Pays-Bas, par exemple servir d'intermédiaire, sans avoir besoin pour cela d'une autorisation particulière (voir article 2:82 Wft [Loi néerlandaise sur la surveillance financière]). Les conséquences juridiques d'une décision transnationale apparaissent automatiquement et non par un acte de reconnaissance de l'État destinataire, comme c'est le cas dans le cadre de la reconnaissance mutuelle. Il existe, par conséquent, une différence importante entre la reconnaissance mutuelle de décisions et les décisions transnationales. Le système de reconnaissance mutuelle exige une décision par un organe administratif d'un État membre de l'Union européenne de la décision d'un autre État membre de l'Union européenne. Cela signifie, par exemple, qu'il existe une protection juridique contre cet acte de reconnaissance auprès de la juridiction nationale de l'État membre de l'organe administratif reconnaissant la décision. Cela signifie, en outre, qu'il existe des possibilités – limitées par le droit de l'Union européenne – de ne pas reconnaître la décision.

Il en va autrement des décisions transnationales. Le fait que seul l'organe administratif qui a pris la décision transnationale puisse retirer cette décision, est inhérent à cet instrument juridique. Autre caractéristique inhérente à la décision transnationale, seule la juridiction nationale de l'État membre de cet organe administratif propose une protection juridique en vertu du droit en vigueur dans cet État membre. De même, le droit de responsabilité est associé à la décision et au droit de l'État où est établi l'organe administratif qui a pris la décision transnationale.

³⁵ Voir à ce sujet Matthias Ruffert, *Der transnationale Verwaltungsakt, Die Verwaltung* 2001, p. 453-485 ; Matthias Ruffert, *European Composite Administration: The transnational administrative act*, dans : Oswald Jansen et Bettina Schöndorf-Haubold (éditeurs), *The European Composite Administration*, Intersentia 2011, p. 277 à 306 incluse.

C'est principalement le tiers intéressé qui en subit les inconvénients. La manière dont la coopération est façonnée au sein de l'administration composée européenne peut améliorer la situation de ce tiers. Si ce tiers pouvait mettre son propre État en cause quant au préjudice qui a été subi à la suite de la décision transnationale prise par un organe administratif d'un autre État membre, ce serait une amélioration considérable de la situation de ce tiers. L'État concerné a alors un droit de recours sur l'État auquel appartient cet organe administratif. Nous avons vu que l'organe administratif qui prend la décision transnationale pourrait également retirer cette décision. La forme donnée à la coopération entre les autorités administratives dans le système composite doit permettre à un organe administratif d'un autre État de solliciter – sur demande ou non – de l'organe administratif qui a pris la décision transnationale qu'il retire cette décision. L'obligation de coopération réciproque loyale fait de ce cas de figure une possibilité efficace. De tels dispositifs doivent être réglementés dans la législation de l'Union européenne dans laquelle la décision transnationale a été réglementée.

3.3 *Coopération informationnelle et assistance administrative mutuelle*³⁶

Une étroite coopération informationnelle permettant un échange de renseignements très intensif est l'un des principaux éléments de l'administration composée européenne. Il existe, par conséquent, de nombreuses règles européennes sur l'échange d'informations qui servent la coopération transnationale. Il n'existe pas de réglementation générale de l'Union européenne sur ce sujet. Il faut travailler avec des réglementations existant dans des domaines partiels, comme le droit environnemental, la législation fiscale et douanière, le droit administratif social, le droit de la concurrence et le droit financier. Vu son caractère général, la réglementation de l'échange d'informations dans la directive sur les services mérite sans aucun doute d'être également mentionnée.

En droit néerlandais, le dogme de l'assistance administrative mutuelle est encore peu étudié comme dogme administratif général. Ainsi, le sujet est absent des manuels administratifs et la réglementation, nécessaire à mon avis, fait défaut dans la Loi générale sur les procédures administratives [*Algemene wet bestuursrecht - Awb*]. Lors du traitement de la troisième tranche de cette loi, le gouvernement a indiqué que l'heure d'une réglementation générale n'était pas encore venue.³⁷ Il se peut qu'en attendant, la directive sur les services et la loi néerlandaise sur les services [*Dienstenwet*] avec les dispositifs d'assistance administrative

³⁶ Voir notamment à ce sujet J.H. Jans et al., *Inleiding tot het Europees Bestuursrecht*, Ars Aequi Libri, Nimègue 2011, p. 239 et suivantes, ainsi que Florian Wettner, *Das allgemeine Verfahrensrecht der gemeinschaftsrechtlichen Amtshilfe*, dans : Eberhard Schmidt-Aßmann et Bettina Schöndorf-Haubold, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck, Tübingen 2005, p. 181-212, son *The general law of procedure of EC mutual administrative assistance*, dans : Oswald Jansen et Bettina Schöndorf-Haubold (éditeurs), *The European Composite Administration*, Intersentia 2011, p. 307-333, et son *Die Amtshilfe im Europäischen Verwaltungsrecht*, Mohr Siebeck, 2005, ainsi que Julia Sommer, *Information cooperation procedures – with european environmental law serving as an illustration*, dans : Oswald Jansen et Bettina Schöndorf-Haubold (éditeurs), *The European Composite Administration*, Intersentia 2011, p. 55-89 ; ainsi que son *Informationskooperation am Beispiel des europäischen Umweltrechts*, dans : Eberhard Schmidt-Aßmann et Bettina Schöndorf-Haubold, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck, Tübingen 2005, p. 57-85 et son *Verwaltungskooperation am Beispiel administrativer Informationsverfahren im Europäischen Umweltrecht*, Springer, Berlin 2003. En outre, voir aussi Kristina Heußner, *Informationssysteme im Europäischen Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck, Tübingen 2007 ; Armin von Bogdandy, § 25 *Die Informationsbeziehungen im europäischen Verwaltungsverbund*, dans : Hoffmann-Riem, Schmidt-Aßmann, Voßkuhle, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band II Informationsordnung, *Verwaltungsverfahren, Handlungsformen*, Verlag C.H. Beck, München 2008, p. 347-403 ; Diana-Urania Galetta, Herwig C.H. Hofmann & Jens-Peter Schneider, *Information Exchange in the European Administrative Union: An Introduction*, *European Public Law* 20, no. 1 (2014), p. 65-70 ; Jens-Peter Schneider, *Basic Structures of Information Management in the European Administrative Union*, *European Public Law* 20, no. 1 (2014), p. 89-106 ; Nikolaus Marsch, *Networks of Supervisory Bodies for Information Management in the European Administrative Union*, *European Public Law* 20, no. 1 (2014), p. 127-146 ; Jens-Peter Schneider, *Informationssysteme als Bausteine des Europäischen Verwaltungsverbunds*, 31 *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 65 (2012) ; Jens-Peter Schneider, *Vorüberlegungen zum Informationsmanagement in europäischen Verwaltungsverfahren*, dans: Irena Lipowicz et Jens-Peter Schneider (éditeurs), *Perspektiven des deutschen, polnischen und europäischen Informationsrechts*, Göttingen: V&R unipress, 2011.

³⁷ PG (histoire parlementaire) Awb III p.317.

mutuelle qui y figurent (articles 37-39 Dienstenwet) portent le sujet, compte tenu de sa portée, à l'ordre du jour administratif général.

Suivant les lignes du processus décisionnel, une distinction peut être établie au niveau de l'assistance administrative mutuelle entre l'échange d'informations, la coopération dans la notification transnationale de décisions, la coopération dans l'exécution forcée de décisions et la coopération au niveau de décisions de sanction.³⁸ Le recouvrement de créances de nature administrative dans un autre État membre fait partie de l'exécution forcée transnationale de décisions. Quant aux obligations pécuniaires résultant d'une décision de la Commission européenne – le recouvrement vertical –, il existe un traité d'ordre général (art. 299 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Le recouvrement horizontal de créances de nature administrative est lacunaire et réglementé individuellement par juridiction.

L'évolution de l'administration composée européenne mérite une attention plus soutenue pour une réglementation générale pertinente de l'assistance administrative mutuelle. Les ingrédients d'une telle réglementation sont assez clairs. Ainsi, il faudra faire dans ce genre de réglementation le distinguo entre l'assistance sur demande, l'assistance spontanée et l'échange automatique de renseignements. En outre, une telle réglementation devra intégrer un certain nombre de règles procédurales générales et des garanties pour les intéressés. Voici quelques éléments d'une telle réglementation :

- a. l'ordre d'accomplir l'acte demandé de la même manière que s'il s'agissait d'agir pour soi-même ;
- b. l'acte demandé doit être accompli selon le droit de l'État requis, mais cela ne signifie pas que la coopération puisse par-là être rendue impossible ;

³⁸ Florian Wettner, Das allgemeine Verfahrensrecht der gemeinschaftsrechtlichen Amtshilfe, dans : Eberhard Schmidt-Aßmann et Bettina Schöndorf-Haubold, Der Europäische Verwaltungsverbund, Mohr Siebeck, Tübingen 2005, p. 181-212. Voir aussi ma autre contribution dans ce livre: Transnational sanctioning in EU law et Oswald Jansen, Transnationaal beboeten in de Europese Unie. De strafrechter als *pons asinorum* bij internationale wederzijdse samenwerking in straf- en bestuursrechtelijke zaken?, dans: E.J. Hofstee, O.J.D.M.L. Jansen et A.M.G. Smit (éditeurs), Kringgedachten. Opstellen van de Kring Corstens, Kluwer, Deventer 2014, p. 203-220 ; Oswald Jansen, Comparative experiences for the supervision of regulated sectors: The Dutch Case, dans Matilde Carlón Ruiz (éditeur), *La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*, Pamplona: Thomson Reuters 2014, p. 143-184 notamment p. 178-181 ; A.J. Metselaar, P.C. Adriaanse, F.M.J. Houdijker, *Grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes - Een verkennend onderzoek naar ervaringen in België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk en mogelijkheden voor internationale samenwerking*, WODC Den Haag 2014 ; O.J.D.M.L. Jansen, 108.15 Rechtshulp en wederzijdse administratieve bijstand, dans : Handboek Strafzaken (feuillet mobile) et Oswald Jansen, The systems of International Cooperation in Administrative and Criminal Matters in Relation to Regulation EC 1/2003, dans : Gerhard Dannecker et Oswald Jansen (éditeurs), *Competition Law Sanctioning in the European Union*, Kluwer Law International, La Haye 2004, p. 257-304.

- c. les efforts déployés en liaison avec la demande d'assistance administrative doivent être proportionnels ;
- d. les limites de la souveraineté de l'État requis (réciprocité, *ordre public [en français dans le texte]*) à respecter ;
- e. une interdiction de communication de (certains) renseignements sans l'autorisation préalable de l'organe administratif les transmettant ;
- f. une interdiction d'utilisation de (certains) renseignements comme preuve s'ils n'ont pas été obtenus conformément aux règles sur l'échange d'informations.

Compte tenu du grand intérêt pratique d'un échange transnational de renseignements et d'une assistance administrative mutuelle dans les relations de coopération toujours plus étroites entre les autorités administratives dans le cadre de l'administration composée européenne, une réglementation d'ordre général est importante. Une réglementation de surveillance transnationale (voir ci-après) doit être harmonisée avec cette dernière.

3.4 Surveillance transnationale³⁹

Le droit de l'Union européenne fourmille d'exemples d'obligations imposées aux États membres de l'Union européenne d'assurer le respect de ce droit par des contrôles pertinents. Dans un grand nombre de ces contrôles, les États membres doivent coopérer tant horizontalement que verticalement et il existe des obligations mutuelles d'échange d'informations. Le règlement 515/97 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission européenne en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole en est un exemple probant. La Commission européenne a évidemment des pouvoirs de surveillance pour contrôler l'exécution par les États membres, mais qui sont complétés de plus en plus souvent par des pouvoirs de contrôle pouvant être exercés directement à l'égard des citoyens ou des entreprises. Le contrôle en vertu de la réglementation européenne en

³⁹ Voir notamment à ce sujet J.H. Jans et al., *Inleiding tot het Europees Bestuursrecht*, Ars Aequi Libri, Nimègue 2011, p. 238 et suivantes ; P. Boswijk, O.J.D.M.L. Jansen et R.J.G.M. Widdershoven, *Transnationale samenwerking van toezichthouders in Europa*, Utrecht/WODC 2009 ; P. Boswijk, O.J.D.M.L. Jansen et R.J.G.M. Widdershoven, *De wettelijke implementaties van administratieve samenwerking in de Europese Unie*, Regelmaat 2009, p. 322-340 ; R.J.G.M. Widdershoven et al., *De Europese Agenda van de Awb*, BJU, La Haye, p. 117-122 ; Antje David, *Inspections as an instrument of control of implementation in the European Composite Administration*, dans : Oswald Jansen et Bettina Schöndorf-Haubold (éditeurs), *The European Composite Administration*, Intersentia, Cambridge 2011, p. 357-381 ; Antje David, *Inspektionen als Instrument der Vollzugskontrolle im Europäischen Verwaltungsverbund*, dans : *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck, Tübingen 2005, p. 237-264 ; Antje David, *Inspektionen im Europäischen Verwaltungsrecht*, Duncker & Humblot, Berlin 2003.

matière de concurrence (notamment le règlement 1/2003) en est un exemple connu. S'y ajoutent également des contrôles communautaires.

On peut distinguer trois modèles de contrôle dans l'Union européenne :

- a. le *contrôle décentralisé*, dans le cadre duquel chaque État membre est responsable du contrôle du respect des règles de l'Union européenne sur son propre territoire ;
- b. le *contrôle de l'État d'origine (home state control)*, dans le cadre duquel l'État membre qui a autorisé un établissement ou un produit dans l'UE est essentiellement responsable du respect du droit de l'Union européenne ;
- c. le *modèle en réseau*, dans le cadre duquel les tâches de contrôle ont été réparties entre les États membres et la Commission européenne et les autorités administratives ou les organes de surveillance des États membres passent des accords réciproques sur l'exécution des contrôles.⁴⁰

Normalement, trois instruments occupent une place centrale dans la coopération en cas de surveillance transnationale : l'échange d'informations, la surveillance sur demande et la surveillance transfrontalière, l'autorité de surveillance d'un État membre exerçant des activités de surveillance sur le territoire d'un autre État membre.⁴¹

Entre-temps, la normalisation de la surveillance transnationale a été considérablement affinée. Outre l'interdiction de contrôles discriminatoires dans le cadre de la libre circulation et l'obligation de s'informer de changements survenant au niveau de la pratique des contrôles,⁴² citons l'obligation de motivation d'une demande de renseignements ou d'une demande d'assistance administrative, l'obligation de répondre rapidement et efficacement à une telle demande et de traiter le contrôle à la demande d'une autre autorité d'une manière comparable à un propre contrôle. L'obligation de coopération loyale constitue ici évidemment une norme générale (article 4, paragraphe 3 du Traité sur l'Union européenne).

Compte tenu du grand intérêt pratique d'une surveillance transnationale dans les relations de coopération toujours plus étroites entre les autorités administratives dans le cadre de l'administration composée européenne, il est important d'avoir tant une réglementation européenne d'ordre général qu'une réglementation nationale (Awb).

⁴⁰ Jans et al., p. 238 ; A.M. Keessen, *European Administrative Decisions*, p. 76-77.

⁴¹ Jans et al., p. 239.

⁴² CJCE 42/82.

3.5 *Protection juridique et responsabilité en cas d'actes administratifs transnationaux*⁴³

J'ai constaté plus haut que la dichotomie classique entre l'administration de l'Union européenne et l'administration nationale est dépassée. Cette dichotomie est toujours le point de départ tant de la protection juridique que de la responsabilité. Le *Trennungsprinzip* [*principe de séparation*] qui s'applique au pouvoir des autorités administratives, est également important pour le pouvoir de la juridiction nationale. Verticalement, la Cour de Justice apporte en vertu de l'article 263 TFUE (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) une protection juridique contre certains actes juridiques des institutions de l'Union européenne et la juridiction nationale apporte une protection juridique contre certains actes juridiques des autorités administratives de son propre État. Aux termes de l'article 267 TFUE, une juridiction nationale peut demander à la Cour de Justice de statuer, à titre préjudiciel, sur certains actes juridiques d'institutions de l'Union européenne. Horizontalement, à quel acte de quelle autorité administrative la protection juridique est-elle rattachée si les autorités administratives nationales exercent une administration composée dans un organe en réseau ? Des questions comparables se posent quant à la responsabilité d'administrations nationales et/ou d'institutions de l'Union européenne. Le citoyen lésé doit-il mettre en cause toutes les autorités administratives exerçant une administration composée et intenter pour ce faire autant de procédures auprès de la Cour de Justice et des juridictions nationales ?

Si l'administration revêt un caractère de plus en plus composite et que les éléments la composant peuvent appartenir tant à l'Union européenne qu'à un ou plusieurs États membres, la manière dont une protection juridique est proposée contre les actes de cette administration composée et l'attribution de la responsabilité quant aux actes de cette administration ne peuvent plus être réglementées comme elles le sont actuellement. « Il est évident en tout cas que toutes sortes de formes innovantes d'administration composée constituent un véritable

⁴³ Voir à ce sujet Mariolina Eliantonio, *Judicial Review in an Integrated Administration: The Case of 'Composite Procedure'*, *Review of European Administrative Law* 2014, p. 65-102 ; Herwig C.H. Hofmann et Morgane Tidghi, *Rights and Remedies in Implementation of EU Policies by Multi-Jurisdictional Networks*, *European Public Law* 20, no. 1 (2014), p. 147-164 ; Jens Hofmann, *Legal Protection and Liability in the European Composite Administration*, dans : Oswald Jansen et Bettina Schöndorf-Haubold (éditeurs), *The European Composite Administration*, Intersentia 2011, p. 441-466 ; Herwig C.H. Hofmann, *Decisionmaking in EU Administrative Law – The Problem of Composite Procedures*, *Administrative Law Review* 2009, p. 199- 221 ; Jens Hofmann, *Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund*, dans : Eberhard Schmidt-Aßmann et Bettina Schöndorf-Haubold (éditeurs), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck, Tübingen 2005, p. 353 à 381 incluse, ainsi que Jens Hofmann, *Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund*, Duncker & Humblot, Berlin 2004.

casse-tête, *last but not least* [*non pas en dernier lieu*] parce que les choses n'ont été mûrement réfléchies ni au niveau national ni au niveau européen. »⁴⁴

La situation du citoyen pourrait être améliorée si des relations de coopération verticale et horizontale intensive entre les juridictions nationales faisaient partie intégrante de l'administration composée européenne. Là aussi, la coopération informationnelle, l'échange de renseignements, est important.⁴⁵ Les organes juridictionnels doivent échanger des informations. De même, la protection juridique du citoyen à l'égard duquel est exercé un certain acte administratif qui a été formé en étroite coopération avec des autorités administratives d'autres États membres et la Commission européenne, doit être déterminée par le propre droit procédural et à l'égard de la propre autorité administrative impliquée dans cette coopération. Ce constat doit s'appliquer également à la mise en cause de la responsabilité quant au préjudice que ce citoyen a subi.

Avec la manière dont la coopération entre les autorités administratives a été réglementée, il est possible de déterminer que tous les organes administratifs impliqués dans l'acte administratif précité peuvent se joindre dans une procédure qui est dirigée contre cet acte administratif. Il peut être stipulé également que les juridictions nationales peuvent se renvoyer les affaires horizontalement ou verticalement pour ne plus avoir à suivre au final qu'une seule procédure. Ceci implique que les décisions judiciaires doivent (pouvoir) exercer un effet transnational.

En d'autres termes, une protection juridique efficace contre les actes d'un système composite d'organes administratifs exige une coopération plus étendue entre les juridictions nationales : tant une coopération horizontale entre les juridictions nationales qu'une coopération verticale entre les juridictions de l'Union européenne et la juridiction nationale. Il s'agit ici d'une coopération qui va plus loin qu'un simple échange d'informations. Il est nécessaire de travailler ici à un instrument efficace, comme un pouvoir de renvoi réciproque, la possibilité de poser des questions à titre préjudiciel également dans le sens horizontal et pourquoi pas, des chambres composées dans une certaine juridiction nationale ? Le système composite d'organes administratifs coopérants exige, en d'autres termes, une composition d'instances judiciaires coopérantes afin de pouvoir proposer une protection juridique suffisante.

⁴⁴ P. 28/29.

⁴⁵ A.M. Keessen, p. 208.

4 Un pas plus loin : l'administration composée internationale

Dans le monde du Global Administrative Law (GAL), le droit administratif international,⁴⁶ l'espace juridique global,⁴⁷ Global Governance,⁴⁸ il existe également un réseau complexe de relations de coopération verticale et horizontale entre les administrations et les organismes de normalisation privés. D'ailleurs, là aussi, les normes arrivent finalement au citoyen par l'intermédiaire d'autorités administratives nationales. Ce réseau est déjà dénommé *Internationaler Verwaltungsverbund*⁴⁹ ou *International Composite Administration* [administration composée internationale].⁵⁰ De même, on pense déjà à un *Internationaler Verfassungsverbund* [Constitution composée internationale]⁵¹. L'administration composée internationale pourrait être considérée comme un concept approprié pour décrire l'internationalisation et la « globalisation » de l'administration. Il s'agit toujours de désigner la structure d'une administration à plusieurs niveaux, de type réseau et menant une coopération réciproque. Il s'agit également ici d'un concept désignant la fonction de l'administration, non pas son organisation. En effet, l'administration a été organisée en autorités administratives, soit l'État. Le concept met également en évidence l'administration et sa normalisation au-delà des organismes traditionnels, comme l'État, qui hébergent l'administration. Avec ce concept, l'administration à multi-niveaux est certes retenue comme point de départ, mais l'accent est mis sur la fonction des acteurs à ces multiples niveaux de l'administration : communication réciproque/ échange d'informations et coopération. À l'inverse des concepts de « réseau » ou de « multilevel governance » [gouvernance multi-niveaux], le concept de « Verbund » [système composite] a une signification non seulement descriptive mais aussi normative. Il intègre des obligations mutuelles de coopération et d'échange d'informations, il comprend des normes juridiques sur cette coopération entre les

⁴⁶ Schmidt-Aßmann préfère le terme International administrative law. Voir Eberhard Schmidt-Aßmann, Principles of an International Order of Information, dans : Gordon Anthony et al., Values in global administrative law, Hart Publishing, Oxford 2011, p. 124.

⁴⁷ Jean-Bernard Auby, La globalisation, le droit et l'État, Montchrestien 2003, p. 142 et Sabino Cassese, Lo spazio giuridico globale, Editori Laterza, 2003.

⁴⁸ Matthias Ruffert, Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht, Boorberg, Stuttgart 2004, p.24-38.

⁴⁹ Eberhard Schmidt-Aßmann, Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund, GVWv 1, § 5, marginal 3 et son Die Herausforderung der Verwaltungsrechtswissenschaft durch die Internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen, Der Staat 45 (2006), p. 315 et suivantes, notamment p. 324, 326, 333 et 337 et suivantes. Voir aussi Georgios Dimitropoulos, Zertifizierung und Akkreditierung im Internationalen Verwaltungsverbund, thèse de doctorat Heidelberg, Mohr Siebeck, Tübingen 2012; Georgios Dimitropoulos, Certification and Accreditation in the International Administrative Verbund: Integrated and Societal Administration, 24 European review of public law 665 (2012).

⁵⁰ Armin von Bogdandy et Dann, International Composite Administration, GLJ 2008, p. 2013 et suivantes.

⁵¹ Pernice, The global Dimension of Multilevel Constitutionalism, dans : Dupuy/Fassbender/Shaw/Sommermann (éditeurs), Völkerrecht als Wertordnung, Festschrift Tomuschat 2006, p. 973 et suivantes.

autorités administratives, il est *Verwaltungskooperationsrecht* [droit de la coopération interadministrative]. Ainsi, l'échange de renseignements au niveau international doit satisfaire à des garanties qui sont très comparables à celles de l'échange de renseignements au niveau national ou européen.⁵²

Dans une thèse de doctorat brillamment soutenue en 2010 à Heidelberg, Georgios Dimitropoulos a analysé la certification et l'accréditation dans un certain nombre de domaines : évaluation de la conformité (conformity assessment (ISO/CEI)), sécurité des produits (OMC), développement durable (par exemple gestion durable des forêts [*Sustainable Forrest Management*]) et lutte contre le changement climatique (protocole de Kyoto).⁵³ Il montre qu'il existe au niveau international des réseaux d'organes administratifs et d'acteurs privés qui coopèrent pour mener une « administration internationale » et établir des normes qui, au final, exercent par l'intermédiaire du droit international, du droit de l'Union européenne ou du droit national ou encore d'une combinaison de ces droits, un effet contraignant pour les autorités administratives nationales, les citoyens et les entreprises. Il existe au niveau international de nombreuses formes intensives de coopération et d'échange d'informations obligatoires et les systèmes de certification et d'accréditation constituent un système d'exécution forcée internationale.

Les systèmes de certification et d'accréditation utilisent le marché comme instrument de pilotage pour défendre des intérêts généraux. Ces systèmes sont évidemment apparus en premier lieu comme une forme d'autoréglementation de droit privé, mais ils ont été intégrés depuis au système du droit public. Comparé au système traditionnel de pilotage *command and control* [contrôle commande], il s'agit un système un peu moins rigide utilisant l'autocontrôle et le contrôle par un organisme externe pour assurer le respect des normes. Et ce système s'applique dans le monde entier. Ainsi, des objectifs qui dans le contexte d'une administration nationale sont généralement des tâches administratives régulières, sont poursuivis à l'échelle mondiale. Selon un certain nombre d'auteurs, il est donc question ici d'une administration composée internationale exercée par des acteurs publics et privés qui coopèrent et agissent dans le cadre d'un droit administratif au niveau mondial (Global Administrative Law). L'évolution de cette partie du droit administratif mérite à mon avis d'être étudiée par les amateurs de droit administratif aux Pays-Bas.

⁵² Voir par exemple à ce sujet Eberhard Schmidt-Aßmann, *Principles of an International Order of Information*, dans : Gordon Anthony et al., *Values in global administrative law*, Hart Publishing, Oxford 2011, p. 117-124.

⁵³ Georgios Dimitropoulos, *Zertifizierung und Akkreditierung im Internationalen Verwaltungsverbund*, thèse de doctorat Heidelberg, Mohr Siebeck, Tübingen 2012.

5 Fin

L'administration composée européenne en tant que concept permet de développer davantage la forme donnée à la coopération horizontale et verticale entre les autorités administratives et à la coopération entre ces autorités administratives et les acteurs privés produisant les normes administratives dans l'Union européenne. Les garanties juridiques pour le citoyen, notamment le tiers intéressé, et la protection juridique qui exige un système composé de relations de coopération entre les autorités judiciaires, sont d'importants éléments de cette coopération composée. Comme je l'ai démontré à partir d'un petit nombre de sujets brièvement abordés, les instruments juridiques dans le cadre desquels les organes administratifs coopèrent, sont susceptibles d'amélioration. La manière dont ils sont façonnés est à son tour très importante pour les garanties juridiques du citoyen et l'efficacité de la protection juridique.

Avec l'administration composée internationale, j'ai brièvement emprunté le chemin du Global Administrative Law, le droit administratif au niveau mondial. Là aussi, le concept d'un système composite de relations de coopération peut être utile pour impliquer la production de normes administratives en dehors de la sphère de l'État dans le droit administratif de l'État (et de l'Union européenne) et pour élaborer des normes procédurales générales et des garanties auxquelles l'élaboration de ces normes administratives doit répondre. Ce sont, et je terminerai là-dessus, des normes qui au final vont s'appliquer au citoyen par l'intermédiaire d'autorités administratives nationales.