

PRÉFACE

Si l'importance des questions juridiques se mesurait à l'aune de leur présence dans la littérature, la mal administration arriverait probablement dans le peloton de tête, juste derrière le crime et l'adultère. Ancrée dans le quotidien de l'individu, l'administration, bras séculier de l'État, nourrit l'inspiration comique ou tragique car bien souvent sa réalité dépasse l'imaginaire. Cette mal administration n'occupe évidemment pas que le théâtre ou le roman, ainsi dans *l'Ancien-Régime et la Révolution*, Tocqueville, pour nous montrer les permanences de la France, décrit son administration et la constance de ses dysfonctionnements. L'administration européenne n'a pas encore connu un grand succès littéraire, il est vrai qu'elle n'est pas en prise avec le quotidien, mais elle est depuis ses origines source de fantasmes plus ou moins fondés. C'est d'ailleurs son pouvoir occulte et anti-démocratique qui est encore plus décrié que son inefficacité.

Alors que la mal administration est un phénomène ancien, aussi vieux que l'administration, l'idée qu'il y aurait une bonne administration que l'on pourrait ériger en norme juridique est relativement récente. En droit français, cette innovation a été principalement véhiculée par l'Union européenne par un principe général du droit, puis par la Charte des droits fondamentaux. C'est à la genèse et à la signification de cette bonne administration dans l'Union européenne qu'ont été consacrées les recherches doctorales d'Emilie Chevallier qui nous donne à découvrir un très stimulant ouvrage.

Sur le plan méthodologique, l'angle d'attaque adopté par l'auteure repose sur un double objectif. Il ne s'agit ni d'une thèse de droit administratif, ni d'une thèse de droit communautaire, mais d'une thèse de droit administratif européen. L'auteure s'inscrit ainsi résolument dans l'approche initiée en France par Jean-Bernard Auby et Jacqueline Dutheil de la Rochère qui a permis de dépasser l'opposition entre un droit administratif français victime d'un syndrome obsidional et un droit communautaire emporté par des délires impérialistes. Ensuite, l'auteure n'a pas pour dessein de faire du droit pour faire du droit, mais elle veut, grâce à l'analyse des données empiriques du droit, dévoiler la signification politique de son objet. Ces deux objectifs sont interdépendants car ils ne sont finalement que la conséquence d'un changement fondamental du paradigme fondateur de la société politique.

Le paradigme de la gouvernance européenne repose sur l'interdépendance fonctionnelle et l'intrication organique des États et de l'Union et c'est évidemment au niveau de l'administration que ce phénomène est le plus sensible. Mais cette reconfiguration des formes de la puissance publique n'est en réalité que la conséquence, le reflet de la gouvernementalité néolibérale évoquée dès les années soixante-dix par Michel Foucault ou de l'apparition de ce que l'on a pu appeler l'« État propulsif »⁽²⁾. Comme l'a démontré de manière fort convaincante Nikos Scandamis, « l'autolimitation de l'État se double ainsi d'une obligation d'obéir non pas seulement à ses propres principes de droit mais aux principes de l'économie. L'État est ainsi appelé à se constituer juridiquement non seulement pour lui-même mais, aussi et surtout, pour soutenir et gérer un champ économique »⁽³⁾.

Ces données commandaient alors la réalisation de l'objectif d'élucidation des liens entre bonne administration et Union européenne. Ces liens sont à la fois généalogiques et fonctionnels ; les deux parties de la thèse d'Emile Chevallier les retracent.

Dans le processus de globalisation, l'Union européenne constitue un carrefour à la fois des idées et des instances, elle est à la fois vecteur et lieu de réception des circulations axiologiques et normatives qui s'opèrent entre le niveau étatique et le niveau international et entre les sphères étatiques elles-mêmes. La genèse de l'idée de bonne administration et sa formalisation en un principe constitue une parfaite illustration de ce phénomène. Sur un plan plus substantiel, à l'échelle de l'histoire du droit administratif et de la science administrative, la bonne administration est une idée sinon nouvelle, du moins d'une très grande jeunesse, car elle est l'enfant légitime du *new public management*. Elle prétend rompre avec un droit administratif à la française structuré par l'idée de légalité et de régularité qu'elle implique, mais également, quoique dans une moindre mesure, avec un droit administratif à l'allemande centré sur les droits subjectifs des individus. Derrière la bonne administration, il y a l'idée de performance de l'administration. Mais dans le même temps, la bonne administration, telle qu'elle est formulée à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, reprend des principes traditionnels du droit administratif : le principe de responsabilité de l'administration, les droits de la défense par exemple. L'idée est donc nouvelle, mais ses déclinaisons juridiques explicites le sont peut-être moins, mais n'épuisent pas pour autant son contenu... Ce mystère qui entoure la substance de la bonne administration rejaille sur son support formel. L'auteure reprend la qualification de principe

(2) C.-A. MORAND (dir.), *L'État propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*, Paris, Publisud, 1991.

(3) N. SCANDAMIS, « L'État dans l'Union européenne. Passion d'un grand acteur », RDP, 2012, p. 1339.

donnée par la Cour de justice. L'auteure plutôt que de céder à la dogmatique juridique traditionnelle qui prétend tout rendre cohérent, y compris quand la réalité du droit est chaotique, met en évidence l'ambiguïté assumée de la bonne administration qui est à la fois un principe et une source de principes et finalement une arme rhétorique et contentieuse dans les mains du juge de l'Union.

C'est probablement sur le terrain des utilités de la bonne administration que la réflexion d'Emilie Chevallier est la plus novatrice. La substance de la bonne administration n'a rien d'intrinsèque, elle est consubstantielle de la fonction administrative dans l'entité politique méta-nationale formée par l'Union européenne et ses États membres. L'auteure introduit ainsi courageusement la notion d'espace administratif européen. C'est une innovation au moins aussi importante qu'en son temps la notion d'espace judiciaire européen⁽⁴⁾. L'espace administratif européen est constitué d'une part verticalement par les liens entre l'administration de l'Union composée de la Commission et des agences et les administrations étatiques et d'autre part horizontalement par les liens entre les administrations étatiques elles-mêmes. Cette verticalité et cette horizontalité ne sont pas seulement complémentaires, elles sont imbriquées : l'administration européenne peut avoir à coordonner les administrations étatiques. La bonne administration permet à la fois une homogénéisation axiologique, une rationalisation fonctionnelle et une coopération organique dans cet espace. Sa relative indétermination est ainsi garante dans un système polysynodique d'un équilibre entre forces centrifuges et forces centripètes.

La thèse d'Emilie Chevallier n'est donc pas simplement une contribution à l'étude de l'espace administratif européen, c'est une œuvre de droit public européen dans laquelle le lecteur pourra avec profit apprécier les différentes qualités de l'auteure, sa curiosité intellectuelle, le dynamisme de sa pensée ou bien encore sa parfaite maîtrise du droit public dans ses différentes déclinaisons. Ce livre ne fait pas partie de ceux qui restent sagement dans un rayonnage de bibliothèque, il fait partie de ceux usés prématurément car ils ne sont pas « rangés »...

Olivier DUBOS

Professeur de droit public
Université Montesquieu Bordeaux IV
Chaire Jean Monnet

(4) E. CRABIT, *Recherches sur la notion d'espace judiciaire européen*, Thèse, Bordeaux 1987.