HAL
open science

L'efficacité des décisions administratives étrangères dans l'Union européenne : Étude de droit administratif transnational

Damien Elkind

▶ To cite this version:

Damien Elkind. L'efficacité des décisions administratives étrangères dans l'Union européenne : Étude de droit administratif transnational. Droit. Université de Bordeaux, 2018. Français. NNT : 2018BORD0358 . tel-02408333

HAL Id: tel-02408333
https://theses.hal.science/tel-02408333

Submitted on 13 Dec 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE PRÉSENTÉE
POUR OBTENIR LE GRADE DE

DOCTEUR DE
L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

ÉCOLE DOCTORALE DE DROIT (ED N°41)
SPÉCIALITÉ DROIT PUBLIC

Par **Damien ELKIND**

L'EFFICACITÉ DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES ÉTRANGÈRES DANS L'UNION EUROPÉENNE

ÉTUDE DE DROIT ADMINISTRATIF TRANSNATIONAL

Sous la direction de Messieurs les Professeurs
Olivier DUBOS et Sébastien PLATON

Soutenue le 5 décembre 2018

Membres du jury :

Monsieur Jean-Bernard AUBY,
Professeur émérite de Sciences Po Paris,

Madame Aude BOUVERESSE,
Professeur à l'Université de Strasbourg, ***rapporteur***

Monsieur Olivier DUBOS,
Professeur à l'Université de Bordeaux, ***co-directeur de thèse***

Madame Mariolina ELIANTONIO,
Professeur à l'Université de Maastricht, ***rapporteur***

Monsieur Sebastien PLATON,
Professeur à l'Université de Bordeaux, ***co-directeur de thèse***

L'Université de Bordeaux n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Liste des abréviations

ADE	Annuaire de droit européen
AFDI	Annuaire français de droit international
AIDI	Annuaire de l'institut de droit international
AJDA	Actualité juridique Droit administratif
Arc. phil. dr.	Archives de philosophie du droit
Art.	Article(s)
c/	Contre
CA	Cour d'appel
CAA	Cour administrative d'appel
CAAS	Convention d'application des accords de Schengen
Cass.	Cour de cassation française
CC	Conseil constitutionnel français
CDE	Cahiers de Droit européen
CE	Communauté européenne
CEE	Communauté économique européenne
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CIJ	Cour internationale de justice

CML Rev.	Common market law review
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
Comm.EDH	Commission européenne des droits de l'Homme
Conv.EDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales
CPI	Cour pénale internationale
CPJI	Cour permanente de justice internationale
DA	Revue Droit administratif
Dir.	Sous la direction de
EEE	Espace économique européen
ELSJ	Espace de liberté sécurité justice
ELR	European Law review
Fasc.	Fascicule
Gaz. Pal.	La Gazette du Palais
GECT	Groupement européen de coopération territoriale
IMI	Système d'information sur le marché intérieur
JCl.	Jurisclasseur
JCP	La semaine juridique
JCP A	La semaine juridique Édition Administrations et Collectivités territoriales
JCP E	La semaine juridique Édition Entreprise et Affaires

JCP G	La semaine juridique Édition générale
JDE	Journal de droit européen
JDI	Journal du droit international (Clunet)
JTDE	Journal des tribunaux Droit européen
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
JORF	Journal officiel de la République française
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LPA	Les petites affiches
n°	Numéro(s)
OMC	Organisation mondiale du commerce
p.	Page(s)
PAC	Politique agricole commune
Pt.	Point
PUF	Presses universitaires de France
PUS	Presses universitaires de Strasbourg
RAE	Revue des affaires européennes
RCADI	Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye
Rev. DIP	Revue critique de droit international privé
Rev. dr. public	Revue de droit public
RDUE	Revue du droit de l'Union européenne

REC	Réseau européen des autorités de concurrence
Rec.	Recueil des arrêts de la CJCE / CJUE et du TPICE / TPIUE (1ere partie)
Rec. *Lebon*	Recueil des arrêts du Conseil d'État
Rec. p. II-	Recueil des arrêts de la CJCE / CJUE et du TPICE / TPIUE (2eme partie)
Req.	Requête
RFAP	Revue française d'administration publique
RFDA	Revue française de droit administratif
RGDIP	Revue générale de droit international public
RJS	Revue de jurisprudence sociale
RMC	Revue du marché commun
RMCUE	Revue du marché commun et de l'Union européenne
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
RTDH	Revue trimestrielle des droits de l'homme
RJPUF	Revue juridique et politique de l'Union française
s.	suivante(s)
SFDI	Société française de droit international
SIS	Système d'information Schengen
sp.	spécialement
SSRN	Social science research network
TC	Tribunal des conflits
TCE	Traité instituant la Communauté européenne

TCFDIP	Travaux du comité français de droit international privé
TECE	Traité établissant une Constitution pour l'Europe
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TPICE	Tribunal de première instance des Communautés européennes
TPIUE	Tribunal de première instance de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
VIS	Système d'information sur les visas
Voy.	Voir
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Sommaire

LISTE DES ABREVIATIONS 5

SOMMAIRE 11

INTRODUCTION 15

PARTIE 1 : LES FONDEMENTS DE L'EFFICACITE DES DECISIONS ADINISTRATIVES ETRANGERES 43

Titre 1 : Une question occultée par le droit administratif 45

Chapitre 1 : Le principe de territorialité du droit administratif 47

Chapitre 2 : Le principe de l'inapplicabilité du droit public étranger par les autorités étatiques 73

Titre 2 : Une question suscitée par le droit de l'Union européenne 103

Chapitre 1 : L'expansion d'une logique inhérente au marché intérieur : le principe de reconnaissance mutuelle 105

Chapitre 2 : Une composante du système d'administration intégrée européen : de l'administration indirecte à l'administration intégrée 175

PARTIE 2 : LES MECANISMES DE L'EFFICACITE DES DECISIONS ADMINISTRATIVES ETRANGERES 267

Titre 1 : Les formes de l'efficacité des décisions administratives étrangères 269

Chapitre 1 : Les techniques de reconnaissance des décisions administratives étrangères 271

Chapitre 2 : Les techniques d'exécution des décisions administratives étrangères 311

Titre 2 : Le contrôle des décisions administratives étrangères 355

Chapitre 1 : La compétence limitée des autorités nationales 357

Chapitre 2 : Les alternatives au contrôle par les autorités nationales 393

CONCLUSION GENERALE _____ **425**

BIBLIOGRAPHIE _____ **433**

TABLE DES ILLUSTRATIONS _____ **487**

INDEX THEMATIQUE _____ **489**

TABLE DES MATIERES _____ **495**

« Tout État organise son fonctionnement en vue de la réalisation de ses buts propres, et non de ceux des autres États. Nous sommes concernés par le recouvrement de nos impôts, nous ne le sommes pas par celui des impôts dus aux États étrangers. Nos organes, parmi lesquels figurent nos tribunaux et nos organes de contrainte, n'ont pas pour mission d'aider les États étrangers ; l'égoïsme est pour eux une obligation liée à l'étendue de leurs pouvoirs »[1].

Pierre Mayer

« Dans une certaine mesure, la globalisation des économies apparaît désormais à cet égard comme un fait qui exige de surmonter le « tabou » traditionnel du droit public étranger – tout comme l'accélération des moyens de transport et de communication avait imposé aux juges de surmonter le tabou qui à la fin du XXe siècle affectait encore l'application du droit étranger en matière de droit privé »[2].

Dominique Bureau et
Horatia Muir Watt

[1] Mayer (P.), « Droit international privé et droit international public sous l'angle de la notion de compétence », *Revue crit. dr. int. pr. 1979*, p. 370.

[2] Bureau (D) et Muir Watt (H.), *Droit international privé*, 3e éd., puf, 2014, t. 1, p. 136 n° 114.

Introduction

1. Usagi Kamo a réussi les épreuves d'aptitude du permis de conduire en France. Dans l'attente de la délivrance de son permis de conduire définitif, la Préfecture du Bas-Rhin lui a remis un permis provisoire. Afin d'étrenner son nouveau statut de conducteur, il emprunte la voiture de ses parents pour rejoindre des amis en Allemagne. Sitôt la frontière franchie, il fait l'objet d'un contrôle routier par la police allemande. L'officier lui notifie que son permis provisoire ne lui permet pas de conduire sur le territoire allemand et lui inflige une amende pour avoir commis l'infraction de conduite sans permis. M. Kamo saisit les juridictions allemandes pour contester cette décision. À l'appui de sa demande, il invoque la directive n° 2006/126 relative au permis de conduire. Cette directive harmonise les conditions de délivrance des permis de conduire en Europe et institue un système de reconnaissance mutuelle des permis. Le juge doit trancher la question suivante : un permis de conduire provisoire bénéficie-t-il lui aussi de la reconnaissance ? Ou bien cette reconnaissance porte-t-elle uniquement sur les permis définitifs ?

2. Julian Ancelon, ressortissant albanais, adresse une demande de visa à l'Ambassade de France à Tirana. Les autorités françaises rejettent sa demande au motif que ce dernier fait l'objet d'une inscription dans le Système d'Information Schengen (SIS) aux fins de non-admission. M. Ancelon introduit un recours contre la décision de refus de visa. Lors de son contrôle, le juge administratif français constate que l'inscription du nom de M. Ancelon dans le SIS a été réalisée par les autorités autrichiennes pour un motif manifestement fallacieux. À l'occasion de ce contrôle le juge français est-il autorisé à contrôler, par voie d'exception, la régularité de la décision d'inscription des autorités autrichiennes ? Faut-il au contraire considérer que les autorités françaises sont liées par l'inscription réalisée par les autorités étrangères ?

3. La compagnie *Bryan'Eire* installée en Irlande exerce une activité de transport aérien en France. À la suite d'un contrôle de l'Urssaf, la compagnie fait l'objet d'un redressement pour des arriérés de cotisations sociales s'élevant à centaines de milliers d'euros. Lors de son contrôle, l'Urssaf a constaté que *Bryan'Eire* a soumis au régime des travailleurs détachés ses salariés qui exerçaient, à titre permanent, l'intégralité de leur

activité sur le territoire français. Pour se défendre, la compagnie aérienne se prévaut des certificats A 1 (anciennement E 101) qui lui ont été délivrés par l'organisme de sécurité sociale irlandais et qui attestent de l'affiliation des travailleurs en cause au régime de la sécurité sociale irlandaise. En principe, le règlement n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale prévoit le rattachement des travailleurs européens à un seul régime de sécurité sociale et met en place un système de reconnaissance des certificats délivrés par les organismes nationaux de sécurité sociale. La question qui se pose est alors de savoir si, sur la base des constatations réalisées par l'Urssaf, les autorités françaises sont admises à écarter les certificats irlandais ? Ou si, au contraire, l'existence des certificats étrangers interdit aux autorités françaises de réclamer le recouvrement des arriérés de cotisations sociales à la compagnie *Bryan'Eire*?

4. Ces exemples illustrent quelques-uns des problèmes juridiques susceptibles de se poser en présence d'une décision administrative nationale qui déploie ses effets sur le territoire d'un Etat étranger. Ils s'écartent des configurations administratives les plus classiques, qui mettent en jeu les rapports juridiques entre l'administration et les administrés ou les relations internes de l'administration (par exemple, entre une administration et ses agents ou entre une administration centrale et une administration décentralisée) et qui sont centrées sur la question de la légalité de l'action administrative. Dans les exemples évoqués, la relation « administration-administrés » se double en effet d'une relation « administration-administration », dans laquelle les autorités en cause ne relèvent pas du même État. Cette thèse a pour ambition d'éclairer les problèmes juridiques soulevés par ces nouvelles configurations de l'activité administrative.

I. Définition des notions du sujet

A. La décision administrative étrangère

1) Ce qu'est une décision administrative

5. Si, en matière de droit public, les emprunts terminologiques sont nombreux entre États européens, les mots ne recouvrent pas toujours la même réalité. Ainsi, la notion

d'acte administratif connaît-elle d'importantes variations selon les pays[3]. Certains États, comme l'Allemagne, assimilent les notions d'acte administratif et de décision individuelle, mais d'autres peuvent avoir une conception plus extensive de la notion[4]. Par exemple, en droit français, la catégorie des actes administratifs rassemble à la fois les actes unilatéraux et les contrats administratifs. Et parmi les actes administratifs unilatéraux, le droit français distingue encore entre les actes qui constituent des décisions individuelles et les actes réglementaires qui édictent une norme générale[5].

6. Ces variations sont source de confusion. Lorsqu'elle évoque « la reconnaissance des actes administratifs étrangers » ou « la reconnaissance des décisions administratives étrangères », la doctrine peut éventuellement désigner le même objet : la décision individuelle ; il se peut également que la première formulation renvoie, plus largement, non seulement à la décision individuelle, mais aussi au règlement[6]. Il convient donc de préciser, à titre liminaire, que cette étude n'a pas pour objet l'ensemble des actes administratifs au sens du droit français. Elle porte seulement sur une partie d'entre eux, à savoir : les actes administratifs unilatéraux qui sont des décisions individuelles. Le droit international privé nous enseigne que la distinction entre règles et décisions emporte des conséquences déterminantes sur le plan de la méthode applicable[7]. Lorsqu'un État fait application d'une loi ou d'un règlement étranger, il doit, dans un premier temps, déterminer l'ordre juridique compétent pour régir la situation en cause et, dans un second temps, il procède lui même à l'application de la loi étrangère. En revanche, quand il reconnait une décision étrangère, l'État accepte dans son ordre juridique une situation

---

[3] Della Cananea (G.), « From the Recognition of Foreign Acts to Transnational Administrative Procedures », dans Rodriguez-Arana Muñoz (J.) (dir.) *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer, 2016, pp. 219-242 ; Stelkens (U.) et Mirschberger (M.), « The Recognition of Foreig Administrative Acts : A German Perspective », dans Rodriguez-Arana Muñoz (J.) (dir.), *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer, 2016, p. 155.

[4] Autexier (C.), Chapitre 10 : Les actes de l'administration à caractère de droit public, Introduction au droit public allemand, PUF, 1997, 379 p.

[5] Chapus (R.), *Droit administratif général*, t.1, 15e éd., Montchrestien, 2001, 1369 p., p. 499 n° 697.

[6] Voy. par exemple, Rodriguez-Arana Muñoz (J.) (dir.), *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer, 2016.

[7] Mayer (P.), *La distinction entre règles et décisions et le droit international privé*, Paris, Dalloz, 1973, 244 p., (« Bibliothèque de droit international privé », XVIII).

juridique déjà constituée à l'étranger : l'attribution d'un titre, la prohibition de certains comportements, le prononcé d'une sanction, etc[8].

7. En droit français, l'acte administratif unilatéral se définit comme une expression de la volonté d'une autorité administrative, qui s'impose aux tiers sans leur consentement, et qui a pour effet de modifier l'ordonnancement juridique ou de le maintenir en l'état[9]. Ce caractère décisoire de l'acte administratif unilatéral, son aptitude à modifier l'état du droit, est une règle fondamentale du droit public[10]. Il faut y voir la prérogative, qui est celle de l'administration, « d'imposer des obligations, de délivrer des autorisations, de conférer des droits sans nécessité d'un titre juridictionnel, c'est-à-dire sans avoir à faire reconnaitre par un juge son droit d'agir »[11]. En tant que sous-catégorie de l'acte administratif unilatéral, la décision individuelle possède les caractéristiques de celui-ci. Elle se distingue des actes administratifs réglementaires en raison du fait que la norme qu'elle contient est concrète et qu'elle est adressée à un ou plusieurs destinataires nominativement désignés, alors que le règlement contient une norme générale et abstraite[12].

8. Ces caractéristiques de l'acte administratif individuel sont largement partagées par les droits nationaux des États européens. Dans une étude comparative sur le sujet, Jaime Rodriguez-Arana Muñoz, Marta Garcia Pérez, Juan Josè Pernas Garcian et Carlos Aymerich Cano proposent de définir l'acte administratif individuel comme : « une

---

[8] Mann (F. A.), « Conflicts of Laws and Public Law », *R.C.A.D.I.*, janvier 1971, vol. 132, p. 118 ; Meng (W.), « Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts », *Encyclopedia of Public International Law*, Bernhardt, p. 50.

[9] Chapus (R.), *op. cit.*, p. 476 n°68. Paris (T.), « La reconnaissance des actes administratifs étrangers en droit français », dans Arana Muñoz (J. R.) (dir.), *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer, 2016, p. 115, p. 116.

[10] CE, ass., 2 juillet 1982, *Huglo et autres*, *Rec.*, p. 257.

[11] Chapus (R.), *op. cit.*, p. 476, n° 668. Voy. CE, 30 mai 1913, *Préfet de l'Eure*, *Rec.*, p. 583, *S.* 1915.39 note Hauriou.

[12] Voy. plus largement sur la distinction entre règle et décision la thèse de Pierre Mayer: *La distinction entre règles et décisions et le droit international privé*, Paris, Dalloz, 1973, 244 p., (« Bibliothèque de droit international privé », XVIII).

décision individuelle, prise par une autorité publique pour régir un cas d'espèce, soumise au droit public et directement exécutable sans l'intervention du juge »[13].

2) Ce qu'est une décision administrative étrangère

9. En revanche, la catégorie des actes administratifs « étrangers » est inconnue du droit positif français : elle ne se rencontre ni dans la loi ni dans la jurisprudence[14]. C'est donc à la doctrine qu'il revient de définir cette notion. La distinction entre une décision administrative nationale et une décision administrative étrangère dépend de l'auteur de l'acte [15]. Très simplement, une décision administrative adoptée par une autorité administrative française sera qualifiée de décision française ; inversement, une décision administrative adoptée par une autorité publique étrangère sera qualifiée de décision administrative étrangère. Le critère matériel, celui de la soumission de l'acte au droit administratif français ou au droit étranger, doit quant à lui être écarté. Car, dans l'hypothèse toute théorique où un État étranger aurait l'idée de soumettre un de ses actes administratifs au droit français, l'acte en cause ne serait pas pour autant considéré en France comme un acte administratif français[16].

10. En considérant que toute décision à caractère administratif émanant d'une autorité publique qui ne relève pas de la souveraineté française est un acte administratif étranger, il serait possible de ranger parmi les actes administratifs étrangers les actes administratifs internationaux adoptés par une organisation internationale (par exemple, la décision par laquelle une organisation internationale recrute un de ses agents ou encore les décisions de

---

[13] « An individual decision taken by a public authority to rule a specific case, submitted to public law and immediately executed without judicial intervention », Rodriguez-Arana Muñoz (J.), Garcia Pérez (M.), Pernas Garcia (J. J.) [et al.], « Foreign Administrative Acts : General Report », dans Rodriguez-Arana Muñoz (J.) (dir.), *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer, 2016, p. 1. L'étude en question porte, pour les États membres de l'Union, sur le droit allemand, estonien, espagnol, italien, français, grec, hongrois, polonais, portugais et suédois. Ont également participé à l'étude des États non membres de l'Union européenne : l'Australie, le Brésil, les États-Unis, la Norvège, la Russie, la Suisse et la Turquie.

[14] Paris (T.), *op. cit*, p. 117.

[15] *Ibidem* ; Stelkens (U.) et Mirschberger (M.), *op. cit.*. Wenander (H.), « The Recognition of Foreign Administrative Decisions in Sweden », dans Arana Muñoz (J. R.) (dir.), *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer, 2016, p. 305.

[16] Paris (T.), *op. cit.*, p. 118.

l'Union européenne)[17]. Toutefois, l'efficacité de tels actes dans l'ordre juridique d'un État membre de l'organisation est à rechercher dans les conventions internationales qui instituent l'organisation en question. De plus, elle ne met pas en cause l'application d'un droit administratif national. Dans la suite de ce travail, il sera donc seulement question des décisions administratives qui émanent d'un autre État, et plus particulièrement d'un État membre de l'Union européenne.

3) Ce que n'est pas une décision administrative étrangère

11. La notion de décision administrative étrangère peut être rapprochée de deux autres notions juridiques avec lesquelles elle entretient des parentés, bien qu'elle s'en distingue clairement : les décisions juridictionnelles et les actes publics étrangers.

12. En premier lieu, les décisions juridictionnelles sont semblables aux décisions administratives du point de vue de leur structure normative[18]. Dans les deux cas, il s'agit en effet de décisions, c'est-à-dire, d'actes concrets et individuels qui modifient l'ordre juridique en appliquant une norme générale et impersonnelle à un cas d'espèce. Cependant, les décisions de justice sont adoptées par des autorités juridictionnelles, et non pas, comme les décisions administratives, par la branche exécutive du pouvoir. Cette différence entraine des conséquences décisives à la fois sur les procédures d'édiction, le régime et les effets de chacune de ces catégories d'acte. Il convient, par conséquent, d'exclure les décisions juridictionnelles de notre champ d'études. Toutefois, la question de l'efficacité des décisions de justice étrangères constitue, à côté du conflit de lois, un chapitre classique du droit international privé. Si l'on garde à l'esprit la différence irréductible qui existe entre les décisions de justice et les décisions administratives, les analyses et les concepts développés de longue date par la branche du droit international privé constituent un soutien précieux pour qui veut s'atteler à l'étude de l'efficacité des décisions administratives étrangères.

---

[17]Aymerich Cano (C.), « Searching for Foreign Administrative Acts in Spanish Law », dans Arana Muñoz (J. R.) (dir.), *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer, 2016. Paris (T.), *op. cit.*, p. 120.

[18] Mayer (P.), *op. cit.*

13. La décision administrative étrangère entretient également une indéniable parenté avec la notion d'acte public étranger en droit international privé. Théorisée par la doctrine, celle-ci renvoie traditionnellement aux actes adoptés par une autorité publique qui concernent l'administration du droit privé (actes de mariage, actes d'état civil, actes notariés, etc.)[19]. C. Pamboukis les définit comme des « actes d'initiative privée, mais de confection publique »[20]. Les actes publics étrangers présentent des caractéristiques similaires aux décisions administratives étrangères : ce sont en effet des actes individuels et concrets, qui peuvent être adoptés par un organe public. Ils se distinguent cependant des décisions administratives en ce sens que la volonté de la puissance publique ne s'y exprime pas. Ce sont des actes considérés comme constatifs ou réceptifs qui ne peuvent exister en dehors de la volonté des particuliers.

B. L'efficacité d'une décision administrative étrangère

14. La distinction entre les décisions administratives nationales et les décisions administratives étrangères a des conséquences importantes sur les effets juridiques de l'acte. L'acte administratif unilatéral français obéit au régime du droit administratif interne : directement exécutoire, il emporte dès son édiction des conséquences juridiques sans que l'administration ait à solliciter le juge. À l'inverse, l'acte administratif étranger n'aura par principe aucun effet dans l'ordre juridique français : à ses yeux, il est sans valeur ; tout comme est sans valeur l'acte administratif français pour un ordre juridique étranger. À cela s'ajoute encore que la compétence du juge administratif pour contrôler la validité des actes administratifs français ne s'étend pas aux actes étrangers. Le caractère « étranger » de l'acte est un motif classique d'incompétence du juge administratif[21].

---

[19] Pamboukis (C.), *L'acte public étranger en droit international privé*, L.G.D.J., 1993, 360 p., (« Bibliothèque de droit privé », T. 219) ; Pamboukis (C.), « L'acte quasi public en droit international privé », *Rev. crit. DIP*, 1993, p. 565 ; Pamboukis (C.) « Acte public étranger », in *Rép. int. Dalloz*, 1998. Callé (P.), *L'acte public en droit international privé*, Economica, 2004, 411 p., (« Recherches juridiques »).

[20] Pamboukis (C.), *op. cit.*

[21] Dès 1943, Roger Bonnard précise que : « les actes d'une autorité ressortissante d'un pays étranger, ne peuvent être déférés au Conseil d'État », *Précis de droit administratif*, 4e éd., p. 239. Revenant sur l'apparition de la notion d'acte étranger dans la jurisprudence administrative, Louis Favoreu constate : « Désormais, pour être susceptible de recours pour excès de pouvoir, l'acte devra satisfaire à une nouvelle condition : ne pas émaner d'une autorité étrangère », Favoreu (L.), *Du Déni de justice en droit public français*, LGDJ, Paris, 1964, (LXI), 583 p.

1) Territorialité et extraterritorialité

15. À l'instar de l'ensemble du droit public, le droit administratif est traditionnellement considéré comme un droit régi par le principe de territorialité : liés à la souveraineté de l'État, les actes administratifs unilatéraux d'un État cessent en principe de produire leurs effets au-delà de ses frontières[22]. Et réciproquement, le territoire étant le périmètre sur lequel l'État dispose d'une compétence exclusive, la souveraineté territoriale de l'État s'oppose à l'efficacité des actes étrangers. Pour autant, les fondements de la territorialité du droit public sont toujours apparus quelque peu fragiles. À ce titre, P. Fedozzi soulignait déjà en 1929 que « la doctrine est tellement convaincue que les lois de droit public sont par définition des lois territoriales que généralement elle s'abstient de donner une justification quelconque d'un principe, qui d'après elle s'impose avec les caractères de l'évidence et partant apparaît comme impossible à démontrer »[23]. En réalité, le principe de territorialité a toujours été assorti d'exceptions, ou de « mineures » comme les appelle H. Ruiz-Fabri, et cela, indépendamment du caractère public ou privé des règles en cause[24]. Il existe en effet plusieurs hypothèses dans lesquelles un acte juridique national est susceptible de produire des effets extraterritoriaux, c'est-à-dire de déployer ses effets au-delà des frontières de l'État d'édiction.

16. Parmi ces effets extraterritoriaux, il importe d'opérer une distinction entre les effets qui sont de pur fait, c'est-à-dire les répercussions matérielles d'un acte national sur le territoire d'un autre État, et les effets de nature proprement juridique que les actes nationaux peuvent produire à l'étranger[25].

---

[22] Ruffert (M.), « Droit de l'intégration européenne et droit administratif », dans Gonod (P.), Melleray (F.), Yolka (P.) (dir.), *Traité de droit administratif*, t.1, Dalloz, 2011, p. 734, p. 752. Della Cananea (G.), « Transnational Public Law in Europe », dans Maduro (M.), Tuori (K.) et Sankari (S.) (dir.) *Transnational Law*, Cambridge University Press, 2014, p. 321, p. 224.

[23] Fedozzi P., « L'efficacité extraterritoriale des lois et des actes de droit public », in *R.C.A.D.I.*, vol. 27, 1929, pp. 141-241, p. 149.

[24] Ruiz-Fabri (H.), « Immatériel, territorialité et État », *Arch. phil. droit*, vol. 43, 1999, p. 187.

[25] Battini (S.), « Globalisation and Extraterritorial Regulation : An Unexceptionnal Exception », dans Hart, Anthony (G.), Auby (J.-B.), Morison (J.), Zwart (T.) (dir.), *Values in Global Administrative Law*, 2011, p. 61. Lebon (L.), *La territorialité et l'Union européenne*, Bruylant, 2015, n°805.

17. Les premiers ne sont aucunement de nature juridique, ils concernent les conséquences matérielles qu'un acte juridique peut entrainer sur un territoire étranger. Par exemple, lorsqu'un État délivre à une entreprise établie sur son territoire une autorisation pour déverser des produits chimiques dans un fleuve, cela peut générer une pollution dans les eaux des États frontaliers[26]. Les effets juridiques de l'autorisation nationale restent sans aucun doute limités au territoire de l'État de délivrance, cependant l'acte n'en a pas moins une incidence négative très concrète sur le territoire des États d'aval. Dans d'autres cas, l'acte juridique délivré par un État peut s'imposer comme un fait dont la prise en considération s'impose aux États étrangers. C'est le sens de l'utilisation de la théorie du fait du prince par les tribunaux français[27]. Lorsque l'exécution d'obligations contractuelles soumises à la loi française est rendue impossible par les dispositions d'une loi étrangère (par exemple, pour faire suite à une mesure de réquisition, d'embargo ou de boycott), la responsabilité de l'un des cocontractants peut s'en trouver écartée. La rupture par force majeure du contrat est alors tributaire d'un acte de droit public étranger. Cependant, comme le souligne François Rigaux : « le droit étranger n'est [alors] pas appliqué, il n'est même pas pris en considération comme norme juridique, c'est la seule effectivité de l'application qu'il a reçue sur le territoire où sa force obligatoire est irrésistible qui se communique nécessairement aux éléments factuels de l'exécution du contrat, quelle que soit la loi régissant celui-ci »[28].

18. La seconde catégorie d'effets extraterritoriaux concerne les effets de droit qu'un acte administratif national produit sur le territoire d'un autre État. En pratique, plusieurs cas de figure très différents les uns des autres se rencontrent.

---

[26] Voy. par exemple, CE, sec., 18 avril 1986, *Société des Mines de potasse d'Alsace*, Rec., n°53934. Dans cette affaire, des autorités hollandaises avaient déposé un recours devant le Conseil d'État français pour demander l'annulation d'une décision du préfet du Haut-Rhin autorisant le rejet de chlorure de sodium dans les eaux du Rhin. Alors que l'autorisation préfectorale épuisait ses effets sur le territoire français, les rejets d'effluents dans la partie française du fleuve n'en risquaient pas moins de causer un préjudice environnemental en Hollande.

[27] Cass. soc., 22 février 1967, *Bull. civ.*, 1967, IV, p. 144 ; Civ. 3e, 26 février 1970, *Garcia*, *J.C.P.*, 1970, IV, p. 99.

[28] Rigaux (F.), *Droit public et droit privé dans les relations internationales*, Pedone, Paris, 1977, (« Publications de la RGDIP »), pp. 272-273.

19. 1° Tout d'abord, l'extraterritorialité peut n'être rien de plus qu'une prétention que l'État attache à l'une de ses normes dans l'espoir de la voir produire des effets à l'étranger. Comme le rappelle la Cour permanente de justice internationale (CPJI) dans son célèbre arrêt *Lotus* : le droit international n'interdit pas, de manière générale, à un État d'étendre la portée de ses lois à des personnes, des biens ou des actes hors de son territoire (*jurisdiction to prescribe*), « il leur laisse à cet égard, une large liberté »[29]. Cependant, les effets juridiques extraterritoriaux de tels actes demeurent toujours hypothétiques. En effet, toujours selon le même arrêt, un État n'est pas autorisé à procéder à l'exécution de son droit sur le territoire d'un autre État (*jurisdiction to enforce*). L'Etat sur le territoire duquel l'acte étranger doit déployer ses effets est par conséquent libre de l'attitude qu'il entend adopter à son égard : l'intégrer dans son ordre juridique, l'ignorer ou encore s'y opposer. Reste alors qu'un État qui édicte une norme de portée extraterritoriale peut toujours assortir le respect de celle-ci de la menace de sanctions territoriales afin de garantir son effectivité[30]. Mais, même dans ce cas de figure, la norme est sans valeur juridique pour l'ordre juridique étranger.

20. 2° Quand elle n'est pas une simple prétention, l'extraterritorialité du droit peut-être imposée dans le cadre de relations inégalitaires entre deux ou plusieurs États. Au cours de l'histoire, l'extraterritorialité s'est régulièrement manifestée sous la forme d'un impérialisme juridique indifférent à la souveraineté territoriale de l'Etat : un instrument de domination au service des puissances occidentales sur des territoires non occidentaux ou d'une puissance occupante sur le territoire d'un Etat occupé. L'extraterritorialité cristallise alors des relations foncièrement inégalitaires.

> « L'impérialisme juridique est l'extension du pouvoir juridique d'un État à l'intérieur d'un autre État et la limitation subséquente du pouvoir juridique de ce dernier sur des questions pouvant affecter les ressortissants, l'intérêt commercial et la sécurité de l'État impérial. L'extraterritorialité fut par quintessence un impérialisme juridique ; elle a étendu le pouvoir juridique occidental à l'intérieur de territoires non occidentaux et limité le pouvoir

---

[29] CPJI, *Affaire du « Lotus »*, 7 septembre 1927, Série A, n° 10, p. 19.

[30] Ergec (R.), *La compétence extraterritoriale à la lumière du contentieux sur le gazoduc Euro-Sibérien*, Bruylant, 1987, 107 p. ; Audit (B), « Extraterritorialité et commerce international : l'Affaire du Gazoduc sibérien », *Rev. crit. DIP*, vol. 72, 1983, p. 401. ; Bismuth (R.), « Pour une appréhension nuancée de l'extraterritorialité du droit américain - quelques réflexions autour des procédures et sanctions visant Alstom et BNP Paribas », *Annuaire français de droit international*, vol. LXI, 2015, p. 786.

juridique des territoires non occidentaux à l'égard des étrangers occidentaux et de leurs intérêts commerciaux. L'instauration et le maintien d'un pouvoir juridique extraterritorial ont requis à la fois un cadre juridique pour dénier le droit et la souveraineté non occidentale et la capacité matérielle de défendre ces systèmes juridictionnels extraterritoriaux contre des élites non occidentales et des populations de moins en moins coopératives et même hostiles envers ces cours »[31].

21. 3° Enfin, les effets extraterritoriaux d'un acte juridique peuvent être consentis dans le cadre de rapports égalitaires entre deux ou plusieurs États. En vertu du droit international, un État peut librement accepter d'appliquer sur son territoire une législation émanant d'un autre État ou de reconnaitre les effets d'un acte d'une autorité publique étrangère[32]. Alors que le contenu de la norme est déterminé par le droit étranger, sa force impérative trouve son fondement dans la décision de l'État d'accueil d'appliquer le droit étranger[33]. Cette acceptation du droit étranger peut être unilatérale ou réciproque, trouver son fondement dans une norme de droit interne ou dans une convention internationale. Si l'extraterritorialité consentie constitue un phénomène moins spectaculaire et, généralement, moins étudié que les précédents, elle n'en est pas moins d'une importance fondamentale. L'extraterritorialité consentie répond aux nécessités de la solidarité internationale à mesure que les rapports entre États augmentent d'intensité sous l'effet de la globalisation[34]. Le phénomène qui a d'abord concerné le droit privé, s'étend désormais également au droit public et se traduit par un « tempérament progressif du principe de territorialité »[35]. De ce tempérament, il résulte que les actes d'un État, quand bien même

---

[31] « Legal imperialism is the extension of a state's legal authority into another state and limitation of legal authority of the target state over issues that may affect people, commercial interest, and security of the imperial state. Extraterritoriality was quintessential legal imperialism; it extended Western legal authority into non-Western territories and limited non-Western legal authority over Western foreigners and their commercial interest. The production and maintenance of extraterritorial legal authority required both a legal framework to deny non-Western law and sovereignty and also the material capability to defend these extraterritorial court systems against the non-Western elites and populations who became increasingly uncooperative and even hostile to these courts », Kayaoglu (T.), *Legal Imperialism. Sovereignty and Extraterritoriality in Japan, the Ottoman Empire, and China*, Cambridge University Press, 2010, p. 6.

[32] Weil (P.), « International Law Limitations on State Jursidiction », dans Olmstead (C. J.) (dir.), *Extraterritorial Application of Laws and Responses* Thereto, Oxford, ILA/ESC Publishing, 1984, p. 32.

[33] Meng (W.), « Extraterritorial Effects of Administrative, Judicial and Legislative Acts », in Bernhardt (Dir.) *Encyclopedia of Public International Law*, 1995, p. 337.

[34] Fedozzi P., *op. cit.*, p. 145. Battini (S.), *op. cit.*

[35] Fedozzi P., *op. cit.*, p. 146.

relèveraient-ils d'un régime de droit public, peuvent être amenés à produire régulièrement des effets juridiques sur le territoire d'un autre.

22. Dans le cadre de l'Union européenne et dans le contexte de la coopération entre les États membres, c'est précisément en ces termes que se pose la question de l'extraterritorialité. L'extraterritorialité n'y est ni l'expression de la prétention d'un État ni la manifestation d'une domination. Mais elle est une modalité de coopération entre des États placés sur un pied d'égalité qui ont consenti à reconnaitre sur leur territoire les effets de certains actes administratifs adoptés par un autre État membre. En l'espèce, le consentement des États membres trouve son origine dans leur adhésion à l'Union européenne et dans leur participation à l'élaboration des actes de droit dérivé qui créent l'obligation de reconnaissance[36].

2) Extraterritorialité et transnationalité

23. Afin d'isoler l'extraterritorialité « consentie » des autres formes d'extraterritorialité présentées (extraterritorialité de pur fait, prétention extraterritoriale attachée à un acte, extraterritorialité imposée dans le cadre de rapports inégalitaires), nous parlerons dans la suite de ce travail d'efficacité « transnationale » pour désigner les effets juridiques qu'un acte national produit sur le territoire d'un autre État avec l'assentiment de ce dernier[37]. Le recours à un néologisme dans le vocabulaire scientifique ne peut évidemment pas se passer de justifications. Dans tous les cas, l'emploi d'un nouveau concept n'est admissible que s'il permet d'identifier et d'isoler un phénomène qui ne se laissait pas ou difficilement appréhendé par les catégories préexistantes.

24. Toutefois, avec la notion de transnationalité, l'une des difficultés à laquelle l'on est rapidement confronté est la polysémie dont la notion a fait l'objet dans sa courte

---

[36] Gautier (M.), « Acte administratif transnational et droit de l'Union européenne », dans Auby (J.-B.) et Dutheil de la Rochère (J.) (dir.), *Traité de droit administratif européen*, Bruylant 2014, p. 1303-1315 ; Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press, 2011, 977 p., p. 311.

[37] On peut noter que le professeur Hofmann (H. C. H.) plaide pour sa part en faveur du remplacement de l'expression « transnational » par celle de « transterritorial » dans la mesure où, du point de vue des effets de l'acte, l'élément pertinent n'est pas la nation, mais bien la remise en cause du principe de territorialité du droit public. Voy. Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *op. cit.*, p. 310 note n° 361. Hofmann (H. C. H.), « Dealing with Trans-Territorial Executive Rule-Making », *Missouri Law Review*, vol. 78 / 2, 2013, p. 4.

histoire[38]. La notion de « droit transnational » apparaît pour la première fois en 1956 sous la plume du juriste américain Philip C. Jessup. Ce dernier définit le droit transnational comme comprenant « toute loi régissant des actions ou des évènements qui dépassent les frontières nationales »[39]. Dans cette définition large, il entend inclure à la fois les droits nationaux et le droit international, le droit privé comme le droit public à la condition qu'ils aient un effet au-delà des frontières de l'État. Pour d'autres auteurs, le droit transnational n'a cependant rien de commun avec le droit interne ou le droit international, il désigne « un tiers droit » d'origine privé : l'ensemble des règles applicables à la pratique des acteurs privés qui ne trouvent leur source ni dans les droits nationaux ni dans le droit international[40]. L'exemple le plus connu de droit transnational est la *lex mercatoria*[41], mais d'aucuns parlent également de *lex sportiva*[42] ou de *lex electronica*[43]. Enfin, depuis quelques années, l'adjectif « transnational » est plus spécifiquement associé par certains auteurs au droit administratif[44]. Partant du constat que « le droit administratif assiste à la fuite de son objet »[45], qu'il n'est plus en mesure d'appréhender une partie de l'activité publique, dans la mesure où cette dernière déborde du cadre du territoire national, le « droit administratif transnational » désignerait alors le droit applicable à l'internationalisation de l'activité administrative et, plus précisément, à toutes les situations qui, bien qu'elles relèvent du droit administratif, se trouvent à l'intersection de

---

[38] Cotterrell (R.), « What is Transnational Law ? », *Law & Social Inquiry*, vol. 37 / 2, 2013, pp. 500-524.

[39] Jessup (P.C.), *Transnational Law*, New Haven, 1956, p. 45.

[40] Virally (M.), « Un tiers droit ? Réflexions théoriques », dans *Le droit des relations économiques internationales. Études offertes à Berthold Goldman*, Litec, 1982, pp. 373-385.

[41] Goldman (B.), « Frontières du droit et "Lex Mercatoria" », *Arch. phil. droit*, 1964, IX, pp. 177-192.

[42] Latty (F.), *La lex sportiva. Recherche sur le droit transnational*, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, 850 p.

[43] Trudel (P.), « La lex electronica », dans , Morand (C.-A.) (dir.), *Le droit saisi par la mondialisation* Bruylant, 2001, (« Droit international »), pp. 221-268.

[44] Audit (M.), *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, t.358, L.G.D.J., Bibliothèque de droit privé, 2002, 428 p. Et du même auteur, les chroniques de droit administratif transnational tenues de 2005 à 2011 dans la *Revue de droit administratif*. La diffusion de la notion de transnationalité en droit administratif semble par ailleurs indissociable des développements du concept « d'acte administratif transnational » par la doctrine. Voy. notamment, Ruffert (M.), « Der transationale Verwaltungsakt », *Die Verwaltung*, vol. 34, 2001, p. 453. Gautier (M.), *op. cit.*. De Lucia (L.), « Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts », *Review of European Administrative Law*, vol. 5 n° 2, 2012, pp. 17-45.

[45] Audit (M.), « Veille de droit administratif transnational », *Dr. adm.*, 2007, chron. 1.

plusieurs ordres juridiques. Conformément à son objet, le droit administratif transnational apparaît à maints égards comme une résurgence des tentatives doctrinales ayant visé à l'établissement d'un droit administratif international dans la première moitié du XXe siècle[46]. Notre étude portant sur l'efficacité des décisions administratives étrangères s'inscrit résolument dans cette dernière approche.

25. Dans le sens où nous l'entendons, la transnationalité se démarque de l'extraterritorialité dans la mesure où, dans ce dernier cas, « les États essaient unilatéralement d'exécuter leurs mesures ou décisions administratives sans avoir nécessairement reçu le consentement de l'État d'accueil »[47]. La transnationalité renvoie quant à elle à « l'activité qui incarne, exprime et s'appuie sur la cession *consensuelle* de la souveraineté dans le cadre de l'activité administrative »[48]. Les problèmes juridiques qui se posent dans chacune de ces configurations diffèrent de manière fondamentale[49].

26. La question de l'extraterritorialité a le plus généralement été abordée par les internationalistes sous l'angle des compétences internationales de l'État[50]. La question posée consistant alors à déterminer les limites fixées par le droit international à l'exercice des compétences normatives et d'exécution de l'État hors de son territoire. Un État peut-il soumettre des situations localisées en dehors de son territoire à l'empire de ses lois ? Est-il

---

[46] Bories (C.), « Histoire des phénomènes administratifs au-delà de la sphère étatique : tâtonnements et hésitations du droit et/ou de la doctrine » dans *Un droit administratif global/ A Global Administrative Law ?*, Actes du colloque organisé les 16 et 17 juin 2011 par le CEDIN et le CRDP, Pedone, 2011, p. 25; Handrlica (J.), « International Administrative Law and Administrative Acts : Transterritorial Decision-Making Revisited » dans *Czech Yearbook of Public & Private International Law*, 2016, vol.7, p. 86-99 ; Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press, 2011, p. 14, note 42 ; Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », *ZaöRV*, 2011, vol. 71, p. 760.

[47] « States try unilaterally to enforce their own administrative measures or decisions beyond their jurisdiction without necessarily having the prior consent of receiving jurisdiction(s) », Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *op. cit.*, p. 311.

[48] « Activity which embodies, gives expression to, and relies upon the *consensual* ceding of sovereignty within the context of administrative activity », *Ibidem*.

[49] Forteau (M.), « À la recherche du droit applicable aux actes extraterritoriaux d'exécution : l'affaire R. C. Hape devant la Cour suprême du Canada (7 juin 2007) », *Annuaire français de droit international*, vol. 53 / 1, 2007, p. 65-104, p. 67.

[50] Mann (F. A.), « The Doctrine of Jurisdiction in International Law », *R.C.A.D.I.*, vol. 111, I 1964, p. 1-164. Ergec (R.), *op. cit.*. Stern (B.), « Quelques observations sur les règles internationales relatives à l'application extraterritoriale du droit », *Annuaire français de droit international*, 1986, vol. 32 n°1, pp. 7-52.

autorisé à exercer son pouvoir sur un territoire étranger ; et si oui, quelles sont les limites à ce pouvoir ?

27. La transnationalité charrie quant à elle son lot d'interrogations nouvelles. À partir du moment où un État donne l'autorisation à un État étranger pour que ses agents interviennent sur son territoire ou qu'il accepte de reconnaitre les effets d'une norme étrangère, la question des compétences internationales de l'État doit être considérée comme réglée. Ce qu'il importe alors de savoir c'est : quelle forme doit prendre le consentement de l'État ? Quel est le droit applicable à un acte d'exécution extraterritorial ? Quels sont les conditions et les effets de la reconnaissance ? Ou encore, il s'agit de déterminer quelle est la compétence des autorités de l'État d'accueil pour contrôler ou s'opposer à l'activité ou l'acte étranger. La transnationalité permet ainsi de mettre l'accent sur une articulation des droits nationaux plutôt que sur leur confrontation ; ou, comme le remarque encore Marie Gautier, elle « permet de souligner l'aspect horizontal des effets juridiques examinés dans la mesure où, bien que les actes visés ici soient adoptés par les autorités d'un seul État membre, [ils] déploient leurs effets en se combinant avec le droit des autres États membres »[51].

II. Problématisation et question de recherche

A. Quand l'exception devient la norme

28. Si les décisions administratives nationales ne sont pas, par essence, soumises à un principe de territorialité absolu, il n'en demeure pas moins qu'elles ne déploient en règle générale leurs effets hors de leur État d'édiction que de façon exceptionnelle. Il n'existe en effet aucune règle de droit international public portant de manière générale sur l'efficacité des décisions administratives étrangères[52]. Bien au contraire, la solution par défaut est celle de l'absence d'effets à l'étranger des actes administratifs nationaux, sauf lorsque le droit interne de l'État d'accueil en dispose autrement ou qu'une convention internationale

[51] Gautier (M.), *op. cit.*

[52] Meng (W.), « Extraterritorial Effects of Administrative, Judicial and Legislative Acts », in Bernhardt (Dir.) *Encyclopedia of Public International Law*, 1995, p. 337 ; Ruffert (M.), « Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts », dans Wolfrum (R.) (dir.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. 8, Oxford University Press, 2012.

a été conclue en ce sens[53]. La reconnaissance des décisions par lesquelles l'Etat attribue sa nationalité constitue ici une exception notable à cette règle : en vertu du droit coutumier, lorsqu'un Etat confère sa nationalité à une personne, l'acte est reconnu par tous les autres États[54]. Hormis ce cas de figure, les États restent libres de déterminer les règles qu'ils jugent le plus opportunes en la matière et d'apprécier s'il convient ou non de prêter assistance à un État étranger en procédant, sur leur propre territoire, à la reconnaissance et à l'exécution de son droit.

29. Toutefois, dans un monde globalisé où les situations intéressant plus d'un ordre juridique sont toujours plus nombreuses, la reconnaissance devient un outil de coopération communément utilisé par les États pour coordonner leur ordre juridique et faire face aux défis d'une interdépendance croissante[55]. Certes, le droit privé a constitué pendant longtemps le terrain privilégié de ces évolutions, mais le droit public n'est pas en reste[56]. En atteste la multiplication des situations de transnationalité juridique intéressant le droit public qui donnent lieu à la conclusion de conventions internationales ou d'arrangements administratifs (par exemple, dans le domaine de la coopération fiscale ou de la coopération policière, ou encore en matière de reconnaissance des diplômes).

30. Mais c'est sans doute avec la construction européenne que la conception territoriale du droit public est le plus profondément remise en cause, du fait d'une multiplication des mécanismes conférant une efficacité transnationale à certains actes juridiques des États membres[57]. Cette remise en cause, qui a pu être décrite en termes de « déterritorialisation » du droit[58], est intimement liée à l'objectif fixé par les traités de création d'un espace sans frontières de libre circulation entre les États membres de

---

[53] Paris (T.), « La reconnaissance des actes administratifs étrangers », *RIDC*, 2014, pp. 631-655.

[54] Ruffert (M.), *op. cit.*

[55] *Ibidem*.

[56] Auby (J.-B.), *La globalisation, le droit et l'Etat*, 2e éd., LGDJ - Lextenso éditions, 2010.Voy également. pour un constat déjà ancien Fedozzi P., *op. cit.*

[57] Dubos (O.), « Le territoire », dans Auby (J.-B.) (dir.), *L'influence du droit communautaire sur les catégories du droit public*, Dalloz, 2010, p. 355 ; Gautier (M.), « Acte administratif transnational et droit de l'Union européenne » *op. cit. ;* Lebon (L.), *La territorialité et l'Union européenne*, op. *cit.*

[58] Gerontas (A.), « Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions », *The Columbia Journal of European Law*, vol. 19 n°3, 2013, p. 423-468 ; Lebon (L.), *op. cit.*

l'Union. Qu'il s'incarne dans le marché intérieur ou dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice, cet objectif repose, en effet, sur l'ouverture réciproque des ordres juridiques nationaux et la constitution d'un espace juridique intégré au niveau européen. Au sein de cet espace, l'efficacité transnationale des décisions administratives adoptées par les autorités publiques d'un État membre perd son caractère exceptionnel. Tout au contraire, avec le droit de l'Union européenne, l'efficacité transnationale des décisions administratives tend à devenir la norme. Non pas encore pour toutes les décisions administratives nationales, mais pour toutes celles, nombreuses, dont la reconnaissance est prévue par un acte de droit dérivé.

31. Cette étude vise alors à comprendre comment s'opère le passage d'un droit administratif territorial, par principe, et exceptionnellement extraterritorial, à un système européen dans lequel la reconnaissance et donc l'efficacité transnationale des décisions administratives deviennent une opération courante. Comment l'Union européenne réalise-t-elle le renversement du principe et de l'exception ? Et, avec cette question du « comment », se pose également la question du « pourquoi ». Autrement dit, il s'agit de savoir quelles sont les raisons qui poussent à ce renversement et quelles sont les techniques juridiques qui sont créées pour permettre sa concrétisation.

B. Le décloisonnement de l'activité administrative nationale dans l'Union européenne

32. Traditionnellement, la conception de l'activité administrative nationale est caractérisée par une certaine insularité, faite de méconnaissance et d'ignorance réciproques entre les administrations nationales. L'Union européenne bouleverse cet ordre des choses en introduisant « l'ailleurs » dans l'activité administrative nationale, selon la formule de Loïc Azoulai[59]. Il s'agit cependant moins d'une disparition pure et simple de la territorialité juridique, que de la redéfinition de ses contours au-delà des frontières nationales, à l'échelle du territoire de l'Union[60]. En effet, dans le cadre de la participation des États membres à l'Union européenne, « la chose publique [se voit] désormais élargie à

[59] Azoulai (L.), « L'État », dans Auby (J.-B.) (dir.) *L'influence du droit communautaire sur les catégories du droit public*, Paris, Dalloz, 2010, (« Thèmes et commentaires »), p. 151.

[60] Lebon (L.), *La territorialité et l'Union européenne*, *op. cit.*

certaines considérations étrangères à l'intérêt national »[61]. C'est notamment le sens de l'article 197 TFUE, lorsqu'il énonce au titre de la « coopération administrative », que « la mise en œuvre effective du droit de l'Union par les États membres, qui est essentielle au bon fonctionnement de l'Union, est considérée comme une question d'intérêt commun ». La création d'un espace sans frontières de libre circulation, marché intérieur ou espace de liberté de sécurité et de justice ne signifie pas la création d'un espace soustrait à l'administration des autorités publiques. Il s'agit, au contraire, de créer un espace juridique commun à l'intérieur duquel les droits nationaux et le droit de l'Union européenne s'articulent autour d'objectifs partagés. Dans le cadre de ces solidarités nouvelles, les États membres peuvent non seulement être conduits à donner effet sur leur territoire aux actes administratifs adoptés par les autres États membres, mais ils peuvent également être tenus de prendre en compte les conséquences de leur activité administrative pour les autres États membres et de répondre aux préoccupations légitimes de ces derniers. Cette acculturation administrative implique un rapprochement étroit des administrations des États membres et le développement de moyens d'échanges et de communication entre des administrations nationales issues de traditions différentes et parlant différentes langues[62].

33. L'objet de cette thèse est de démontrer que, dans le contexte européen, la reconnaissance des effets d'une décision administrative étrangère n'est pas une opération purement normative, dans laquelle un État se contenterait de réceptionner dans son ordre juridique la substance d'un acte étranger. Elle constitue une véritable méthode de cogestion et de coadministration d'un espace commun, laquelle repose sur des mécanismes de coopération administrative qui interviennent tout au long du processus décisionnel national : de l'élaboration de l'acte à sa reconnaissance et jusqu'à son contrôle et sa disparition[63]. À côté de l'obligation juridique de reconnaissance qui trouve sa source

---

[61] Azoulai (L.), « L'État », dans *L'influence du droit communautaire sur les catégories du droit public*, Paris, Dalloz, 2010, (« Thèmes et commentaires »), pp. 156-157.

[62] José Pernas García (J.), « The EU's Role in the Progress Towards the Recognition and Execution of Foreign Administrative Acts: The Principle of Mutual Recognition and the Transnational Nature of Certain Administrative Acts », (dir.) Rodriguez-Arana Muñoz (J.) (dir.), *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer, 2016, p. 15, p. 18.

[63] Della Cananea (G.), « From the Recognition of Foreign Acts to Transnational Administrative Procedures »,
op. cit.

dans le droit de l'Union, il faut donc tenir compte de la mise en réseaux des administrations nationales qui constitue l'armature institutionnelle qui permet aux décisions administratives adoptées par un État de produire leur effet sur le territoire des autres États membres.

34. Le décloisonnement de l'activité administrative nationale qui en résulte opère à trois niveaux :

35. 1° Au premier niveau, la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle crée une obligation de reconnaissance dans le chef des États membres. Élaborée à partir de la jurisprudence « *Cassis de Dijon* » de la Cour de justice de l'Union européenne, la reconnaissance mutuelle constitue un puissant instrument d'intégration d'espaces juridiques soumis à des souverainetés et à des législations différentes. Elle se situe au cœur de la construction du marché intérieur et de l'espace de liberté, de sécurité et de justice[64].

36. À l'origine, le principe de reconnaissance mutuelle est utilisé pour permettre la libre circulation des biens et des services dans le marché intérieur en l'absence d'harmonisation des législations nationales. En vertu de ce principe, un État membre n'est pas autorisé à s'opposer à la commercialisation sur son territoire d'un produit légalement fabriqué ou commercialisé dans un autre État membre, à la condition que la règlementation de l'État d'origine du produit garantisse un niveau de protection équivalant à celui de l'État d'accueil. La reconnaissance mutuelle constitue ainsi une troisième voie pour l'intégration des marchés, à mi-chemin entre une harmonisation complète des législations nationales et le maintien de la fragmentation des marchés nationaux[65].

37. L'Union européenne va progressivement s'emparer du principe et le décliner dans les actes de droit dérivé. C'est dans ce contexte qu'apparaissent des mécanismes de reconnaissance des décisions administratives qui confèrent à certaines décisions administratives nationales une efficacité transnationale sur le territoire des autres États

---

[64] Janssens (C.), *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, Oxford University Press, 2013, 358 p.

[65] Nicolaïdis (K.), « Harmonisation and Recognition : What Have we Learned ? », in *Trade and Regulatory Reform : Insights from Country Experience*, Paris, OECD Publications, 2001, p. 97.

membres. L'Union concentre ses efforts sur certains secteurs qu'elle considère comme prioritaires pour l'établissement du marché intérieur, par exemple les produits alimentaires, les véhicules à moteur, les services financiers ou les qualifications professionnelles[66]. La reconnaissance mutuelle permet alors à des décisions adoptées par un État membre – telles que des autorisations de mise sur le marché ou des licences et des diplômes donnant droit à l'exercice d'une activité – d'être reconnues et de produire leurs effets sur le territoire des autres États membres. Parallèlement, le Conseil européen de Tampere de 1999 érige le principe de reconnaissance mutuelle au rang de « pierre angulaire » de l'espace de liberté, de sécurité et de justice[67]. Le champ d'application de la reconnaissance mutuelle couvre alors aussi bien certaines décisions de justice en matière civile et pénale, que certaines décisions administratives, telles que les visas ou les décisions d'éloignement des ressortissants des États tiers[68].

38. 2° A un deuxième niveau, l'obligation de reconnaissance se double, pour l'État auteur de l'acte, d'une obligation de prise en compte des intérêts des autres États membres. Plusieurs auteurs défendent l'idée d'après laquelle les États membres devraient « internaliser » les intérêts des autres États membres[69]. C'est-à-dire qu'ils devraient systématiquement incorporer dans leur processus décisionnel les intérêts des autres États membres et de leurs citoyens, en étant attentifs à l'impact de leurs décisions à l'étranger. Par exemple, Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe et Alexander H. Türk, estiment qu'avec l'efficacité transnationale des décisions étrangères :

> « non seulement le bien commun d'un État membre, mais également le bien commun de l'UE est devenu le point de référence des décideurs nationaux. Les administrations des États membres ne peuvent plus se contenter de rechercher uniquement l'intérêt personnel de l'État membre concerné. Si une décision peut avoir un effet transnational, et peut-être étendu à l'ensemble de l'Union, les intérêts des participants extérieurs au contexte national

---

[66] José Pernas García (J.), *op. cit.*

[67] Voy. Conseil européen de Tampere, Conclusions de la présidence, 15 et 16 octobre 1999.

[68] Ce qui ne veut aucunement dire qu'avant cette date il n'existait pas de mécanismes de reconnaissance d'efficacité couvrant ces matières. Par exemple, la reconnaissance et l'exécution des décisions judiciaires en matière civile et commerciale sont introduites dès 1968 dans le cadre de la Convention de Bruxelles. De même la reconnaissance des visas remonte à la signature de la Convention d'application des accords de Schengen de 1990, laquelle a été intégrée au droit de l'Union européenne par le Traité d'Amsterdam.

[69] Conclusions de l'avocat général Poiares Maduro (M.), présentées le 22 avril 2009, *Land Oberösterreich c.* CEZ, aff. C-115/08, *Rec.*, p. 10265, point 1 ; Azoulai (L.), *op. cit.*, p. 156.

et même de l'ensemble de l'UE doivent être pris en compte dans la procédure administrative »[70].

39. Dans les faits, une telle règle générale n'existe pas. Elle constitue au mieux un objectif, que le législateur va parfois chercher à traduire dans le droit dérivé sous la forme de procédures transnationales associant les autorités nationales et l'Union au processus décisionnel d'un État membre. En revanche, il existe bien une obligation de coopération loyale (article 4, § 3, TUE) mise à la charge de l'État auteur de l'acte dans le cadre des mécanismes de reconnaissance mutuelle. Tout d'abord, lorsque des autorités nationales ont des doutes sur la légalité d'un acte étranger ou de ses effets, elles sont en droit d'attendre de l'État d'édiction qu'il vérifie leurs allégations et qu'il leur fournisse toutes les garanties nécessaires à son application transnationale[71]. Dans son arrêt *Aranyosi et Căldăraru* la Cour de justice a même reconnu qu'un État membre est en droit de suspendre l'exécution d'un mandat d'arrêt européen s'il n'obtient pas des autorités de l'État d'émission l'assurance que la personne remise ne sera pas détenue dans des conditions contraires à la Charte des droits fondamentaux[72]. Par ailleurs, certains actes de droit dérivé prévoient que l'État auteur d'une décision administrative qui bénéficie d'une efficacité transnationale doit tenir informés les autres États membres en cas de modification, de retrait ou d'annulation de l'acte[73].

40. 3° A un troisième niveau, le droit de l'Union européenne introduit de « nouveaux modèles transnationaux d'action publique » qui reposent sur l'exercice en commun d'une

---

[70] « […] not only the common good of a particular Member State but also the common good of the EU has become the point of reference for national decision-makers. No longer can Member State administrations limit themselves to pursuing only the self-interest of the Member State concerned. If a decision can have transterritorial, and perhaps EU-wide effect, the interests of participants beyond the national context and indeed in the entire EU have to be taken into account in the administrative procedure », Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *op. cit.*, p. 647.

[71] CJCE, 29 avril 2004, *Kapper*, aff. C-476/01, *Rec.*, p. I-5205, point 48 ; CJUE, 26 juin 2008, *Wiedemann et Funk*, aff. jointes C-329/06 et C-343/06, point 57 ; CJUE, 27 avril 2017, *A-Rosa Flussschiff GmbH*, aff. C-620/15, *Rec. num.*, point 44 ; CJUE, 6 février 2018, aff. C-359/16, *Altun e.a.*, point 43.

[72] CJUE, *Aranyosi et Căldăraru*, aff. C-404/15 et C-659/15 PPU ; Comp. avec CJUE, 6 février 2018, aff. C-359/16, *Altun e.a.*

[73] Voy. par exemple, l'article 30, § 5 de la directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 septembre 2007 établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules, *JO* L 263 du 9.10.2007, pp. 1-160.

activité administrative par les autorités publiques nationales et supranationales[74]. Le phénomène est particulièrement visible avec la mise ne place de procédures administratives que l'on peut qualifier de « transnationales » ou de « composées »[75]. Herwig C.H. Hofmann définit ces dernières comme « des procédures en plusieurs étapes qui font participer les acteurs administratifs de différents niveaux, coopérant soit verticalement – entre les institutions et les organes de l'Union et les institutions et les organes des États membres –, soit horizontalement – entre les institutions et les organes des États membres –, soit dans des procédures triangulaires mêlant à la fois des institutions et des organes des États membres et de l'Union »[76]. Au final, ce type de procédure décisionnelle aboutit à l'adoption d'une décision unique au niveau national ou au niveau de l'Union. Les procédures transnationales sont parfois utilisées pour associer les autorités nationales et les organes de l'Union à l'élaboration d'une décision nationale qui sera ensuite dotée d'une efficacité transnationale sur le territoire des autres États membres[77]. Plus rarement, le droit de l'Union autorise même les autorités administratives d'un État à franchir les frontières nationales pour accomplir des actes matériels sur le territoire d'un autre État membre, le plus souvent conjointement avec les autorités de ce dernier[78]. Dans un tout autre registre, ces nouveaux modèles transnationaux d'action publique comprennent également l'activité des Groupements européens de coopération territoriale[79] et le travail de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes

---

[74] Della Cananea (G.), *op. cit.*, p. 220.

[75] Hofmann (H.C.H) et Türk (A.H.), *Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA, Edward Elgar Pub, 2009, p. 136; Della Cananea (G.), « From the Recognition of Foreign Acts to Transnational Administrative Procedures », *op. cit.*, p. 227.

[76] « Composite procedures are multi-step procedures with input from administrative actors from different jurisdictions, cooperating either vertically between EU institutions and bodies and Member States institutions and bodies, or horizontally between various Member State institutions and bodies or in triangular procedures with different Member State and EU institutions and bodies involved », Hofmann (H.C.H.) et Türk (A.H.), *op. cit.*, p. 136.

[77] Voy. par exemple, Règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides, *JO* L 167 du 27.6.2012, p. 1-123.

[78] Voy. par exemple, l'article 35, paragraphe 9, de la directive n° 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers, *JO* L 173 du 12.6.2014, pp. 349–496.

[79] Règlement (CE) n 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), *JO* L 210, 31.7.2006, pp. 19–24.

(Frontex)[80]. Autant d'exemples dans lesquelles, le territoire national n'apparaît plus comme le domaine sur lequel l'État exerce à titre exclusif les fonctions étatiques. Autant d'exemples dans lesquelles, « la qualification des activités et des mesures d'autres autorités nationales comme « étrangères » ne s'applique plus »[81].

41. La reconnaissance mutuelle constitue en conséquence un puissant facteur de porosité des systèmes juridiques nationaux. Plus largement, son développement dans le champ de l'activité administrative dessine les contours d'un espace administratif européen en gestation, reposant sur l'efficacité transnationale des décisions administratives nationales, et sur un système intégré d'administration, c'est-à-dire une mise en réseau des administrations nationales et des organes de l'Union aux fins de la gestion de cet espace. Ce dernier élément est indispensable au renforcement de la confiance mutuelle entre États membres, sans laquelle la fongibilité des décisions administratives nationales ne saurait être assurée[82]. Il appartient dès lors au droit de l'Union de créer les canaux de communication et de fixer les procédures nécessaires à la coopération des autorités nationales : l'échange d'informations (spontanée, sur demande ou automatique), les mesures d'enquête administrative (conduites sur requête par les autorités d'un État membre ou par des équipes conjointes d'enquête), la mise en place de réseaux d'autorités administratives nationales, la création de fichiers informatiques communs ou de formulaires types.

---

[80] Règlement n° 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil 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) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil, du 14 septembre 2016, *JO* du 16 septembre 2016, pp.1-76.

[81] « The traditional characterization of the activities and measures of other national authorities as "foreign" no longer applies to an increasingly important part of administrative activities and measures », Della Cananea (G.), *op. cit.*, p. 227.

[82] José Pernas García (J.), *op. cit.*, p. 16 ; Della Cananea (G.), *op. cit.*, p. 240.

III. Méthode et difficultés

42. Que ce soit en droit international public ou en droit de l'Union européenne, il n'existe pas de règle générale portant sur la reconnaissance des décisions administratives étrangères[83]. L'obligation de reconnaissance se rencontre dans la législation interne des États, dans des conventions internationales et, pour l'Union européenne, dans certains actes de droit dérivé. Il s'ensuit que les modalités de la reconnaissance peuvent varier de façon importante d'un texte à l'autre[84]. De plus, le champ d'application de ces textes étant réduit à certains domaines de l'activité administrative, la plupart des décisions administratives ne bénéficient pas de la reconnaissance. Même si l'on se cantonne à l'étude du droit de l'Union européenne, on constate que les mécanismes de reconnaissance des décisions administratives étrangères se caractérisent par une forte hétérogénéité[85]. La reconnaissance des décisions administratives n'a pas donné lieu à une approche systématisée de la part de l'Union européenne, comme cela a pu être le cas en ce qui concerne la reconnaissance des décisions de justice en matière civile et pénale sur le fondement des articles 82 et 83 TFUE[86]. Pour ces dernières, l'Union promeut la création d'un espace judiciaire commun couvrant très largement le spectre des décisions judiciaires nationales et elle aborde la question de manière globale[87]. Tel n'est pas le cas pour la

---

[83] Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », *ZaöRV*, vol. 71, 2011, p. 757.

[84] *Ibidem*, p. 757.

[85] Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *op. cit.*, p. 405 et s.

[86] Concernant la matière civile, l'article 81 TFUE dispose que « 1. L'Union développe une coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière, fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires. […] 2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent, notamment lorsque cela est nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur, des mesures visant à assurer: a) la reconnaissance mutuelle entre les États membres des décisions judiciaires et extrajudiciaires, et leur exécution ». L'article 82 TFUE prévoit quant à lui pour la matière pénale que « 1. La coopération judiciaire en matière pénale dans l'Union est fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires […] Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures visant: a) à établir des règles et des procédures pour assurer la reconnaissance, dans l'ensemble de l'Union, de toutes les formes de jugements et de décisions judiciaires ».

[87] Voy. par exemple, pour la matière civile : le Projet de programme des mesures sur la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle des décisions en matière civile et commerciale, *JO* C 12 du 15.1.2001, p. 1–9 et le champ d'application très large du règlement (UE) n° 1215/2012 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (refonte), *JO* L 351, 20 déc. 2012, p. 1. Pour la matière pénale,

matière administrative. Mis à part l'article 53 TFUE qui porte spécifiquement sur la reconnaissance mutuelle des diplômes, les traités ne contiennent aucune référence à la reconnaissance des décisions administratives. L'introduction de mécanismes de reconnaissance dans ce domaine correspond davantage à la création de solutions « sur-mesure » pour répondre à des besoins spécifiques à certaines politiques de l'Union. L'Union préférant éviter « les solutions passe-partout » ou « les programmes généraux à large spectre »[88].

43. Cette hétérogénéité des mécanismes et l'absence de systématisation de la reconnaissance des décisions administratives ont été une source de difficulté constante. Il a fallu travailler avec un matériau empirique extrêmement épars, car les mécanismes de reconnaissance des décisions administratives ne sont pas circonscrits à quelques politiques de l'Union. On les retrouve dans les domaines d'interventions de l'Union les plus variés : droit du marché intérieur, droit fiscal, droit pénal, droit social, droit des étrangers. L'un des principaux enjeux de cette thèse a donc été d'identifier les mécanismes de reconnaissances des décisions administratives étrangères dans le droit de l'Union. Pour identifier les textes pertinents, nous avons suivi plusieurs méthodes. Certains mécanismes de reconnaissance avaient déjà été mis en lumière par la doctrine juridique. Leur étude a constitué le point de départ de ce travail. D'importantes recherches personnelles sont ensuite venues compléter le corpus de textes déjà identifiés. Ces recherches complémentaires se sont faites à partir de la base de données juridique de l'Union européenne « EUR-Lex ». Elles n'ont pas été restreintes aux actes législatifs, mais ont porté, au contraire, sur un corpus plus large : jurisprudence de la Cour de justice ; conclusions des avocats généraux, communications de la Commission, conclusions du

---

voy. notamment la Communication de la Commission européenne du 26 juillet 2000 : « Reconnaissance mutuelle des décisions finales en matière pénale »**,** COM/2000/0495 final ; Programme de mesures destiné à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales, *JO* n° C 012 du 15/01/2001 p. 0010 – 0022, et pour la matière civile :

[88] Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions - Un système efficace de résolution des problèmes dans le marché intérieur ("SOLVIT") COM/2001/0702 final**.** Voy. également, dans le même sens : Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press, 2011, p. 911 ; Wettner (F.), « The General Law of Procedure of EC Mutual Administrative Assistance » dans Jansen (O.) et Schöndorf-Haubold (B.) (dir.), *The European Composite Administration* Intersentia Publishers, p. 307.

Conseil, livres blancs, etc. Dans un premier temps, les textes identifiés l'ont été par une recherche par mots-clés, par exemple « reconnaissance mutuelle », « reconnaissance », « licence européenne » ou encore « exécution transfrontalière ». Cette logique a présenté rapidement une limite : les textes européens ne recourent pas à un vocabulaire unifié sur cette thématique. Alors que certains textes se réclament expressément du principe de reconnaissance mutuelle, d'autres textes introduisent des mécanismes de reconnaissance sans les nommer. La collecte des textes a ensuite été complétée par des recherches initiées par effet « boule de neige ». Une fois qu'un texte était identifié comme contenant des mécanismes de reconnaissance mutuelle, nous avons recherché s'il n'existait pas des dispositifs similaires dans des domaines voisins. En dépit de nos efforts pour étendre le champ de nos investigations, ce travail ne porte donc pas sur la totalité de la législation européenne. Le nombre d'actes de droit dérivé en vigueur rendait impossible une étude exhaustive de celle-ci.

44. Sur la base de cette identification, nous avons entrepris un travail de systématisation des mécanismes de reconnaissance des décisions administratives étrangères. Il s'agissait de mettre à jour la logique sous-jacente à leur apparition et leurs caractéristiques communes. L'étude du fonctionnement de ces mécanismes à partir des actes de droit dérivé nous a rapidement convaincus qu'il n'existait pas une technique juridique unique de reconnaissance, mais que chaque texte adaptait la reconnaissance aux besoins spécifiques du domaine réglementaire concerné. Il nous a cependant semblé possible de ne pas en rester aux variations de détails propres à chaque mécanisme de reconnaissance.

45. Nous avons donc entrepris d'établir une typologie des techniques par lesquelles le droit de l'Union confère une efficacité transnationale à une décision administrative d'un État membre. En premier lieu, nous avons opéré une distinction entre les mécanismes portant sur la reconnaissance d'une décision administrative étrangère et ceux portant sur son exécution. La reconnaissance porte sur l'effet normatif et la valeur probante de la norme étrangère. Il s'agit d'une opération purement intellectuelle. L'exécution, quant à elle, est une reconnaissance de la force exécutoire de la décision étrangère et implique la réalisation d'une activité matérielle transnationale. En second lieu, nous avons affiné la distinction en prenant pour point d'appui le rôle joué par l'État d'accueil.

46. Nous en sommes alors venus à distinguer quatre grandes formes d'efficacité transnationale :

47. 1° La reconnaissance directe permet à une décision nationale de produire de plein droit ses effets sur le territoire des autres États membres en l'absence de tout acte de reconnaissance de l'État d'accueil.

48. 2° La reconnaissance indirecte concerne les cas dans lesquelles les effets transnationaux d'une décision administrative restent subordonnés à l'adoption d'un acte de reconnaissance de l'État d'accueil.

49. 3° L'exécution indirecte est une modalité de l'assistance administrative. Elle permet à un État membre de solliciter l'assistance d'un autre État membre afin que celui-ci mette à exécution sur son territoire l'une de ses décisions.

50. 4° L'exécution transnationale directe désigne les cas dans lesquels l'État d'édiction de l'acte procède par lui-même à son exécution sur le territoire de l'État d'accueil.

51. Enfin, un autre enjeu de ce travail a consisté à étudier les problèmes juridiques complexes posés par l'efficacité transnationale des décisions administratives. La principale difficulté tient au découplage qui existe entre le territoire sur lequel l'acte produit ses effets et les autorités compétentes pour assurer le contrôle de l'acte. En principe, une décision administrative est soumise à un régime qui en permet le contrôle : l'autorité qui a adopté l'acte peut le révoquer, les juridictions nationales peuvent apprécier la légalité de l'acte et prononcer son annulation. Cependant, une décision administrative dotée d'une efficacité transnationale lie les autorités de l'État d'accueil, sans que ces dernières disposent pour autant de la compétence pour la contrôler. Il en résulte notamment que l'État d'accueil peut se retrouver en situation d'avoir à appliquer une décision administrative étrangère entachée d'irrégularité, mais néanmoins valide[89]. Nous avons alors entrepris de présenter les « gardes fous » prévus par la législation européenne pour faire face à ce type de difficultés. D'une part l'obligation de reconnaissance et

[89] Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *op. cit.*, p. 647.

d'exécution mise à la charge des États membres connaît généralement certaines limites qui prennent la forme de motifs de non-reconnaissance ou de non-exécution. D'autre part, le droit de l'Union a mis en place des mécanismes visant à la gestion des différends qui peuvent survenir à l'occasion de la mise en œuvre des mécanismes de reconnaissance et d'exécution.

52. La première partie présente les fondements de l'efficacité transnationale des décisions administratives nationales dans l'espace administratif européen. En partant de l'étude du principe de territorialité en droit administratif, il s'agit d'apprécier la portée de sa remise en cause par le droit de l'Union européenne (Titre 1). Pour ce faire, nous revenons sur l'apparition et le développement des mécanismes de reconnaissance des décisions administratives étrangères dans le marché intérieur et l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Ces développements constituent des mécanismes de coopération horizontale qui participent à la mise en place d'un système d'administration intégré regroupant les administrations nationales et les institutions et organes de l'Union (Titre 2).

53. La seconde partie s'intéresse aux mécanismes qui confèrent une efficacité transnationale aux décisions administratives étrangères. Elle contient une typologie de ces mécanismes destinée à rendre compte de leur fonctionnement et de leur diversité (Titre 1). Elle se conclut par l'étude des principales difficultés causées par l'efficacité transnationale, en abordant la question sous l'angle de la gestion des différends dans l'espace administratif européen (Titre 2).

Partie 1 : Les fondements de l'efficacité des décisions adinistratives étrangères

54. La remise en cause du principe de territorialité du droit public n'a pas un caractère inédit propre au droit de l'Union européenne. Le droit administratif et le droit international privé attestent de longue date de l'existence de cas d'application extraterritoriale des règles de droit public. Toutefois, les hypothèses en questions étaient en règle générale marginales et revêtues d'un caractère exceptionnel ; leur dispersion rendait par ailleurs malaisée toute entreprise d'étude systématique. En conséquence, c'est bien davantage par l'ampleur du renversement du principe de territorialité et par l'orchestration de ce renversement que le droit de l'Union européenne innove. En érigeant en principe la reconnaissance mutuelle de certaines catégories d'actes publics adoptés par les autorités étatiques – que ceux-ci prennent la forme de décisions de justice en matière civile et pénale ou de décisions administratives –, le droit de l'Union banalise l'application extraterritoriale du droit public étranger. Ce renversement opère au service de la constitution d'un espace commun comprenant à la fois le marché intérieur et espace de liberté, de sécurité et de justice. Il s'accompagne de la création d'un ensemble de règles et de mécanismes de coopération entre administrations nationales, destinés à doter certaines décisions des États membres d'une efficacité transnationale, afin que celles-ci produisent leur effet sur le territoire des autres États membres.

55. Traditionnellement marginale et exceptionnelle (Titre 1), l'efficacité des actes administratifs étrangers constitue un procédé tout à fait central de la construction européenne où elle accompagne la création d'un espace administratif européen (Titre 2).

Titre 1 : Une question occultée par le droit administratif

56. Le droit administratif a traditionnellement été présenté comme un droit territorial et d'application exclusive[90]. D'une part, on estimait que les effets juridiques des actes administratifs internes cessaient aux frontières de l'État ; de l'autre, on considérait que les organes étatiques n'avaient pas à faire droit à l'application d'un droit public étranger. Dans un cas comme dans l'autre, il était donc par principe exclu que les actes administratifs d'un État déploient leurs effets sur un territoire étranger.

57. La rigueur de ces deux postulats est aujourd'hui largement battue en brèche[91]. Pour autant, il reste vrai que les hypothèses dans lesquelles le droit administratif d'un État s'applique sur un territoire étranger demeurent le plus souvent marginales dans les faits et qu'elles ont peu retenu l'attention de la doctrine juridique[92]. Dans ce premier titre, nous entreprenons donc d'interroger le fondement et la portée du principe de territorialité du droit administratif afin d'en préciser les limites et d'identifier les différents cas d'application du droit administratif étranger.

58. Pour cela, nous reviendrons en premier lieu sur le caractère relatif du principe de territorialité en droit administratif (chapitre 1). Dans un second temps, nous examinerons un autre principe lui aussi longtemps considéré comme absolu, mais qui souffre en pratique de nombreuses exceptions : celui de la liaison des compétences législative,

---

[90] Freyria (C.), « La notion de conflit de lois en droit public », *Travaux du comité français de droit international privé 1962-1964*, p. 104 ; Gautier (M.), « Une autre traversée du Rhin. À propos de l'acte administratif transnational », *A.J.D.A*, 2015, p. 1139.

[91] Laazouzi (M.), *Les contrats administratifs à caractère international*, Economica., 2008, 507p. ; Audit (M.), « La compétence extraterritoriale du droit administratif » dans *La compétence*, « Actes du colloque organisé les 12 et 13 juin 2008 par l'Association française pour la recherche en droit administratif à la faculté de droit, sciences économique et gestion de Nancy », LexisNexis., Paris, 2008, p. 272 ; Gautier (M.), « Acte administratif transnational et droit de l'Union européenne » dans Auby (J.-B.) et Dutheil de la Rochère (J.) (dir.) *Traité de droit administratif européen*, Bruylant., 2014, pp. 1303-1315 ; Chambon (M.), *Le conflit de lois dans l'espace et le droit administratif*, mare et martin, 2015, 669 p.

[92] La question est par exemple absente des manuels de droit administratif français, à l'exception notable de certains ouvrages consacrés au contentieux administratif, voy. Odent (R.), *Contentieux administratif*, Dalloz, Réimp., 2007, t. 1, 1051 p. ; Auby (J.-M.) et Drago (R.), *Traité de contentieux administratif*, L.G.D.J., 1984, t. 1, 1084 p. Le droit administratif étranger y figure à un double titre : en règle générale, le droit administratif étranger est un motif d'incompétence des juridictions administratives françaises, mais dans certains cas le juge administratif français a consenti à faire application de la loi étrangère. Les mêmes ouvrages mentionnent également la jurisprudence relative à la compétence du juge administratif pour connaitre des agissements de l'administration française à l'étranger.

exécutive et juridictionnelle en droit public, censé interdire aux autorités d'un État de faire application des règles de droit public étrangères (chapitre 2).

Chapitre 1 : Le principe de territorialité du droit administratif

59. Le principe de territorialité du droit public pouvait encore faire office de dogme au milieu du XXe siècle (Section 1). Nul ne conteste cependant aujourd'hui que l'action de l'administration et l'application de son droit ne s'arrêtent pas nécessairement aux frontières de l'État (Section 2).

Section 1 : La territorialité comme principe : la clôture de l'ordre juridique étatique

60. Le droit administratif est une composante de la souveraineté de l'État (I). Il s'ensuit que les actes administratifs adoptés par un État demeurent en principe extérieurs aux ordres juridiques étrangers et qu'ils ne produisent pas d'effet en dehors de son territoire (II).

I. Droit administratif et souveraineté

61. Le principe de souveraineté en droit international public confère à l'État une compétence exclusive pour exercer les fonctions étatiques sur son territoire (A). En tant que droit chargé de régir l'exercice du pouvoir exécutif, les règles de droit administratif ont donc par nature une vocation territoriale (B).

A. La souveraineté territoriale de l'État

62. La question de l'efficacité des actes administratifs étrangers doit être abordée à l'aune des règles qui régissent les compétences de l'État en droit international public[93]. L'État dispose normalement d'une exclusivité de juridiction sur son territoire, que l'on désigne communément par l'expression de « souveraineté territoriale »[94]. Pour caractériser cette souveraineté territoriale, on se réfère habituellement à la sentence arbitrale présentée

[93] Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », *ZaöRV*, 2011, vol. 71, p. 760 ; Ruffert (M.), « Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts » dans *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, (dir.)* Wolfrum (R.)., Oxford University Press., 2012, vol.8, p.

[94] Daillier (P.), Forteau (M.) et Pellet (A), *Droit international public*, 8e éd., Paris, L.G.D.J., 2009, n°297 p. 514.

par Max Huber, dans le cadre de la Cour permanente d'arbitrage, dans l'affaire de l'*Île de Palmes* :

> « La souveraineté, dans les relations entre États, signifie l'indépendance. L'indépendance relativement à une partie du globe est le droit d'y exercer, à l'exclusion de tout autre État, les fonctions étatiques. Le développement de l'organisation nationale des États durant les derniers siècles et, comme corollaire, le développement du droit international, ont établi le principe de la compétence exclusive de l'Etat en ce qui concerne son propre territoire, de manière à en faire le point de départ du règlement de la plupart des questions qui touchent aux rapports internationaux »[95].

63. De cette souveraineté territoriale, il s'ensuit que l'Etat exerce sur son territoire une compétence pleine et exclusive. D'une part, le droit international « reconnait à l'État le droit d'exercer, selon sa propre appréciation discrétionnaire, toutes les fonctions de commandement destinées à favoriser les activités […] qui se déroulent sur son territoire »[96]. Il est libre de réglementer les activités humaines qui y prennent place, en fixant les droits et les obligations applicables dans son ordre juridique. Il peut par exemple réglementer le système bancaire ou subordonner l'exercice de certaines activités à l'obtention d'une autorisation. L'utilisation de ces pouvoirs doit toutefois se faire au profit des besoins de la collectivité nationale, en visant la poursuite de l'intérêt général. D'autre part, la souveraineté territoriale implique le droit exclusif de l'État d'exercer les activités étatiques sur son territoire. Il est le seul à posséder les pouvoirs de législation, d'exécution, de juridiction et à pouvoir exercer des actes de contrainte sur son sol[97]. À ce titre, il peut s'opposer à l'exercice d'une activité d'un autre État sur son territoire. Une autre conséquence de la souveraineté territoriale est que tout accomplissement d'un acte de puissance publique sur le territoire d'un autre État est en principe prohibé. Cette interdiction comprend les actes de contrainte, mais également les tentatives d'exécution extraterritoriale du droit national[98].

---

[95] *RSA* II, p. 281.

[96] Dailler (P.), Forteau (M.) et Pellet (A), *Droit international public*, *op.cit.*, p. 527 n°305.

[97] *Idem* p. 532 n°308.

[98] Mann (F. A.), « The Doctrine of Jurisdiction in International Law », *op. cit.*, p. 147 ; voy. également le rapport définitif de F. Rigaux sur « La compétence extraterritoriale des États », projet de résolution, art. I §3, I.D.I., *Annuaire I.D.I*, session de Berlin, vol. 68, t. I., p. 603 : « La notion de contrainte ne saurait être limitée aux actes matériels de coercition physique exercés sur une personne ou sur un bien. Le critère de localisation qui s'applique correctement à de tels actes est impuissant à saisir d'autres formes de contrainte,

64. Pour autant, il n'est pas absolument exclu qu'un État exerce ses compétences en dehors de son territoire. Le pouvoir extraterritorial de l'État connaît cependant d'importantes limites. Tout d'abord, il doit impérativement se rattacher à un des titres de compétences reconnu par le droit international public, qu'il s'agisse du lien territorial, du lien de nationalité ou de la compétence relative aux services publics[99]. Il peut également trouver son fondement dans le droit de la guerre ou dans une délégation de pouvoir décidée par un État étranger ou la communauté internationale[100].

65. Par ailleurs, le droit international public encadre l'exercice des compétences extraterritoriales de l'État. Ces règles trouvent leur origine dans la décision rendue par la Cour permanente de justice internationale (CPJI) dans l'affaire du *Lotus* en 1927. La Cour permanente y opère une distinction fondamentale entre « la compétence normative » (*jurisdiction to prescribe*), c'est-à-dire celle d'adopter des règles de portée générale et individuelle, visant des personnes, des situations ou des faits localisés à l'étranger, et la compétence d'exécution (*jurisdiction to enforce*), autrement dit, la possibilité pour l'État auteur de la norme de prendre des mesures concrètes en vue de son application effective par les sujets qu'elle vise »[101]. L'exercice extraterritorial de la compétence normative de l'État est largement admis par la Cour :

> « Loin de défendre d'une manière générale aux États d'étendre leurs lois et leur juridiction à des personnes, des biens et des actes hors du territoire, il leur laisse, à cet égard, une large liberté, qui n'est limitée que dans quelques cas par des règles prohibitives ; pour les

---

telles que la menace du recours à la force, de la privation d'un bien ou de sanctions économiques. Le seul énoncé de telles menaces, qui ne saurait être mises à exécution que sur le territoire de l'État des autorités duquel elles émanent, est de nature à exercer une forme de contrainte sur le comportement de leurs destinataires en quelque lieu que ce soit, contrainte qui, pour être indirecte, n'en est pas moins certaine ». Contra : « l'édiction par les autorités de l'État d'une norme individuelle incluse dans un jugement ou dans tout autre acte public et donnant concrètement un sens à une règle émanant de lui, est l'expression d'un pouvoir normatif comportant certes un élément d'imperium, mais qui, restant immatériel, ne diffère pas dans son essence de celui qui anime par exemple une loi et donne à une simple énonciation la valeur de commandement », Combacau (J.) et Sur (S.), *Droit international public*, L.G.D.J., 2014, p. 356.

[99] Stern (B.), « Quelques observations sur les règles internationales relatives à l'application extraterritoriale du droit », *Annuaire français de droit international*, 1986, vol. 32, n° 1, p. 7-52.

[100] Daillier (P.), Forteau (M.) et Pellet (A), *Droit international public*, 8e éd., Paris, L.G.D.J.,n°311, 2009, p. 536.

[101] Nguyen (M. S.), « Droit administratif international », *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 2006, II, p. 93.

autres cas, chaque État reste libre d'adopter les principes qu'il juge les meilleurs et les plus convenables »[102].

En revanche, en ce qui concerne la compétence d'exécution de l'État, le droit international prohibe son exercice sur un territoire étranger :

> « La limitation primordiale qu'impose le droit international à l'État est celle d'exclure, sauf l'existence d'une règle permissive contraire, tout exercice de sa puissance sur le territoire d'un autre État. Dans ce sens, la juridiction est certainement territoriale ; elle ne pourrait être exercée hors du territoire, sinon en vertu d'une règle permissive découlant du droit international coutumier ou conventionnel »[103].

66. L'État est donc admis à adopter, depuis son territoire, des règles et des décisions de portée extraterritoriale, destinées à régir des comportements ou des situations localisées à l'étranger, dès lors que ceux-ci se rattachent à un titre de compétence reconnu par le droit international. Dans le même temps, l'État territorialement compétent dispose du pouvoir de s'opposer à tout moment à la mise en œuvre d'une législation étrangère sur son territoire. C'est en ce sens qu'on peut parler d'une primauté du titre de compétence territoriale sur les autres titres de compétences reconnus par le droit international[104]. Car si l'État peut par exemple réglementer l'activité de ses ressortissants à l'étranger, toute application autoritaire de sa règlementation est exclue en l'absence d'accord de l'État territorial. Pour que sa réglementation produise ses pleins effets à l'étranger, l'État aura besoin de la collaboration de l'État territorialement compétent[105]. Soit que le souverain territorial consente à donner effet à la norme étrangère, en la mettant lui-même en œuvre sur son territoire ; soit qu'il autorise exceptionnellement l'État d'origine de la norme à exercer sa compétence d'exécution sur son territoire. Pour autant, le droit international public ne met pas à la charge des États d'obligation de coopération. Il n'existe pas non plus de devoir général de reconnaissance des lois et des décisions administratives étrangères[106].

---

[102] CPJI, 7 septembre 1927, Série A, n° 10, p. 19.

[103] CPJI, 7 septembre 1927, Série A, n° 10, p. 19.

[104] Daillier (P.), Forteau (M.) et Pellet (A), *Droit international public*, *op.cit.* p. 559 n°333.

[105] Voy. infra n° 83 et s. Nous n'abordons pas ici l'hypothèse particulière dans laquelle un État assortirait une norme extraterritoriale de mesures d'exécution sur son propre territoire.

[106] Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », *ZaöRV*, 2011, vol. 71, p. 762.

B. La vocation territoriale des règles de droit administratif

67. Contrairement au droit privé, le droit public, y compris le droit administratif, a longtemps été présenté comme un droit territorial par nature[107]. Pour autant, les raisons qui justifient cette distinction ne sont pas toujours faciles à saisir, et elles le sont d'autant moins que la territorialité du droit public souffre en réalité des exceptions toujours plus nombreuses[108]. Comme le faisait déjà remarquer le Professeur Fedozzi dans la première moitié du XXe siècle, « la doctrine est tellement convaincue que les lois de droit public sont par définition des lois territoriales que généralement elle s'abstient de donner une justification quelconque d'un principe, qui d'après elle s'impose avec les caractères de l'évidence et partant apparaît comme impossible à démontrer »[109].

68. On peut toutefois essayer de rattacher l'origine du principe territorialité du droit public, et plus spécifiquement du droit administratif, à certains des caractères distinctifs de ce droit. En premier lieu, la territorialité peut renvoyer à la relation particulière entre droit administratif, puissance publique et territoire[110]. C'est parce qu'ils sont considérés comme des manifestations de la puissance publique, « l'expression brute de la puissance souveraine de l'Etat » [111], que les actes administratifs unilatéraux devraient voir leurs effets s'arrêter aux frontières de l'État. En effet, d'une part, l'État ne dispose pas d'un pouvoir de commandement en dehors de son territoire, et, d'autre part, toute entreprise

---

[107] Sauvé (J.-M.) « La territorialité du droit », Collège de France, rencontre inter-réseaux, 2012 ; Paris (T.), « La reconnaissance des actes administratifs étrangers », *RIDC*, 2014, n° 2, p. 631-655.

[108] Battini (S.), « Globalisation and Extraterritorial Regulation : An Unexceptionnal Exception » dans Hart., Anthony (G.), Auby (J.-B.), Morison (J.), Zwart (T.) (dir.) *Values in Global Administrative Law*, 2011, p. 61.Voy. également infra n°78 et s.

[109] Fedozzi P., « L'efficacité extraterritoriale des lois et des actes de droit public » dans *R.C.A.D.I.*, 1929, vol.27, p. 149.

[110] Voy. en ce sens Michoud (L.) qui considère que le territoire est « *le périmètre sur lequel s'exerce ce droit* [de commander] *d'une manière exclusive s'il s'agit d'un État souverain* », *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, t. II, 3e éd., 1925, Paris, LGDJ, p. 413. Pour Duguit, il est « *la partie du globe sur laquelle tel gouvernement peut exercer sa puissance de contrainte, organiser et faire fonctionner les différents services publics* », *Traité de droit constitutionnel*, t. II, 3e éd., 1928, Paris, De Boccard, p. 51.

[111] Sauvé (J.M), « La territorialité du droit », Collège de France, rencontre inter-réseaux, 2012 ; Gautier (M.), « Acte administratif transnational et droit de l'Union européenne » dans Auby (J.-B.) et Dutheil de la Rochère (J.) (dir.) *Traité de droit administratif européen*, (dir.), Bruylant, 2014, p. 1303-1315.

pour exercer ce pouvoir à l'étranger viendrait se heurter à une souveraineté étrangère avec laquelle elle entre en conflit.

69. La territorialité pourrait également trouver son origine dans la vocation des règles du droit administratif à régir l'activité des services publics nationaux. En effet, le droit administratif peut être défini comme l'ensemble des règles juridiques relatives à l'organisation et à l'activité de l'administration. Or, le principe de souveraineté des États dans l'ordre juridique international s'oppose à ce que l'activité publique d'un État se déploie sur le territoire d'un État étranger. Il s'ensuit que normalement le champ d'application des règles administratives d'un État est, tout comme l'exercice de ses fonctions administratives, limité aux frontières de cet État. Jean-Paulin Niboyet ne dit pas autre chose, lorsqu'il écrit que : « Toute loi administrative est nécessairement destinée à assurer le fonctionnement des divers services d'un pays. Comme telle, elle est donc territoriale, étant donné qu'un État doit réglementer sa propre administration, à l'exclusion de celle des autres États, et ne peut, d'ailleurs, réglementer que la sienne, ceci en vertu de l'indépendance réciproque des États. La loi administrative française est relative à l'administration du territoire français et, inversement, celle de chaque pays étranger, n'a de vocation que pour ce qui se passe sur son territoire »[112].

II. L'extériorité des actes administratifs étrangers

70. Les actes administratifs d'un État sont dénués d'effets juridiques sur le territoire d'un autre État (A). Ils restent extérieurs à son ordre juridique et échappent en conséquence à sa compétence juridictionnelle (B).

A. L'absence de vocation des actes administratifs étrangers à produire leurs effets sur le territoire national

71. Il découle encore de la souveraineté territoriale de l'État que les règles et les décisions d'un État sont en principe dénuées d'effets juridiques sur le territoire d'un État étranger[113]. C'est-à-dire que leur validité s'arrête aux frontières de leur État d'origine.

---

[112] Niboyet (J.-P), cité par Dolez (B.), « Le juge administratif et les conflits de lois », *RDP*, 1995, p. 1033.

[113] Nguyen (M. S.), « Droit administratif international », *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 2006, II, p. 92.

Autrement dit, les règles et les décisions adoptées dans un État demeurent fondamentalement extérieures aux ordres juridiques des autres États : elles sont incapables de modifier par elles-mêmes l'état du droit sur leur territoire et ne créent pour leur appareil institutionnel ni droit ni obligation juridique nouvelle.

72. Le droit étranger peut cependant être rendu applicable par le truchement d'une règle de conflit de lois ou de reconnaissance[114]. Dans ce cas de figure, l'autonomie des ordres juridiques nationaux n'est pas remise en cause puisque c'est au droit national qu'il revient de déterminer les règles applicables[115]. En pratique, il arrive donc fréquemment que les autorités d'un Etat, en particulier leurs tribunaux, consentent à faire application d'une loi ou reconnaissent une décision étrangère[116]. Toutefois, cette application apparaît le plus souvent cantonnée aux actes de droit privé, comme en témoignent les règles du droit international privé[117]. On considère en effet qu'« à la différence des actes de droit privé certifiés par une autorité publique, en particulier ceux relatifs à l'état des personnes, les actes administratifs étrangers, c'est-à-dire les actes procédant de la volonté d'une administration d'un autre État n'ont pas vocation à produire des effets sur le territoire français »[118]. Ainsi, il n'existe par exemple en droit français « aucune règle nationale à caractère général régissant la validité, l'effectivité ou le caractère exécutoire des actes administratifs étrangers. Ou plutôt, il existe sans doute bien un principe, mais celui-ci prévoit que les actes administratifs étrangers, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas régis par le droit français, ne sont pas applicables ni exécutoires, du moins directement sur le territoire français »[119].

---

[114] Daillier (P.), Forteau (M.) et Pellet (A), *Droit international public*, *op.cit.* p. 335 ; Nguyen (M. S.), « Droit administratif international », *op.cit.*, p. 92.

[115] Daillier (P.), Forteau (M.) et Pellet (A), *Droit international public*, *op.cit.*, p. 335.

[116] Dailler (P.), Forteau (M.) et Pellet (A), *Droit international public*, *op.cit.* p. 563 n° 335.

[117] Voy. infra n°112 et s.

[118] Paris (T.), « La reconnaissance des actes administratifs étrangers en droit français » dans Arana Muñoz (J. R.) (dir.), *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer, 2016, p. 126.

[119] *Ibidem.*

B. L'incompétence des autorités nationales à l'égard des actes et des activités administratives étrangères

73. Du fait de leur extériorité à l'ordre juridique national, les actes administratifs étrangers sont donc soustraits au régime normalement applicable aux actes administratifs français : ils ne produisent pas directement d'effets en France et sont donc dénués de tout caractère exécutoire. Une autre conséquence de cette extériorité est que l'acte administratif étranger échappe au contrôle du juge administratif français. « Il n'existe donc pas, à proprement parler, de définition de l'acte administratif « étranger » en droit public français », dans la mesure où « ni les lois ni la jurisprudence n'utilisent cette catégorie en tant que telle »[120].

74. Le juge administratif s'est prononcé à de nombreuses reprises sur son incompétence à l'égard de ce type d'acte ou, plus généralement, à l'égard de tous les « litiges provoqués par les actes imputables à des États étrangers ou à des organisations ou institutions internationales »[121]. Ne relèvent donc de la compétence administrative française ni les litiges mettant en cause la validité des actes adoptés par une autorité publique étrangère[122] ou internationale[123], ni les litiges portant sur la responsabilité d'un État étranger[124] ou d'une organisation internationale[125].

---

[120] *Idem*, p. 117.

[121] Chapus (R.), *Droit administratif général*, vol. t.1, 15e éd., Montchrestien, 2001, p. 762, n° 974. Voy. également, Auby (J.-M.) et Drago (R.), *Traité de contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 74-75 pour lesquels « Les juridictions administratives ou judiciaires ne peuvent connaître des litiges administratifs qu'autant que ceux-ci concernent des activités administratives françaises. Les actes des personnes publiques étrangères ou internationales échappent normalement à leur contrôle, car ces actes sont extérieurs à l'ordre juridique français auquel se limitent les fonctions de ces juridictions ».

[122] CE, 18 juillet 1941, *Rovera*, *Rec.*, p. 141 ; CE, 30 novembre 1962, *Consorts Manfred-Weiss*, *Rec.*, p. 643, *AJDA*, 1963, p. 92, obs. Gentot (M.) et Fourré (J.) (incompétence du juge administratif pour examiner la conformité d'une décision des autorités américaines à un accord international) ; CE, Sec., 23 décembre 1966, *Sieur D.*, *Rec.*, p. 693 (incompétence du juge administratif pour apprécier la validité d'une contrainte émise par une autorité étrangère) CE, 21 décembre 1977, *Sieur X.*, *Rec.*, p. 513, *D.*,1978.518, note Castagnède (incompétence du Conseil d'État pour apprécier le bien-fondé d'une imposition étrangère).

[123] CE, 19 janvier 1927, *Sieur Cosmette*, *Rec.*, p. 54 (incompétence des juridictions administratives à l'égard de décisions de la Commission internationale du Danube) ; CE, 4 janvier 1964, *Sieur Barriety de Barde*, *Rec.*, p. 17 (incompétence pour statuer sur les conclusions tendant à l'annulation d'actes du représentant de l'agence pour la sécurité de la navigation en Afrique et à Madagascar auprès de la République du Sénégal) ; CE, 29 décembre 1997, *Thorel*, *Rec.*, p. 733 (recours dirigé contre une décision de l'organisation internationale de police criminelle Interpol) ; CAA de Paris, 22 mars 2007, n°05PA01187, inédit, *RGDIP*, 2008, p. 430, obs. Matringe (J.) (incompétence du juge administratif pour annuler la décision du Secrétaire

75. Cette incompétence s'étend par ailleurs aux actes accomplis par les autorités étrangères sur le territoire français. Le Conseil d'État refuse systématiquement de connaître du contentieux suscité par l'activité des autorités d'occupation allemandes en France[126] ou par celle des forces armées alliées[127]. Par extension, ont également pu être assimilées à des activités étrangères échappant à la compétence du juge administratif français, les activités des autorités françaises exercées en exécution d'ordres des autorités d'occupation allemandes[128].

76. Dans une jurisprudence ancienne, le Conseil d'État fonde son incompétence à l'égard des actes d'autorités étrangères sur le silence de la loi. Dans l'arrêt *Guillemin* du 28 janvier 1916, le Conseil déclare ainsi que si l'article 9 de la loi du 24 mai 1872 l'institue juge de droit commun des recours dirigés contre les actes des autorités administratives, « aucun article de cette loi, ni aucune autre disposition législative ne lui attribuent compétence pour statuer sur des litiges mettant en cause des autorités

---

général adjoint pour les affaires juridiques de l'ONU et mettre en cause la responsabilité de cette organisation).

[124] CE, 27 avril 1987, Boulard, *Rec.*, p. 148, AJ, 1987, p. 776, obs. Auby (J.-B.), *Rev. dr. public*, p. 1657 ; CAA Paris, 27 juin 2006, n° 05PA00117, inédit *;* CAA Marseille, 6 mai 2008, n°06MA01509, inédit, *RGDIP*, 2009, II., p. 466, note Matringe (J.) *;* CAA Marseille, 6 mai 2008, n°06MA01351, inédit.

[125] CE, 19 janvier 1927, Cosmette, *Rec.*, p. 54 ; CAA de Paris, 22 mars 2007, n°05PA01187, inédit, *précité* ; CE, *Mme B.*, 21 novembre 2012, *inédit*, n°363982 (incompétence du juge administratif pour prononcer la condamnation de l'Agence spatiale européenne).

[126] CE, Sec., 28 mai 1943, *Bro*, *Rec.*, p. 137 ; CE, Sec., 28 mai 1943, *Fecoq*, *Rec.*, somm., p. 404, *S.*, 1944.3.8 ; CE, 29 juillet 1943, *Dame veuve Metin*, *Rec.*, somm. p. 404 ; CE, 29 octobre 1943, *Dame Bembessat*, *Rec.*, somm. p. 404 (recours en responsabilité pour des dommages causés par des voitures militaires allemandes) ; CE, 23 décembre 1947, *Société des grands magasins du Louvre*, *Rec.*, p. 495 (incompétence du juge administratif pour connaitre d'une prescription des autorités allemandes) ; Cass. Civ. 2e, 4 avril 1960, *B.C.*, 1960, I., n°196 (incompétence du juge civil pour se prononcer sur des réquisitions décidées par les autorités allemandes) ; CE, 28 février 1947, *Demoulin*, *Rec.*, p. 88 (incompétence du juge administratif pour connaitre des dommages causés en France par les autorités allemandes).

[127] CE, 13 juin 1955, *Dame veuve Gaudin*, *Rec.*, p. 317. Voy. cependant l'existence d'exceptions conventionnelles, infra n° 106 et s.

[128] CE, 22 novembre 1944, *Hiriart*, *Rec.*, p. 303 ; CE, 25 octobre 1946, *Sté des automobiles Irat*, *D.* 1948.229, note Waline (M.) ; CE, 12 novembre 1949, *Sté Maison René Guérin*, *Rec.*, p. 472 ; CE, 27 mai 1949, *Mosny*, *Rec.*, *p. 252* ; CE, 18 mai 1949, *Dlle Guichennen*, *Rec.*, *somm.*, 804 ; CE, 24 juin 1953, *Sté « Le Palais de la Nouveauté »*, *Rec.*, p. 317 ; CE, 12 mai 1954, *Turin de Montmuel*, *Rec.*, *somm.*, p. 888, *AJ*, 1954.2.277, note Pinto

étrangères »[129]. Ce que le Conseil d'État vise ici clairement c'est son incompétence d'attribution issue des dispositions de la législation française.

77. Pas plus que le juge administratif, le juge judiciaire français ne se reconnait compétent pour contrôler les actes administratifs étrangers. Le juge judiciaire français fait une application ancienne de la doctrine des immunités relatives (ou immunités restreintes) issue du droit international[130]. Les États étrangers bénéficient en France d'un privilège les faisant échapper à l'application du droit commun et au contrôle du juge judiciaire pour autant que leurs activités participent à l'exercice de leur souveraineté. Les États étrangers ne peuvent pas être attraits devant les tribunaux judiciaires français pour les « actes de puissance publique »[131] qu'ils adoptent, ou pour ceux qu'ils prennent dans « l'intérêt d'un service public »[132]. Par ailleurs, les biens de l'État étranger qui sont affectés en France à leur activité gouvernementale – le juge judiciaire dit « affectés à une activité de souveraineté ou de service public »[133] –, échappent à toute mesure de contrainte ou d'exécution forcée. En revanche, la qualité d'État étranger ne fait pas obstacle à la compétence du juge judiciaire pour connaître des activités qui bien qu'accomplies par une personne publique étrangère constituent de simples actes de gestion – activités économiques ou commerciales relevant du droit privé. De même, ne sauraient bénéficier d'une immunité d'exécution, un bien de l'État étranger « affecté à l'activité économique ou commerciale relevant du droit privé »[134].

---

[129] CE, 28 janvier 1916, *Guillemin*, *Rec.*, p. 50

[130]Cass. req., 19 février 1929, *URSS c/ Association France Export*, *D.*, 1929.1.73 ; Civ. 1ere, 25 février 1969, *Rev.crit. DIP*, 1970, p. 103, note Bourel (P.).

[131] Civ. 1ere, 20 octobre 1987, *Rev. crit. DIP*, 1988, p. 727, note Mayer (P.) ; Civ. 1ere, 2 mai 1990, *Sté nationale iranienne de gaz*, *Rev. crit. DIP*, 1991, p. 140.

[132] Civ., 1ere, 25 février 1969, *Rev. crit. DIP*, 1970, p. 98, note Bourel ; Civ. 1ere, 27 avril 2004, *Rev.crit. DIP*, 2005, p. 75, note Muir Watt (H.), *RTD civ.*, 2004, p. 769, obs. Théry (Ph.).

[133] Civ. 1ere, 25 janvier 2005, *D.*, 2005, p. 616, concl. Sainte-Rose, *Rev. crit. DIP*, 2006, p. 153, note Muir Watt (H.).

[134] Civ, 1re, 14 mars 1984, *JCP*, 1984, II., 20 205, concl. Gulphe, *JDI*, 1984, p. 598, note Oppetit, *Rev.crit. DIP*, 1984, p. 644, note Bischoff ; *Civ.* 1ere, 19 novembre 2008, pourvoi n°07-10570, *Bull.*, I, n°266

Section 2 : L'extraterritorialité comme exception : la perméabilité du territoire au droit administratif étranger

78. La thèse de la territorialité absolue du droit administratif n'est plus aujourd'hui soutenue par la doctrine[135]. La multiplication d'exceptions significatives au principe l'a progressivement privée d'une partie de sa valeur explicative, autrement dit, de sa capacité à rendre compte et à ordonner un ensemble de phénomènes propres à la vie juridique de l'administration. La clôture de l'activité administrative sur le territoire national, pour courante qu'elle soit, reste relative : c'est un fait avéré que le territoire étatique est dans une certaine mesure perméable au droit administratif étranger. Il arrive, en effet, d'une part qu'un État reconnaisse les actes administratifs émis par un État étranger (I), d'autre part, que l'activité administrative d'un État s'exerce à l'extérieur de ses frontières (II).

I. La reconnaissance des actes administratifs étrangers

79. L'efficacité d'un acte administratif étranger peut résulter de la reconnaissance de ses effets par un autre État. Il n'existe pas d'obligation générale de reconnaissance des décisions administratives étrangères en droit international public (A). La reconnaissance peut prendre sa source dans une norme de droit interne ou dans une convention internationale (B).

A. Absence d'obligation générale de reconnaissance des décisions administratives étrangères en droit international public

80. En principe, la compétence territoriale exclusive de l'État justifie l'indifférence à l'égard du droit étranger. Dans la pratique, on constate toutefois que les autorités étatiques adoptent un comportement plus nuancé afin d' « atténuer le caractère trop absolu de la

[135] Voy. notamment Audit (M.), « La compétence extraterritoriale du droit administratif », art cit. La critique adressée au principe de territorialité est toutefois ancienne puisque P. Fedozzi écrivait dès 1929 que : « Tandis que la réalité des rapports entre États faisait jaillir des cas toujours plus nombreux d'efficacité extraterritoriale de lois administratives et d'actes administratifs, la doctrine restait en grande partie polarisée vers le principe de la territorialité : on dirait que ce principe, qui par plusieurs écrivains autorisés est encore considéré comme un dogme indiscutable, exerce sur l'esprit des juristes une fascination telle que cela les rend sourds aux voix de la vie juridique », Fedozzi P., « L'efficacité extraterritoriale des lois et des actes de droit public » dans *R.C.A.D.I.*, 1929, vol.27, p. 148.

souveraineté territoriale dans un esprit de coopération »[136]. Une telle attitude renvoie au principe de courtoisie internationale, les États ayant un intérêt mutuel à voir certaines de leurs décisions produire leurs effets au-delà des frontières nationales[137]. La libéralisation des flux économiques (travailleurs, biens, services, capitaux) accentue d'ailleurs cette tendance en créant un besoin accru de sécurité juridique et de prédictibilité pour les opérateurs, dans la mesure où la reconnaissance permet d'assurer la continuité de leur situation juridique au-delà des frontières nationales[138].

81. Si le droit international public n'impose pas de devoir général de reconnaissance des actes administratifs étrangers, il n'interdit toutefois pas à un État d'attribuer des effets juridiques à une règle ou à une décision administrative étrangère[139]. Les États sont donc libres de déterminer les actes administratifs étrangers auxquels ils souhaitent conférer des effets sur leur territoire. La reconnaissance reste dans tous les cas subordonnée au respect de l'ordre public de l'État d'accueil[140]. La reconnaissance n'est donc pas considérée comme contraire à la souveraineté de l'État, dans la mesure où c'est l'État de reconnaissance qui confère un effet à la norme étrangère par l'intermédiaire de ses propres normes[141]. On peut parler d'une opération de « domestification » de la décision étrangère : la reconnaissance lie les autorités nationales à l'acte étranger qui sont tenues d'agir de la même manière que si l'acte en cause était un acte administratif interne[142].

82. Par exception, le droit international coutumier impose la reconnaissance des décisions par lesquelles un État attribue sa nationalité[143]. En effet, aucun État ne peut

---

[136] Daillier (P.), Forteau (M.) et Pellet (A), *Droit international public*, *op.cit.*, n°335, p. 563.

[137] Meng (W.), « Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts » dans *Encyclopedia of Public International Law*, Bernhardt.

[138] *Ibidem*.

[139] Ruffert (M.), « Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts » dans *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, (dir.) Wolfrum (R.)*, Oxford University Press., 2012, vol.8.

[140] Meng (W.), « Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts », *op.cit.*

[141] Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », *op.cit.*, p. 763.

[142] Nguyen (M. S.), « Droit administratif international », *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 2006, II, p. 132.

[143] Voy. Rigaux (F.), *art. cit.*, *R.C.A.D.I.*, p. 71 ; Ruffert (M.)., « European Composite Administration : the Transnational Administrative Act », dans *The European Composite Administration*, (dir.) Jansen (O.),

refuser de reconnaitre l'attribution de nationalité prononcée par un État étranger ni même subordonner cette reconnaissance à l'adoption d'un acte interne de reconnaissance. Dans l'affaire *Nottebohm*, la Cour internationale de justice a d'ailleurs jugé que seule une institution internationale, telle qu'un tribunal arbitral ou une juridiction internationale, pouvait remettre en cause une décision d'attribution de nationalité, soit sur le fondement du droit de l'État d'attribution de la nationalité, soit en raison de la contrariété de cette attribution avec le droit international[144].

B. Reconnaissance unilatérale et reconnaissance conventionnelle

83. La reconnaissance des décisions étrangères peut concerner aussi bien des décisions judiciaires, que des décisions administratives. Elle peut quelquefois prendre la forme d'une reconnaissance unilatérale dont la source est à rechercher dans le droit interne ou le plus souvent être consacrée dans une convention internationale[145]. En l'absence d'obligation conventionnelle, l'État détermine librement les conditions de la reconnaissance. Il en va autrement lorsque l'obligation de reconnaissance a son origine dans une convention internationale, puisque les conditions de la reconnaissance sont alors fixées par les clauses du traité.

84. Constituent ainsi des objets classiques de la reconnaissance, outre les décisions administratives d'attribution de nationalité, les permis de conduire[146] ou encore les diplômes[147]. Dans certains cas, la reconnaissance peut porter sur des titres exécutoires émis par des États étrangers. La reconnaissance permet alors à l'administration nationale de mettre à exécution sur son territoire la décision étrangère, y compris en recourant aux

---

Schöndorf-Haubold (B.), Intersentia, 2011, p. 281. La règle a été reprise à l'article 1er la Convention de La Haye du 12 avril 1930 concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité, « Il appartient à chaque État de déterminer par sa législation quels sont ses nationaux. Cette législation doit être admise par les autres États, pourvu qu'elle soit en accord avec les conventions internationales, la coutume internationale et les principes de droit généralement reconnus en matière de nationalité ».

[144]Voy. affaire *Nottebohm*, arrêt du 6 avril 1955, *CIJ Recueil 1955*, 5. Une violation du droit international public existe en l'absence de lien authentique entre le national et l'État en question.

[145] Meng (W.), « Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts », *op.cit.*

[146] Convention de Vienne sur la circulation routière signée le 8 nov. 1968, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1042, 1977, p. 17.

[147] Par exemple, la convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne du 11 avril 1997,

moyens de contrainte disponibles dans son ordre juridique. Par exemple, la convention fiscale franco-belge du 16 mai 1931 permet à chacun des États parties d'obtenir l'assistance de l'administration étrangère au recouvrement de ses créances fiscales[148]. De même, la convention Unidroit du 24 juin 1995 sur les biens culturels volés ou illicitement exportés permet d'obtenir l'assistance des États parties au retour d'un bien culturel sorti illégalement du territoire[149]. Au titre de la coopération judiciaire internationale, la reconnaissance et l'exécution des décisions de justice étrangères sont encore plus fréquentes. La question constitue un chapitre classique des règles internes de droit international privé et donne par ailleurs lieu à la conclusion de nombreuses conventions d'entraide judiciaire bilatérales ou multilatérales[150].

II. L'exercice d'une activité administrative à l'étranger

85. Si l'on prend l'exemple du droit français, on constate que l'application extraterritoriale du droit administratif est encore possible dans différentes hypothèses. D'une part, le droit administratif français est le droit normalement applicable aux activités administratives accomplies par les services français à l'étranger (A). D'autre part, l'application extraterritoriale du droit administratif peut résulter de l'extension conventionnelle de la compétence du juge administratif français (B).

A. L'exercice d'une activité administrative française à l'étranger

86. En principe un État ne peut pas exercer ses compétences sur le territoire d'un État étranger. Il existe cependant un certain nombre d'hypothèses dans lesquelles l'activité administrative française est directement accomplie en dehors des frontières françaises. Il faut alors distinguer les situations où l'administration française agit pour le compte de l'État français, de celles où elle agit pour le compte d'un État étranger ou d'une

---

[148] Convention franco-belge tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur les revenus. Version consolidée de la convention franco-belge du 10 mars 1964, modifiée par les avenants du 15 février 1971, du 8 février 1999, du 12 décembre 2008 et du 7 juillet 2009

[149] Lalive (P.), « La Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés (du 24 juin 1995) », Revue suisse de droit international et de droit européen, 1997, no 1, p. 13-56.

[150] Holleaux (D.), *Compétence du juge étranger et reconnaissance des jugements*, Dalloz, 1970 ; Péroz (H.), *La réception des jugements étrangers dans l'ordre juridique français*, L.G.D.J., 2005, 310 p.

organisation internationale (2), puisque seules les premières donnent lieu à une application extraterritoriale du droit administratif français (1).

1) Les activités administratives françaises accomplies à l'étranger restent soumises au droit administratif français

87. Un État est toujours en droit de refuser la présence d'un service public étranger sur son territoire. En revanche, « s'il y consent, il est tenu de respecter les conséquences qui en découlent, c'est-à-dire l'exercice exclusif par l'État bénéficiaire des compétences correspondantes […] le respect de la primauté des droits du service public en cause (régime des privilèges et immunités) » et la compétence des tribunaux de l'État d'envoi pour connaître des litiges relatifs au fonctionnement de ce service[151]. Il s'ensuit que l'activité administrative exercée à l'étranger, par les autorités françaises reste normalement soumise au droit administratif français indépendamment de l'élément d'extranéité qui l'affecte[152]. Comme l'écrit M. Laazouzi : « la matière administrative efface la localisation »[153].

88. En premier lieu, les contrats conclus par des autorités françaises peuvent relever de la compétence des juridictions administratives françaises et être soumis au droit administratif français bien qu'ils soient destinés à être exécutés sur un territoire étranger[154].

89. En deuxième lieu, un service public français peut être directement implanté sur le territoire d'un État étranger. Cette situation se rencontre fréquemment en pratique. Il en va notamment ainsi pour certaines activités accomplies par les services diplomatiques et consulaires qui constituent des activités administratives soumises à l'application du droit

---

[151] Daillier (P.), Forteau (M.) et Pellet (A), *Droit international public*, 8e éd., *op.cit.*, p. 557 n°330.

[152] L'activité administrative française peut être exécutée en haute mer ou dans les eaux territoriales d'un État étranger : CE, 18 décembre 1925, *National Steam Navigation c°limited of Greece*, *Rec.*, p. 1034.

[153] Laazouzi (M.), *Les contrats administratifs à caractère international*, *op. cit.*, p. 335.

[154] CE, 27 janvier 1922, *Cie française de tramways et d'éclairage électrique de Shanghaï*, *rec.*, p. 87 ; 25 novembre 1949, *Sté technique des appareils centrifuges et industriels*, *Rec.*, p. 512, *S.* 1950.3.33, concl. Odent ; 5 décembre 1949, *Chami*, *Rec.*, p. 542 ; 8 avril 1961, *Houille*, *Rec.*, p. 217 ; 31 janvier 1968, *Bronnier*, *Rec.*, p. 884 ; 7 octobre 1970, *Lavigne et Le Mée T.*, *Rec.*, p. 979, *AJDA*, 1969, p. 257, concl. Braibant.

administratif français[155]. De même, les services de la coopération[156], les établissements culturels français établis à l'étranger[157] et les activités menées à l'étranger par les collectivités territoriales dans le cadre de la coopération décentralisée peuvent relever du droit administratif français[158].

90. L'arrêt *Mme Galtié* du Conseil d'État en date du 13 janvier 1993 en est une bonne illustration. Un accident de la circulation routière se produit au cours d'une sortie organisée par le lycée franco-hellénique d'Athènes dans le cadre des activités scolaires de cet établissement. L'accompagnatrice, Mme Galtié, intente un recours devant le Conseil d'État afin d'obtenir réparation des dommages qu'elle a subi à cette occasion. Le juge administratif admet la recevabilité du recours et condamne l'État français en application des règles relatives à la responsabilité de l'État français pour les dommages causés à un collaborateur occasionnel du service public. L'extranéité des faits litigieux est sans incidence sur l'application des règles administratives françaises dès lors que le service en cause constitue bien un service public français. La solution retenue par le Conseil d'État aurait été la même si l'accident s'était produit sur le territoire français.

91. De manière plus originale, une convention internationale peut mettre à la charge d'un État l'exercice de certaines fonctions administratives pour le compte des autres États parties. On peut citer à ce titre la Convention franco-monégasque du 18 mai 1963 établissant entre la France et Monaco une union douanière[159]. En vertu de cet accord, il

---

[155] Le juge administratif peut être amené à connaitre des mesures de police adoptées par les autorités consulaires à l'égard de français résidant à l'étranger, CE, 4 décembre 1925, *Colrat, Rec.*, p. 983 ; 24 février 1954, *Seurot, Rec.*, p. 91. Il peut également connaitre d'un recours en responsabilité contre l'État français pour des fautes commises par des agents diplomatiques et consulaires dans l'exercice de leurs fonctions, CE, 16 mai 1941, *Giraud, Rec.*, p. 102, *S.* 1942.3.21, note P.L. ; 16 février 1949, *Dlle Lassarde*, p. 79 ; 10 mai 1952, *Szanto, Rec.*, p. 154.

[156] CE, 1er octobre 1966, *Aubert, Rec.*, p.512, *AJDA*, 1966, p. 611, concl. Rigaud ; 13 juillet 1966, *Min. des Finances c. Leblanc, Rec.*, p. 476.

[157] CE, Sect., 13 janvier 1993, *Mme Galtié, Rec.*, p. 11 ; *D.*, Bon (P.) et Terneyre (Ph.) ; *RFDA*, 1994, p. 91-98, note Bon (P.)

[158] Cela ne va pas sans soulever des difficultés quand au régime juridique applicable. Combeau (P.), V°« Coopération décentralisée », *J.-Cl. Adm.*, (129-40).

[159] Convention douanière conclue à Paris entre la République française et la Principauté de Monaco le 18 mai 1963 et le décret n° 63-982 du 24 septembre 1963 portant publication des accords entre la France et Monaco, *J.O.R.F.* du 27 septembre 1963, p. 8679.

appartient à l'administration française d'assurer le service des douanes sur le territoire monégasque, en percevant les droits, taxes et impositions prévus par la législation douanière française[160]. Ainsi l'article 1er, al. 2, de la convention prévoit-il l'application de la législation douanière française sur le territoire de Monaco : « Le Code des douanes, les tarifs des droits de douane d'importation et d'exportation, les autres lois et règlements douaniers de la République française sont applicables dans la Principauté de Monaco ». Et l'article 6 de la même convention dispose qu'il revient aux services douaniers français d'en assurer directement l'application sur le territoire étranger : « Sous réserve des dispositions de l'article 7 de la présente Convention, les droits, taxes et autres impositions, y compris les droits et taxes de navigation, prévus par la législation et la réglementation douanière françaises, les taxes sanitaires, ainsi que les droits, taxes et surtaxes visés à l'article précédent sont perçus pour le compte de la France, par les soins de l'Administration française ». La compétence des juridictions françaises s'ajoute encore à la compétence législative et exécutive de la France, puisque les litiges nés de l'activité douanière accomplie sur le territoire de Monaco relèvent de la compétence des tribunaux français[161]. On peut également remarquer à titre d'étrangeté que c'est aujourd'hui le droit douanier de l'Union européenne, mis en œuvre par les services français des douanes, qui s'applique sur le territoire de la Principauté, alors même que la Principauté de Monaco constitue un État tiers à l'Union et qu'aucune convention en ce sens n'a été conclue entre Monaco et l'Union européenne[162].

92. Enfin, dans certaines hypothèses, la présence des autorités françaises à l'étranger intervient sans le consentement de l'État d'accueil, ou du moins, dans le cadre de rapports foncièrement inégalitaires. La compétence administrative française peut d'abord s'exercer

---

[160] Ce sont les services de la direction régionale des douanes de Nice qui assurent cette activité.

[161] Selon l'article 10 de la convention douanière, les juridictions monégasques restent en revanche compétentes en ce qui concerne les crimes et délits commis sur le territoire de Monaco par les agents douaniers français en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

[162] CJUE, 7 avril 2011, *Francesco Guarnieri & Cie contre Vandevelde Eddy VOF*, aff. C-291/09, *Rec.*, p. I-2685, pt. 14 : « Le territoire de la Principauté de Monaco est considéré comme faisant partie du territoire douanier de l'Union. Aucun droit de douane ou aucune taxe d'effet équivalent ne pouvant, en conséquence, être appliqué aux échanges entre Monaco et les États membres, les marchandises originaires de Monaco, exportées directement vers un État membre, doivent être traitées comme si elles étaient originaires desdits États ».

sur le territoire d'un État occupé par la France. Le contentieux des dommages causés par les troupes d'occupation française relève de la compétence du juge administratif, à la double condition que le dommage invoqué ne soit pas directement rattachable à un évènement de guerre et qu'il n'ait pas été causé à des ressortissants de l'État occupé[163]. Ensuite, par le passé, il est arrivé que les services publics français exercent leur activité dans les États placés sous protectorat ou sous mandat français, ou encore dans les concessions internationales confiées à la France[164]. Des accords signés entre la France et ses anciennes colonies ont également pu prévoir de déléguer, à titre transitoire, le service public de la justice administrative des États nouvellement indépendants au juge administratif français[165].

93. Ces exemples mettent à mal l'idée d'une territorialité absolue du droit administratif. Les autorités publiques françaises accomplissant leurs tâches hors des frontières nationales restent soumises au droit administratif français et les litiges qui naissent de leur activité relèvent de la compétence de la juridiction administrative. Un auteur comme M. Laazouzi voit d'ailleurs dans le rejet du principe de territorialité du droit public « un lieu commun du droit international privé »[166]. Cet auteur rejette vigoureusement la thèse de la territorialité du droit public, et entend même lui substituer la thèse opposée, selon laquelle les règles de droit public disposent en principe d'un caractère spatialement illimité. Cela est parfaitement vrai si l'on considère que chaque fois que l'activité administrative française est accomplie en territoire étranger, les règles de droit public françaises lui sont en principe applicables. La jurisprudence sur le sujet est fournie et non ambigüe. Cependant, il faut selon nous nuancer la thèse de cet auteur. Sa

---

[163] CE, 8 mai 1924, *Meier*, *Rec.*, p. 446 ; 6 avril 1949, *Bouillot*, *Rec.*, p. 170. Voy. cependant infra n° 106 et s., les hypothèses dans lesquelles l'armée française est considérée comme agissant au nom et pour le compte de l'État occupé ou bien conjointement avec des puissances étrangères.

[164] CE, 30 novembre 1923, *Couiteas*, *Rec.*, p. 789, *S.* 1923.3.5, concl. Rivet, note Hauriou (M.), *RDP*, 1925, p. 75 ; 30 janvier 1948, *Lehericy*, *Rec.*, p. 41, note Colliard, *R.J.P.U.F.*, 1948, p. 248 ; 23 octobre 1953, *Hickel*, *Rec.*, p. 452

[165] CE, Sec., 18 avril et 11 juillet 1958, *Hedi ben Zakour*, *Rec.*, pp. 221 et 439, *AJ*, 1958, I., p. 41, note Silvera ; CE, 13 février 1963, *Compagnie d'Assurances L'Union et le Phénix espagnol*, *Rec.*, p. 87 ; CE, 13 janvier 1965, *Compagnie d'assurance et de réassurance d'Atlanta*, *Rec.*, p. 18 (compétence du CE en tant que juge d'appel); CE, Sec., 16 juin 1961, *Société pour la préfabrication ds matériaux SOPREMA*, *Rec.*, p. 410 ; CE, Sec., 23 février 1962, *Rabota*, *Rec.*, p. 118.

[166] Laazouzi (M.), *Les contrats administratifs à caractère international*, Economica., 2008, p. 210.

démonstration prend pour point de départ les situations exceptionnelles dans lesquelles l'activité administrative française est accomplie à l'étranger. Or, en dehors de ces hypothèses, le droit administratif est normalement sans prétention à l'égard des activités administratives accomplies à l'étranger. Ce qui est en cause est alors moins « l'absence de limitation spatiale du droit public »[167] que la soumission exclusive de l'activité administrative française au droit français : le droit administratif suit l'activité administrative française l'étranger.

2) Les activités d'autorités en apparence françaises accomplies à l'étranger pour le compte d'autorités étrangères ou internationales échappent au droit administratif français

94. L'activité de l'administration française à l'étranger n'est pas toujours imputable à la France. Il arrive que des autorités françaises agissent pour le compte d'un État étranger ou d'une autorité internationale. Dans de tels cas, les règles du droit administratif français ne leur sont pas applicables et le juge administratif est incompétent pour connaître des litiges qui naissent de leur activité. La nationalité française des autorités en cause n'est alors plus un critère déterminant la compétence administrative française[168]. La jurisprudence administrative semble ici recourir à la théorie du dédoublement fonctionnel : les actes pris par une autorité française pour le compte d'un État étranger sont réputés émaner de cet État[169].

95. L'assimilation de l'activité d'autorités françaises à l'activité d'autorités étrangères ou internationales trouve son fondement, selon les cas, soit dans un traité international, soit directement dans la législation de l'État étranger pour le compte duquel les autorités françaises sont réputées agir. Comme l'écrivait A. Gervais en 1956 dans la Revue de Droit Public: « en pareille hypothèse, le titre apparent de « service public français » qui justifierait la compétence des juges français, se trouve dans la réalité profonde contredit du

---

[167] *Ibid.* p. 214.

[168] Picard (E.), « Droit international et contentieux administratif (II - compétence administrative) », art cit., n°107 et 133.

[169] Favoreu (L.), *Du Déni de justice en droit public français*, LGDJ., Paris, 1964, p. 271.

fait que ces autorités « françaises en la forme » ont « au fond » agi en tant qu'autorités étrangères ou internationales »[170]. Les actes adoptés par les autorités françaises en situation de dédoublement fonctionnel échappent alors à la compétence du juge français et ne sont pas soumis aux règles du droit administratif français[171].

96. Ainsi, lorsque le président de la République exerce ses fonctions de coprince des Vallées d'Andorre conformément à la Constitution de la Principauté[172], ses actes échappent-ils à la connaissance des juridictions administratives françaises[173]. Le Conseil d'État a d'ailleurs eu l'occasion de rappeler que le territoire andorran n'est « pas français » et qu'il « n'est pas soumis à la législation française »[174]. D'autres exemples historiques nous sont fournis par le contentieux de l'activité des représentants français auprès des États protégés ou sous mandat. Sur le territoire des États protégés ou placés sous mandat, les autorités françaises ont pu agir soit en vertu de la loi française, soit en vertu de la loi étrangère. Chaque fois qu'elles agissaient d'après la loi française, elles étaient soumises à la compétence administrative[175]. En revanche, lorsqu'elles agissaient d'après la loi étrangère, le juge administratif considérait qu'elles agissaient à titre d'agents étrangers et que les litiges nés de leurs activités de relevaient pas de sa compétence[176].

---

[170] Gervais (A.), « Chronique de la jurisprudence française en matière internationale », *Rev. dr. publ.*, 1956, p. 945.

[171] Cette soustraction à la compétence administrative française connait cependant des atténuations dans certains cas, notamment en matière de pouvoir hiérarchique et d'organisation du service. V. Picard (E.)

[172] Art. 43 de la Constitution de la Principauté d'Andorre du 28 avril 1993.

[173] CE, 1er décembre 1933, *Société Le Nickel*, *Rec.*, p. 1132, *S* 1935.3.1, note C. Rousseau ; CE, 8 juillet 2002, *Commune de Porta*, *Rec.*, p.260, *AJDA*, 2002, p.1005, chron. Donnat (F.) et Casas (D.), *JCP*, 2003.2.1021, note Ondoua (A.), *LPA*, 2003, p. 20, note Jan (P.).

[174] TC, 2 février 1950, *Radio-Diffusion française*, *Rec.*, p. 652, *S.*, 1950.3.73, concl. Odent (R.), *Rev. dr. pub.*, 1950, p. 418, note Waline (M.), *JCP*, 1950, II., p. 5542, note Rivero (J.).

[175] CE, 30 novembre 1923, *Couitéas*, *Rec.*, p. 789, *S.*, 1923.3.51, concl. Rivet, note Hauriou , *R.D.P.*, 1925, p. 75 (refus de concours d la force publique en Tunisie pour l'exécution d'un jugement) ; CE, 23 octobre 1953, *Hickel*, *Rec.*, p. 452 (décision du Haut commissaire français en Indochine proclamant l'état de siège).

[176] CE, 30 novembre 1932, *Nguyen Van Hoach*, *Rec.*, p. 1008 ; CE, 18 avril 1947, *Lemaigre-Dubreuil*, *Rec.*, p. 149 ; TC, 20 novembre 1961, *Société grainière marocaine*, *Rec.*, p. 879.

97. En dehors de ces hypothèses, l'assimilation des autorités françaises à des autorités étrangères peut encore résulter d'un accord international[177] ou d'une délégation de pouvoir opérée par un gouvernement étranger au profit d'une autorité française[178]. Échappent encore à la compétence administrative française les actes adoptés conjointement par la France et un Etat étranger. Ainsi, les actes adoptés conjointement par la Grande-Bretagne et la France dans le condominium des Nouvelles-Hébrides ne sont-ils pas des actes administratifs français et le Conseil d'État a par conséquent refusé de les connaître[179]. En revanche, lorsque les autorités françaises aux Nouvelles-Hébrides ont agi en tant que service public français, le juge administratif s'est reconnu compétent et a fait application du droit français[180].

98. Le Conseil d'État s'est livré à une interprétation similaire de la déclaration de Berlin du 5 juin 1945 par laquelle les puissances victorieuses se sont attribuées l'autorité suprême sur le territoire de l'Allemagne vaincue. Pour reprendre l'expression utilisée par le Commissaire du gouvernement dans l'affaire *Kelm* : l'activité des autorités françaises d'occupation en Allemagne possède une double nature selon que le Commandement français agit à titre de « souverain local » ou de « souverain français »[181]. Si l'activité des autorités françaises exercée en Allemagne au titre de la souveraineté française est justiciable devant les tribunaux français, le Conseil d'État écarte en revanche systématiquement les requêtes dirigées contre les actes du Commandement français « se rattachant au gouvernement de l'Allemagne ». Il ressort de la jurisprudence que le juge attribue ce type d'activité tantôt à un État étranger (l'Etat allemand lui-même) [182], tantôt à

---

[177] CE, 8 mars 1968, *SA de chalandage et de remorquage de l'Indochine*, *Rec.*, p. 813. (Compétence des tribunaux vietnamiens en vertu des accords franco-vietnamiens du 8 mars 1949)

[178] CE, 26 janvier 1944, *Wang Yu Kong*, *Rec.*, p. 30 (les décisions du Consul de France à Shanghaï pour l'administration de la concession française sont adoptées en vertu d'une délégation de pouvoir du gouvernement chinois et ne relèvent donc pas du droit public français)

[179] CE, 2 décembre 1970, *Syndicat indépendant des fonctionnaires du condominium des Nouvelles-Hébrides*, *Rec.*, p. 721 ; CE, 30 mai 1975, *Peacock*, *Rec.*, p. 324 .

[180] CE, 1er juillet 1938, *Jabin-Dudognon*, *Rec.*, p. 607, *D.*, 1939, III, p. 9, note Lampué (P.), *S.*, 1939, III, p. 41, note Rousseau (C.) ; CE, 12 juillet 1939, *Sachon*, *Rec.*, p. 477 et CE, 1er avril 1949, *Cassagne*, *Rec.*, p. 159.

[181] Concl. Jacomet sous CE, 10 juillet 1954, *Kelm*, *Rec.*, p. 472.

[182] CE, 29 juin 1951, *Société Bonduelle*, *Rec.*, p. 376, *J.C.P.*, 1952.2.7032, note Virally (M.) (décision du Commandant en chef français dans la zone occupée en Allemagne) ; CE, 21 décembre 1951, *Korette*, *Rec.*,

une autorité internationale agissant pour le compte d'un État étranger (l'exercice conjoint de pouvoir des puissances alliées pour le compte de l'État allemand)[183]. Dans les deux cas, le juge refuse d'y voir une activité exercée par une autorité administrative française.

B. L'extension de la compétence du juge administratif à l'égard d'une activité administrative étrangère

99. Les engagements internationaux de la France peuvent exceptionnellement venir modifier la compétence des juridictions administratives. Une telle modification consistera soit à étendre la compétence des juges pour leur permettre de connaître de litiges relatifs à une activité administrative étrangère ; soit, au contraire, elle interviendra pour restreindre la compétence du juge administratif à l'égard d'activités qu'il lui appartiendrait sans cela de connaître, parce qu'elles mettent directement en cause des services publics français.

100. En ce qui concerne la restriction de la compétence administrative française, la convention franco-sarroise du 20 mai 1953 attribuait à la Cour suprême franco-sarroise la compétence qui était normalement celle du juge administratif pour connaître d'actions en réparation dirigées contre les autorités françaises présentes dans la Sarre[184]. De même, la convention de Mannheim de 1868 établit-elle l'incompétence des tribunaux français au profit des tribunaux pour la navigation du Rhin dans le contentieux relatif aux dommages causés par les bateaux à des ouvrages traversant le Rhin[185].

101. Les exemples de conventions internationales venant étendre la compétence des juridictions administratives françaises à l'égard d'activités administratives étrangères sont tout aussi rares. Les quelques cas que l'on rencontre se distinguent d'ailleurs par les spécificités du contexte historique dans lequel ils sont apparus.

---

p. 603 (décision du Préfet du Bas-Rhin concernant la zone de surveillance de Kehl) ; CE, 21 décembre 1952, *Association pour la reconstruction à Paris et à Metz du monument du général Mangin*, *Rec.*, p. 521 ; CE, 10 juillet 1954, *Kelm, précit.* ; CE, 15 décembre 1954, *Roucaute, Rec.*, p. 662, *AJ*, 1956, II, p. 9 ; CE, 10 mai 1957, *Sté Saarliendische, Rec.*, p. 455.

[183] CE, 21 décembre 1955, *Sté des Etablissements Kienzle Uhrenfabrik, Rec.* (tables), p. 632,667, 786, *Rev. dr. Public*, 1956, p. 846 ; CE, 16 avril 1958, *Schweigert, Rec. somm.*, p. 808 ; CE, 24 février 1956, *Dame Riefenstahl, Rec. somm.*, p. 605, 637, *Rev. dr. Pub.*, 1956, p. 947, *R.P.D.A.*, 1956, p. 61.

[184] CE, 30 juin 1954, *Selbert et Sté Lehrmittel Verlag, Rec.*, p. 399.

[185] CE, 10 juillet 1957, *Société Saarlandische Lederwerke, Rec.*, p. 455 ; CE, Sec., 16 juin 1961, *Sieur Rakotomavo, Rec.*, p. 414 ; CE, Sec., 22 juin 1979, *Fasbender et Ding, Rec.*, p. 284.

1) Prorogation de la compétence des juridictions françaises dans le contexte de la décolonisation

102. Une première série de conventions de ce type apparaît avec l'accession à l'indépendance des anciens territoires coloniaux et des Protectorats français. En principe, la qualité d'État indépendant entraine, à compter de la déclaration d'indépendance, l'incompétence des juridictions françaises. Des accords intervenus entre la France et ces États ont cependant pu proroger, à titre transitoire, certaines compétences de la juridiction administrative française sur ces territoires[186].

103. Tel était le cas pour les États qui avaient fait le choix d'intégrer la Communauté instituée par l'ancien Titre XII de la Constitution de 1958. L'ancien article 91 de la Constitution et l'ordonnance du 6 octobre 1958 prévoyaient le maintien de la compétence des juridictions françaises dans les États membres de la Communauté jusqu'à la mise en place d'un système juridictionnel propre[187].Tel était également le cas pour les États qui avaient fait le choix de signer une convention judiciaire avec la France. Certaines de ces conventions ont maintenu la compétence du Conseil d'État comme juge d'appel[188] ou comme juge de cassation[189] des décisions rendues par les tribunaux étrangers jusqu'à l'établissement d'un système juridictionnel complet.

104. Le juge français a ainsi été amené à prononcer l'annulation de décisions rendues par des tribunaux étrangers dans des affaires parfaitement étrangères à l'activité administrative française. Les seuls agissements qui s'y trouvaient mis en cause étaient imputables à l'activité administrative des États nouvellement indépendants[190].

---

[186] Mangin, « Les accords de coopération en matière de justice entre la France et les États africains et malgache », *R.J.P.O.M.*, 1962, p. 339; Ordonneau (P.), « Les problèmes posés par l'indépendance des nouveaux États africains et malgache sur le plan contentieux administratif », *R.J.P.O.M.*, 1962, p. 541.

[187] TC, 30 mai 1960, *Batix*, *Rec.*, p. 864 ; CE, Sect., 16 juin 1961, *Issa Diallo*, *Rec.*,p. 412.

[188] CE, 13 février 1963, *Compagnie d'Assurance L'Union et le Phoenix espagnol*, *Rec.*, p. 87 ; CE, 13 janvier 1965, *Compagnie d'assurances et de réassurances Atlanta*, *Rec.*, p. 18.

[189] CE, Sect., 16 juin 1961, *Sté pour la préfabrication des matériaux SOPREMA*, *Rec Pénant.*, 1961, p. 557, concl. Ordonneau ; CE, Sect., 23 février 1962, *Raboto*, *Rec.*, p. 118.

[190] CE, Sec., 18 avril et 11 juillet 1958, *Hedi ben Zakour*, *Rec.*, pp. 221 et 439, *AJ*, 1958, I., p. 41, note Silvera ; CE, 13 février 1963, *Compagnie d'Assurances L'Union et le Phénix espagnol*, *Rec.*, p. 87 ; CE, 13 janvier 1965, *Compagnie d'assurance et de réassurance d'Atlanta*, *Rec.*, p. 18 (compétence du CE en tant

105. Dans certaines hypothèses, l'existence de législations parallèles, c'est-à-dire de textes pris dans le même sens par les autorités françaises et les autorités étrangères, permettait à la juridiction administrative française de statuer sur les litiges en appliquant le droit français[191]. Dans les autres cas, le juge ne se réfère à notre connaissance jamais aux dispositions spécifiques de la loi locale. Il continue, tout comme les juridictions locales, de faire application des dispositions du droit français applicables aux territoires d'outre-mer avant leur l'indépendance[192].

2) Compétence des juridictions administratives françaises pour connaître des actions en réparation des dommages causés par les forces alliées en France

106. Les accords conclus entre le Gouvernement de la République française et les Gouvernements des États-Unis et de la Grande-Bretagne au sortir de la Seconde Guerre mondiale intéressent davantage notre propos. La principale finalité de ces accords était de transférer aux autorités françaises, l'instruction, et le règlement des demandes d'indemnités présentées par les victimes de dommages causés par la présence des forces militaires et des services alliés sur le territoire français[193]. La juridiction administrative française, compétente pour connaître des recours visant les décisions françaises d'accorder ou de refuser les indemnités réclamées, se trouvait par la même occasion placée en

---

que juge d'appel); CE, Sec., 16 juin 1961, *Société pour la préfabrication ds matériaux SOPREMA*, *Rec.*, p. 410 ; CE, Sec., 23 février 1962, *Rabota*, *Rec.*, p. 118.

[191] Voy. pour la compétence de la juridiction administrative française relative au contentieux de la fonction publique en Tunisie : le décret beylical du 10 novembre 1926 et le décret français du 31 janvier 1927 ; et au Maroc : le dahir du 1er septembre 1928 et le décret français du 23 novembre 1928

[192] Par exemple, v. CE, 13 février 1963, *Banque de l'Afrique occidentale*, *Rec.*, p. 85 : « Cons. qu'en vertu des articles 77 et 79 de la Constitution du 4 octobre 1958, les territoires d'outre-mer ayant opté pour le statut d'États membres de la Communauté jouissent […] de l'autonomie ; qu'ils sont notamment libres d'organiser et d'administrer leur propre justice ; que c'est seulement en attendant la mise en place des juridictions propres à ces nouveaux États que, par application de l'article 3 de l'ordonnance du 6 octobre 1958 « les autorités, juridictions et services institués par les lois et règlements applicables lors de l'entrée en vigueur de la Constitution continuent d'exercer leurs fonctions, conformément aux lois et règlements jusqu'à la mise en place des autorités, juridictions et services de la Communauté ou de ses membres appelés à leur succéder ».

[193] Plantey (A.), « La réparation des dommages causés dans la Métropole par les membres des forces alliées de 1944 à 1946 », *D.*, chr., 1951, p. 9.

situation de statuer sur des litiges mettant en cause les agissements de services publics étrangers[194].

107. La jurisprudence rend également compte d'un mémorandum d'accord entre la France et les États-Unis attribuant aux autorités administratives françaises la compétence pour instruire et payer les créances non réglées que les personnes résidant en France possédaient sur le Gouvernement des États-Unis du fait de réquisitions pour les besoins de guerre de droits réels appartenant à ces personnes. Là encore, il est revenu à la juridiction administrative de se prononcer sur la contestation des décisions françaises relatives à l'activité d'une puissance étrangère[195]. Ainsi dans un arrêt *Compagnie des hydrocarbures* du 5 décembre 1952, le juge administratif a été amené à faire une application des règles françaises relatives aux réquisitions à une vente imposée par le gouvernement américain aux États-Unis.

108. Pareille extension de la compétence administrative française à l'égard de l'activité d'États étrangers conduit à soumettre au droit français une partie de l'action publique étrangère, notamment lorsqu'elle est accomplie sur le territoire français[196]. On aurait pourtant tort d'interpréter ces accords dans le sens d'un accroissement des pouvoirs des autorités françaises. L'extension de compétence qu'ils consacrent ne se traduit nullement dans un pouvoir de direction ou de contrôle soudainement conféré à l'État français sur l'activité de puissances étrangères. Tout au contraire, dans ces cas, la substitution de compétences opérée vise seulement à faire assumer par la France un ensemble de charges financières qui aurait autrement été mis à la charge des puissances alliées – si tant est qu'elles aient été justiciables en l'absence des conventions susvisées[197]. Si le juge se

---

[194] CE, 28 janvier 1948, *Lecanu*, *Rec.*, p. 41, *Rev. dr. public*, 1948, p. 472, note Waline (M.), CE, Sect., 18 février 1949, *Dame veuve Cussion*, *Rec.*, p. 86 ; CE, 18 mai 1949, *Dame veuve Rolland*, *Rec.*, p. 229 ; CE, 11 juillet 1952, *Ciampoli*, *Rec.*, p. 376 ; CE, Sect., 27 avril 1956, *Cie des Produits chimiques et Raffineries de Berre*, *Rec.*, p. 173.

[195] CE, Sect., 24 octobre 1952, *Sieur Geimer*, *Rec.*, p. 461 ; CE, 5 décembre 1952, *Cie des hydrocarbures*, *Rec.*, p. 561, *Rev. dr. public*, 1953.177, concl. Gazier, note Heilbronner (A.), *D.*, 1953.373.

[196] Pour R. Odent « lorsque les juridictions françaises ont ainsi à statuer sur des litiges mettant en cause un service public étranger, le droit applicable est toujours le droit français et jamais un droit étranger, qu'il s'agisse de la répartition des compétences entre la juridiction administrative et les tribunaux judiciaires ou du droit sur le fondement duquel le litige est réglé ». Odent (R.), *Contentieux administratif*, *préc.*, p. 164.

[197] R. Odent le souligne non sans euphémisme : « La présence des forces militaires et des services alliés sur le territoire français […] a provoqué d'inévitables dommages […] L'intérêt commun des victimes de ces

résout à apprécier les conséquences juridiques et financières d'actes étrangers sur la base des règles de droit français, c'est seulement parce que la responsabilité de l'État français s'est trouvée substituée à celle des États-Unis et de la Grande-Bretagne. Ces accords ne sont aujourd'hui plus en vigueur. Notons cependant que la convention de Londres du 19 juin 1951 conclue entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces reproduit le principe à l'identique : les demandes de réparation pour les dommages causés aux tiers par les forces des États parties au traité dans le cadre de leur service incombent à l'État de séjour qui statue conformément à sa propre loi[198].

3) Absence de conventions étendant la compétence du juge à l'égard de l'activité d'une organisation internationale

109. En revanche, on ne trouve guère de jurisprudence témoignant d'une attribution conventionnelle de compétence à la juridiction administrative pour connaître de litiges provoqués par l'activité des organisations internationales[199]. À défaut d'illustrations, le juge a pu consacrer l'existence d'une telle hypothèse « implicitement et a contrario »[200]. Appelée à se prononcer sur la validité d'une décision du Secrétaire général adjoint de l'Organisation des Nations Unies, la Cour administrative d'appel de Paris rappelle tout d'abord « que la juridiction administrative française est en principe incompétente pour connaître de litiges provoqués par des actes ou des actions imputables à des organisations internationales » avant de réserver aussitôt la possibilité d'une dérogation conventionnelle au principe : « qu'il n'en va autrement que lorsqu'une convention internationale lui a expressément attribué compétence à l'égard de certains de ces litiges »[201].

---

dommages et des gouvernements dont relevaient les auteurs desdits dommages rendait très souhaitable que les litiges y afférents fussent jugés dans les formes et selon le droit applicables à la réparation de dommages analogues imputables aux services publics français ». *Idem*, p. 163.

[198] Article 8, §5, de la Convention de Londres entre les Etats parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces du 19 juin 1951. Si l'État de séjour traite les demandes conformément à sa propre réglementation et procède le cas échéant au versement des indemnités aux tiers, le Traité prévoit une répartition ultérieure des indemnités entre l'État de séjour et l'État d'origine des agents impliqués.

[199] Matringe (J.) ; note sous CAA de Paris, 1re chambre, 22 mars 2007, *précit.*, p. 432.

[200] Matringe (J.), note précitée.

[201] CAA de Paris, 1re chambre, 22 mars 2007, n° 05PA01187, précité. Voy. égal. CE, *Sieur Barriety de arde,Rec.*, p. 17.

Chapitre 2 : Le principe de l'inapplicabilité du droit public étranger par les autorités étatiques

110. L'efficacité d'un acte administratif étranger peut résulter de son application par les autorités administratives ou judiciaires nationales[202]. Toutefois, une telle application n'a rien d'évident et demeure généralement exceptionnelle[203]. Alors que l'application de la loi étrangère de droit privé est admise de longue date, on a coutume de considérer qu'en matière de droit public (droit fiscal, droit pénal, droit administratif, etc.) les autorités étatiques n'admettent que la compétence de leur propre loi et qu'elles sont incompétentes chaque fois que le droit applicable est un droit étranger. Nous examinerons d'abord le principe de l'inapplicabilité du droit public étranger (Section 1), avant d'en montrer les limites (Section 2).

---

[202] Stern (B.), « Une tentative d'élucidation du concept d'application extraterritoriale du droit », *Revue québécoise de droit international*, 1986, p. 49. L'auteur parle alors « d'application extraterritoriale médiatisée ».

[203] Freyria (C.), « La notion de conflit de lois en droit public », *Travaux du comité français de droit international privé 1962-1964*, p. 118-119. L'auteur remarque que « Ni l'administration active, ni le juge administratif n'ont dans l'actualitéla vocation, encore moins l'habitude, d'appliquer la loi étrangère de droit public. Tout le passé des conflits de lois est là pour démontrer qu'au contraire l'application de la loi ou de la coutume étrangère est traditionnelle pour le juge de droit privé et pour les civilistes ».

Section 1 :L'expression du principe

111. L'inapplicabilité du droit public étranger revêt traditionnellement deux formes : celle de l'exclusion des règles de droit public de la méthode du conflit de lois (A) et celle du refus des juridictions nationales de donner suite aux demandes d'un État étranger fondées sur des règles de son droit public (B).

I. L'exclusion des règles de droit public du conflit de lois

112. En droit privé, la méthode des conflits de lois permet de déterminer le droit applicable à une situation juridique comportant un ou plusieurs éléments d'extranéité. Lorsque la situation en cause ne rentre pas dans le champ d'application de la loi nationale, la règle de conflit permet d'identifier l'ordre juridique auquel doit être soumis le rapport de droit et le juge civil est admis à faire application au litige qui lui est soumis de la loi étrangère désignée par la règle de conflit. Dans la mesure où elle est susceptible de désigner la loi du for ou une loi étrangère, la règle de conflit est dite bilatérale.

113. Le droit public repose sur une tradition différente, incompatible avec la méthode conflictuelle[204]. En effet, s'agissant du droit public, les autorités étatiques se contentent d'examiner si la loi nationale est ou non applicable. La présence d'un élément d'extranéité dans la situation juridique en cause ne donne donc jamais lieu à la recherche de la loi étrangère applicable. « Si l'individu, le fait, l'acte, le bien n'est pas compris dans le champ d'application de la loi [nationale], leur tâche est terminée, elles se désintéressent de la question »[205]. Une telle démarche peut être qualifiée d'unilatéraliste par opposition à la règle de conflit dite bilatérale[206]. Autrement dit, à l'inverse du droit international privé,

---

[204] Dolez (B.), « Le juge administratif et les conflits de lois », *RDP*, 1995, p. 1030 ; Freyria (C.), « La notion de conflit de lois en droit public », *Travaux du comité français de droit international privé 1962-1964*, p. 104. Voy. également Lowenfeld (A.-F.), « Public law in the international arena : conflict of laws, international law, and some suggestions for their interaction » dans *R.C.A.D.I.*, 1979, vol.t. 169, p. 322., qui définit le droit public, comme « the kind of law that would not, traditionally, be applied (directly or under a judgement) by the courts of another State. The other side of that definition seems to have been that (except for blockades and embargoes in time of war) countries did not expect that their trade controls or taxes of criminal sanctions would be applied beyond their own territories, and did not expect co-operation from other States ».

[205] Freyria (C.), « La notion de conflit de lois en droit public », *op.cit.*, p. 104.

[206] Dolez (B.), « Le juge administratif et les conflits de lois », *RDP*, 1995, p. 1031.

« le droit public international se préoccupe seulement de tracer les limites de l'application de la loi [du for] dans l'espace. C'est d'elle seule qu'il s'agit. La loi étrangère n'est jamais en cause : il l'ignore. L'administration ou le juge n'ont point à faire application de la loi étrangère de droit public »[207].

114. L'antagonisme entre la méthode conflictuelle et les règles de droit public trouve plus spécifiquement sa source dans la remise en cause des deux postulats qui rendent possible l'existence de la méthode conflictuelle[208] : la vocation concurrente de plusieurs ordres juridiques à régir une situation (A), et la compétence des organes du for pour appliquer des règles de droit étrangères (B)

A. L'absence de vocation concurrente des règles de droit public

115. Pour qu'il y ait conflit de lois, il faut d'abord qu'une situation juridique ait vocation à être concurremment régie par plusieurs ordres juridiques[209]. L'encadrement des compétences étatiques par le droit international, issu de l'arrêt *Lotus* de la Cour permanente de justice internationale, est propice à la concurrence des compétences normatives de l'État[210]. À l'inverse, une répartition harmonieuse, voire simplement non enchevêtrée des compétences étatiques rend le conflit de lois sans objet, puisqu'alors, à chaque rapport de droit correspond une seule et unique loi applicable. La question du choix de la loi applicable ne se pose plus. Une telle répartition des compétences étatiques peut trouver sa source dans une convention internationale ou dans une règle coutumière. Les États disposent par exemple d'une compétence exclusive consacrée par le droit international en ce qui concerne les règles d'attribution de leur nationalité ou les règles relatives à leur monnaie[211].

---

[207] Freyria (C.), « La notion de conflit de lois en droit public », *op.cit.*, p. 104.

[208] Niboyet (M.-L.) et De Geouffre de La Pradelle (G.), *Droit international privé*, L.G.D.J., 3e éd., 2011, p. 131 ; Bureau (D) et Muir Watt (H.), *Droit international privé, op. cit.*, p. 379. Chambon (M.), *Le conflit de lois dans l'espace et le droit administratif, op.cit.*, p. 223.

[209] Mayer (P.) et Heuzé (V.), *Droit international privé, op. cit.*, p. 61.

[210] Voy. supra. n°65.

[211] Pour la nationalité, voy. CPJI, n°4 du 7 février 1923 dans l'affaire des décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc ; pour la monnaie, voy. CPJI, arrêts 14 et 15 du 12 juillet 1929 sur les emprunts des États brésilien et serbe.

116. En matière de droit public, on considère généralement que la compétence normative de l'État est par nature exclusive et qu'elle échappe de ce fait à toute concurrence [212]. Il est fréquent d'opposer les compétences normatives de l'État « intangiblement perçues comme concurrentes en droit privé », à celles « traditionnellement conçues comme exclusives en droit public »[213]. Dès lors, s'agissant des situations soumises au droit public, les conditions du conflit de lois manquent en fait : aucune norme étrangère n'étant jamais disponible pour régir ce type de situation.

117. D'après Pierre Mayer, il y a compétence exclusive de l'État chaque fois « qu'un État [est] impliqué d'une façon ou d'une autre dans la situation juridique considérée »[214]. L'implication de l'Etat en tant que sujet (à l'occasion de la conduite d'une activité administrative, pénale ou fiscale) ou objet de droit (par exemple lorsqu'il établit sa propre organisation) commande l'application exclusive de son droit [215]. Ainsi délimitée, la compétence normative exclusive de l'État recouvre notamment « les matières relevant des fonctions étatiques – droit fiscal, administratif, électoral, droit douanier, droit des changes, droit de la nationalité, droit de règlementation de l'économie nationale, etc. – bref les

---

[212] V. P. Mayer auquel semble appartenir la paternité de cette idée « Droit international privé et droit international public sous l'angle de la notion de compétence », *op. cit.*, p. 349 et « Le rôle du droit public en droit international privé », *op. cit.*, p. 471. Idée qui a trouvé un large écho dans la doctrine française, v. notamment, Stern (B.), « Quelques observations sur les règles internationales relatives à l'application extraterritoriale du droit », art cit, p. 23 ; Bollé (S.), *Les méthodes du droit international privé à l'épreuve des sentences arbitrales*, Paris, Economica, 2004, p. 113. Lemaire (S.), *Les contrats internationaux de l'administration*, Bibliothèque de droit privé, t. 433, L.G.D.J., p. 265 et s. ; Laazouzi (M.), *Les contrats administratifs à caractère international*, *op. cit.*, p. 272. ; Sindres (D.), *La distinction des ordres et des systèmes juridiques dans les conflits de lois*, Bibliothèque de droit privé , t. 503, L.G.D.J., 2008, p. 39 et s. ; Chambon (M.), *Le conflit de lois dans l'espace et le droit administratif*, *op. cit.*, p. 248.

[213] Chambon (M.), *Le conflit de lois dans l'espace et le droit administratif*, *op. cit.*, p. 241.

[214] Mayer (P.), « Droit international privé et droit international public sous l'angle de la notion de compétence », art cit, p. 350. V. égal. Bureau (D) et Muir Watt (H.), *Droit international privé*, *op. cit.*, p. 394. Contra. Niboyet (M.-L.) et De Geouffre de La Pradelle (G.), *Droit international privé*, *op. cit.*, p. 151 qui préfèrent y voir une autodétermination du domaine de la compétence étatique plutôt qu'un répartition internationale des compétences.

[215] Pour P. Mayer et V. Heuzé, l'implication de l'État dans une situation tient « soit dans le fait qu'il est en position de sujet, soit dans le fait qu'il s'agit de son organisation, soit dans le fait qu'il est en position d'agent, soit enfin dans le fait que le commandement qu'il donne a pour objet direct son propre territoire », Mayer (P.) et Heuzé (V.), *Droit international privé*, *op. cit.*, p. 85 et s. Le professeur Battifol semble se ranger à une opinion similaire lorsqu'il déclare à l'Institut de droit international « Dans la mesure où le droit public règle de la constitution des pouvoirs publics et de leurs rapports entre eux, des structures administratives et de la situation des fonctionnaires, le sentiment est net que seul les tribunaux du pays intéressé doivent connaître des difficultés que soulèvent ces règles ; il s'agit manifestement de l'État comme objet ou comme sujet de droit ». *Ann. I.D.I.*, 1975, Travaux préparatoires, p. 188.

matières de droit public, pour lesquelles un seul État est compétent »[216]. En revanche, la seule présence de l'État dans un rapport de droit ne suffit pas toujours à lui assurer une compétence exclusive, dès lors que ce dernier est susceptible d'agir comme une personne privée[217].

118. Par exemple, le droit français de la nationalité contient des règles ayant pour objet l'attribution de la nationalité française. D'autres États possèdent dans leur législation des règles destinées à déterminer les conditions d'attribution de la nationalité. Ces règles n'ont cependant en principe jamais pour objet l'attribution de la nationalité française, elles concernent uniquement l'attribution de la nationalité de l'État dont elles émanent. Une même personne peut donc se voir attribuer la nationalité de deux États sans qu'un conflit de lois apparaisse pour autant. En effet, ce n'est pas une question générale d'attribution de nationalité qui se pose, mais bien deux questions distinctes et parallèles, régies chacune par une loi nationale. Dès lors que « la question posée inclut dans son énoncé la compétence nécessaire du droit du for »[218], il n'y a pas lieu de chercher à mettre en concurrence la loi du for avec une loi étrangère. De la même manière, en matière d'imposition, le droit français peut imposer les personnes résidant en France pour tous les revenus qu'elles perçoivent (en France et à l'étranger), alors que dans le même temps un État étranger assujettira ces mêmes personnes pour les revenus perçus sur son territoire. Une telle situation aboutit à un cumul d'imposition qui présente indéniablement des désagréments pour l'assujetti qui se trouve imposé deux fois pour une même part de ses revenus, mais il n'y a pas lieu de choisir quelle est la loi applicable entre deux lois disponibles[219]. Chacune des lois fiscales s'applique dans le domaine déterminé par le législateur national – l'imposition française est déterminée par la loi fiscale française et

---

[216] Stern (B.), « Quelques observations sur les règles internationales relatives à l'application extraterritoriale du droit », art cit, p. 23. ; Bureau (D) et Muir Watt (H.), *Droit international privé*, *op. cit.*, p. 95. Pour une extension de la compétence normative de l'État au-delà du droit public, v. Chambon (M.), *Le conflit de lois dans l'espace et le droit administratif*, *op. cit.*, p. 261.

[217] Laazouzi (M.), *Les contrats administratifs à caractère international*, *op. cit.*, p. 278. ; Mayer (P.) et Heuzé (V.), *Droit international privé*, *op. cit.*, p. 77.

[218] Niboyet (M.-L.) et De Geouffre de la Pradelle, *Droit international privé*, 3e éd., Paris, L.G.D.J., 2011, p. 150.

[219] Mayer (P.) et Heuzé (V.), *Droit international privé*, *op. cit.*, p. 76.

l'imposition étrangère par la loi étrangère – sans avoir à tenir compte du domaine d'application de la loi étrangère.

119. Une concurrence normative apparaît tout autant inconcevable dans les domaines qui concernent l'organisation et le fonctionnement de l'État[220]. L'État dispose d'une compétence exclusive pour déterminer les règles destinées à assurer le bon fonctionnement de ses services publics. L'indépendance et la souveraineté des États s'opposent donc là encore à toute intervention d'un État étranger. L'abstention des autres États à l'égard de questions qui relèvent de la compétence exclusive d'un État étranger se traduit d'ailleurs sur le plan décisionnel par l'immunité de juridiction dont bénéficient les États étrangers pour tous les actes qu'ils ont adoptés *jure imperii*.

120. Par ailleurs, la reconnaissance d'une compétence exclusive au profit de l'État impliqué commande en principe l'abstention des États étrangers. Toute intervention d'un État dans la sphère de compétence exclusive d'un autre État porterait atteinte au respect de la souveraineté et de l'indépendance des États dans l'ordre juridique international. Ces derniers doivent donc se garder d'édicter des règles ou d'adopter des décisions sur des questions qui relèvent de la compétence exclusive d'un autre État[221]. En outre, les tribunaux du for devraient en toute logique refuser d'appliquer la norme d'un État qui contreviendrait à cette obligation en empiétant sur le domaine réservé d'un autre État[222].

B. La liaison des compétences législative et juridictionnelle

121. La méthode du conflit de lois suppose encore que les autorités d'un État soient autorisées à appliquer une règle de droit étrangère. Or on a coutume de considérer qu'en

---

[220] Bureau (D) et Muir Watt (H.), *Droit international privé*, *op. cit.*, p. 97. ; Mayer (P.) et Heuzé (V.), *Droit international privé*, *op. cit.*, p. 77.

[221] CA Paris, 17 octrobre 1990, *D.* 1990p. 274, *Rev. crit. DIP*, 1991, p. 400, note Gautier (P.-Y.), *JDI*, p. 729, note Huet (A.) qui rappelle qu'un principe de droit international privé interdit à un État de « porter atteinte à la souveraineté des autres États en s'immisçant dans le fonctionnement de leurs services publics ou en exerçant un contrôle sur l'activité de ceux-ci ». Mayer (P.), « Droit international privé et droit international public sous l'angle de la notion de compétence », *Revue crit. dr. int. pr.* 1979, p. 361. Huet (A.), « Compétence des tribunaux français à l'égard des litiges internationaux », *J.-Cl. civ.*, Fasc. 21, 2011, pt. 42.

[222] Mayer (P.), « Droit international privé et droit international public sous l'angle de la notion de compétence », *op.cit.*, p. 29.

ce qui concerne le droit public, il existe une liaison entre la compétence des autorités et le droit applicable (1). Pour autant l'inapplicabilité du droit public étranger qui en résulte ne relève pas tant d'une impossibilité théorique ou technique que du défaut d'intérêt du for à voir ses organes appliquer un droit public étranger de préférence à ses propres lois (2).

1) Le principe de la liaison de la compétence et du fond

122. La règle de conflit étant appelée à désigner la loi applicable parmi une pluralité de normes, encore faut-il, une fois la loi désignée, que les organes du for soient en mesure d'en faire application, même lorsque cette dernière appartient à un ordre juridique étranger. Il faut donc impérativement que la compétence des autorités puisse être dissociée de la compétence législative.

123. Or, en droit public, cette condition ne se rencontre pas. La matière se caractérise, au contraire, par une coïncidence de la compétence des autorités et de la loi applicable qui exclut qu'il soit fait application d'une loi étrangère[223]. « En droit public, écrit Malik Laazouzi, l'État détermine le domaine d'application de sa loi et se désintéresse de toutes les situations que celle-ci n'englobe pas »[224]. Contrairement au conflit de lois en droit privé, « l'alternative est donc entre l'application de la loi locale ou sa non-application, à l'exclusion de l'application d'une loi étrangère »[225]. Il s'ensuit fort logiquement que « le défaut d'application des lois étrangères va lui-même de pair avec l'incompétence des organes nationaux dès lors que la loi du for n'est pas applicable[226]».

124. L'application d'une loi de droit public étrangère par les organes du for n'est pourtant pas théoriquement ou techniquement impossible. En effet, l'État dispose d'une pleine liberté pour désigner le droit applicable par ses organes : rien ne fait donc obstacle à ce qu'un État demande à ses organes d'appliquer, dans certaines hypothèses, une loi étrangère de droit public (à l'instar du rôle joué par la règle de conflit de lois en droit

---

[223] Foyer (J.), « Le Conseil d'État et le conflit de lois » dans *Mélanges dédiés à Dominique d'Holleaux*, Litec, 1990, p. 103; Freyria (C.), « La notion de conflit de lois en droit public », *Travaux du comité français de droit international privé 1962-1964*, p. 118.

[224] Laazouzi (M.), *Les contrats administratifs à caractère international*, *op. cit.*, p. 307.

[225] Audit (B.), « Le droit international privé en quête d'universalité », in *R.C.A.D.I.*, vol. t.305, 2003, p. 266.

[226] *Ibidem.*

privé), « puisque c'est précisément l'État sur le territoire duquel cette application a lieu qui en décide en toute souveraineté et sans être soumis à aucune obligation générale du droit international »[227].

125. En pratique, une telle application reste toutefois rare en dehors de la voie conventionnelle. Nous avons déjà vu que l'application du droit public étranger pouvait résulter d'une reconnaissance des décisions étrangères[228]. Dans d'autres cas, c'est la loi nationale qui va désigner l'ordre juridique compétent par l'intermédiaire d'une véritable règle de conflits. Tel semble par exemple avoir été brièvement le cas en URSS, à la fin des années soixante-dix : ne disposant pas de législation fiscale pour taxer les entreprises capitalistes étrangères exerçant leur activité sur le territoire soviétique, l'URSS aurait pendant quelques années appliqué la loi fiscale du pays d'origine de ces entreprises[229]. L'exemple de règle de conflit de lois de droit public contenu dans une législation nationale le plus souvent cité concerne l'ancien article 5, alinéa 1, du Code pénal suisse. Cet article prévoyait l'application d'une loi étrangère dans le domaine de la sanction pénale : les tribunaux suisses étaient tenus d'appliquer la loi étrangère plus favorable pour réprimer les crimes et délits commis contre un ressortissant suisse à l'étranger[230].

2) Le défaut d'intérêt du for à l'application d'un droit public étranger, l'intérêt du for à l'application de son droit public

126. En l'absence d'obstacle théorique ou technique à l'application des lois de droit public étrangères, la réticence de l'Etat s'explique principalement par l'absence d'intérêt

---

[227] Stern (B.), « Une tentative d'élucidation du concept d'application extraterritoriale du droit », *Revue québécoise de droit international*, 1986, p. 53. Voy. par exemple la décision du Tribunal fédéral Suisse, *Wichert*, 74 II, JT 1949 I 360, : « Le droit public d'un pays étranger n'est en principe ni applicable ni exécutoire en Suisse, excepté le cas où l'ordre juridique suisse tient lui-même compte du droit étranger » ,cité par Lalive (P.), « Le droit public étranger et le droit international privé », *op. cit.*, p. 221.

[228] Voy. supra n°79 et s.

[229] L'exemple est donné par Vogel (K.), « Administrative Law, International Aspects » dans *Encyclopedia of Public International Law*, Bernhardt, 1992, vol.1, p. 24.

[230] Art. 5, alinéa 1, de l'ancien Code pénal suisse, « Le présent Code est applicable à quiconque aura commis à l'étranger un crime ou un délit contre un Suisse, pourvu que l'acte soit réprimé aussi dans l'État où il a été commis, si l'auteur se trouve en Suisse et n'est pas extradé à l'étranger, ou s'il est extradé à la Confédération en raison de cette infraction. *La loi étrangère sera toutefois applicable si elle est plus favorable à l'inculpé* ». C'est nous qui soulignons.

que l'État prend à cette application et par l'intérêt particulier qu'il prend à l'application de ses propres règles de droit public.

127. L'implication de l'Etat comme sujet ou comme objet dans un rapport de droit commande généralement l'application du droit le plus à même de poursuivre ses intérêts ou ceux de la société qu'il représente. Il s'agit généralement de son droit public[231]. Par conséquent, lorsqu'il se trouve lui-même impliqué dans un rapport de droit, le for a tout intérêt à voir ses organes appliquer les règles de droit public qu'il a spécialement instituées en vue de leur fonctionnement et pour l'accomplissement de fonctions auquel il est directement intéressé. Au contraire, lorsqu'un État étranger se trouve impliqué dans un rapport de droit devant les organes du for, le for ne prend en règle générale aucun intérêt à l'application du droit public de cet État. Il peut même estimer une telle application contraire à ses intérêts. Il refuse par conséquent normalement de prêter son concours à l'application du droit public étranger.

128. Par ailleurs, Pierre Mayer soutient qu'une interrogation sur la fonction des organes étatiques permet de comprendre pourquoi la règle de conflit se cantonne normalement aux relations de droit privé. « En général, écrit-il, l'organe a pour fonction, et pour fonction unique, de mettre en œuvre certaines règles de l'État qui l'a institué, afin d'atteindre un résultat que l'État veut voir s'inscrire dans les faits ; on peut dire qu'il est chargé d'une action étatique »[232]. « Dans le domaine des rapports entre personnes privées, en revanche, l'État n'agit plus. Son intervention essentielle consiste à édicter les règles qui régiront ces rapports. Quant aux organes de décision, ils sont simplement mis à la disposition des particuliers, soit pour trancher les différends, soit pour participer à la création d'une situation juridique (mariage, mise en tutelle…) ». Par conséquent, « ces organes n'ont pas pour fonction essentielle de mettre en œuvre les règles substantielles édictées par l'État qui les a institués »[233]. Pour le juge civil, par exemple, dont la mission est d'apporter la

---

[231] Mayer (P.), *op. cit.*, p. 358, « Le droit public étranger, ou plus généralement le droit régissant une question dans laquelle un Etat étranger est directement impliqué, est applicable, « compétent », sur la seule constatation de l'implication de l'État ».

[232] Mayer (P.), « Droit international privé et droit international public sous l'angle de la notion de compétence », art cit, p. 382, c'est l'auteur qui souligne.

[233] Mayer (P.), « Droit international privé et droit international public sous l'angle de la notion de compétence », art cit, p. 383, c'est l'auteur qui souligne.

solution la plus juste pour trancher les litiges entre particuliers, « il se peut que cette solution soit mieux assurée par l'application d'une loi étrangère […] que par sa propre loi »[234]. L'objectif poursuivi en droit privé justifie donc « une certaine tolérance à l'application des lois étrangères, tolérance qui rend possible la dissociation de la compétence judiciaire et de la compétence législative »[235].

129. La tolérance au droit étranger n'est cependant pas sans limites. La technique des conflits de lois repose sur une présomption selon laquelle le for n'a pas d'intérêts particuliers à l'application systématique de ses propres règles substantielles dans un litige international de droit privé. Il n'est cependant pas rare qu'un rapport de droit privé puisse mettre en cause certains intérêts de l'État : soit que l'application de la loi étrangère désignée par la règle de conflit heurte certaines conceptions fondamentales d'ordre politiques ou sociales ; soit encore que le for estime absolument impératif le respect de certaines de ses lois. La technique du conflit souffre alors certaines dérogations. Dans le premier cas de figure, la technique de l'ordre public permet au juge d'écarter l'application de la loi étrangère désignée par la règle de conflit. Dans le second cas, le juge peut recourir à la technique des lois d'application immédiate – également qualifiées de lois de police –, qui sont des lois applicables en raison du but qu'elles poursuivent même si la règle de conflit ne les désigne pas[236]. Le point commun de ces deux correctifs apportés à la méthodologie conflictuelle tient à l'abandon d'une approche abstraite, héritée de la tradition savignienne, au profit d'une prise en compte des intérêts étatiques.

130. Contrairement aux règles de droit privé, les lois de droit public ne bénéficient jamais d'une semblable présomption de neutralité. L'État impliqué dans une situation aura généralement la volonté de voir s'appliquer ses règles de droit public puisque ces dernières poursuivent des finalités auquel il est directement intéressé. Par conséquent la

---

[234] *Ibid.*

[235] Loussouarn (Y.), Bourel (P.) et Vareilles-Sommières (P.), *Droit international privé*, 10e édition, Paris, Dalloz, 2013, n°120. Historiquement, cette tolérance a été admise pour faire face à certaines nécessités économiques et sociales : assurer la continuité des situations juridiques dans un contexte de mobilité internationale.

[236] Pour P. Mayer et V. Heuzé, « chacune de ces règles est applicable même si l'ordre juridique auquel elle appartient n'est pas désigné par la règle de conflit, dès lors que l'État qui l'a édictée estime nécessaire de la voir appliquée aux situations présentant avec lui un certain rattachement », *Droit international privé*, *op. cit.*, p. 90 et s.

méthodologie abstraite du conflit de lois leur sied mal. On a ainsi pu rapprocher les règles de droit public des règles d'application immédiate[237], toutes deux constituant pour les tribunaux du for des règles dérogatoires par rapport à la méthode conflictuelle, toutes deux manifestant la présence d'intérêts étatiques qui rend leur application nécessaire et exclut qu'il soit fait application d'une autre loi[238].

II. L'irrecevabilité des demandes étrangères fondées sur des dispositions de droit public

131. L'inapplicabilité des règles de droit public étrangères prend encore la forme de l'irrecevabilité des demandes d'un État étranger fondées sur des dispositions de son droit public. Nous commencerons par présenter le principe (A) avant d'en rechercher le fondement (B).

A. Le principe de l'irrecevabilité des demandes étrangères

132. Il arrive que l'administration fiscale d'un État, impuissante à obtenir sur son propre territoire le paiement des impôts qui lui sont dus par un débiteur, tente d'en obtenir le recouvrement en poursuivant son débiteur devant les tribunaux d'un État étranger sur le territoire duquel ce dernier possède des biens. De même, un Etat peut tenter d'obtenir auprès de tribunaux étrangers la reconnaissance et l'exécution de sanctions prononcées par

---

[237] Lalive (P.), « Le droit public étranger et le droit international privé », *Travaux du comité français de droit international privé*, 1977, p. 216; Nguyen (M. S.), « Droit administratif international », *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, II, 2006, p. 75-136, spéc. p. 105 et s. Bureau (D) et Muir Watt (H.), *Droit international privé*, *op. cit.* V. également les conclusions du rapporteur public A. Bretonneau pour qui « les lois régissant l'organisation du service public de la santé et les activités qu'ils proposent […] relèvent des lois de police ». Ainsi « les dispositions du code de la santé publique prohibant l'insémination post mortem par les services médicaux français véhiculent une dimension d'ordre public qui les conduirait à évincer sur le sol national la loi étrangère contraire désignée par la règle de conflit ». Conclusions, CE, 31 mai 2016, *Mme Gomez*, n°396848

[238] Les définitions les plus courantes des lois de police témoignent d'une parenté certaine avec les lois de droit public. Selon la définition consacrée de P. Francescakis « est constitutive d'une loi de police la disposition nationale dont l'observation a été jugée cruciale pour la sauvegarde de l'organisation politique, sociale ou économique de l'État » Francescakis (P.), « Quelques précisions sur les "lois d'application immédiates" et leurs rapports avec les règles de conflits de lois », *Rev. crit. DIP*, 1966, p. 1. Le règlement Rome I sur la loi applicable aux obligations contractuelles adopte une définition voisine : « une loi de police est une disposition impérative dont le respect est jugé crucial par un pays pour la sauvegarde de ses intérêts publics, tels que son organisation politique, sociale ou économique, au point d'en exiger l'application à toute situation entrant dans son champ d'application, quelle que soit par ailleurs la loi applicable au contrat d'après le présent règlement » (article 9).

ses tribunaux répressifs lorsque la personne condamnée ou ses biens se trouvent sur leur territoire. Toutefois, en l'absence de conventions internationales, les tribunaux saisis rejettent systématiquement ce type de demandes[239]. Le principe parait universellement admis et est abondamment illustré en matières fiscales et pénales[240].

133. L'Institut de droit international a présenté une formulation large du principe dans sa résolution adoptée à Oslo en 1977.

> « Dans la mesure où, du point de vue de 1'État du for, leur objet est lié à 1'exercice de la puissance publique, les demandes en justice d'une autorité étrangère ou d'un organisme public étranger, fondées sur des dispositions de son droit public, devraient en principe être considérées comme irrecevables »[241].

La formulation retenue par l'Institut est intéressante à plus d'un titre. En premier lieu, elle met l'accent sur la liberté qui appartient au juge pour apprécier les conditions de l'irrecevabilité de la demande étrangère (« du point de vue de l'État du for »). Elle indique ensuite que l'obstacle déterminant à l'admissibilité des demandes étrangères réside davantage dans le fait qu'elles mettent en cause la puissance publique de l'Etat (« dans la mesure où […] leur objet est lié à l'exercice de la puissance publique ») que dans la nature de « droit public » des dispositions qui sont au fondement de la demande[242]. Enfin, en

---

[239] Voy. en particulier dans le common law, l'affirmation célèbre de Tomlin J exprimant l'opinion de la Court of Appeal dans *H.M. The Queen of Holland (Married Woman) v. Drukker* [1928], 1 Ch. 884. « There is a well-recognized rule, which has been enforced for at least 200 years or thereabouts, under which these Courts will not collect the taxes of foreign States for the benefit of the Sovereigns of these foreign States ». Voy. également pour la France de la même année, Cass. civ., 3 juillet 1928, *Héritiers Vogt c. Feltin*, *JDI*, 1929, p. 385 : « Mais attendu que les lois fiscales sont strictement territoriales ; que l'administration française ne peut poursuivre devant les tribunaux étrangers le recouvrement des taxes qui lui sont dues sur le territoire français, et que les tribunaux étrangers ne peuvent poursuivre devant les tribunaux français le recouvrement des impôts qui leur sont dus sur leur territoire ».

[240] Mann (F. A.), « Conflicts of Laws and Public Law », art cit, p. 166 et s. Rigaux (F.), *Droit public et droit privé dans les relations internationales*, Pedone., Paris, 1977, p. 171.

[241] Article 1er de la Résolution sur les demandes fondées par une autorité étrangère ou par un organisme public étranger sur des dispositions de son droit public, session d'Oslo, 1977, Rapporteur Lalive (P.), *Ann. I.D.I.*, t.57-2, p. 328. Comp. avec Mann, Mann (F. A.), « Conflicts of Laws and Public Law », art cit, p. 169.

[242] C'est également la position de Pierre Lalive dans le rapport définitif qu'il présente à l'Institut de droit international lors des travaux de la session de Wiesbaden (1975), « Le rejet des prétentions de droit public émanant d'une autorité étrangère correspond à une pratique habituelle, et non pas à une impossibilité absolue ; la nature juridique de la demande et son fondement légal (« de droit public ») n'est pas décisive, et même sans importance, car l'obstacle se situe au niveau de l'objet de la demande et de la qualité du demandeur. Plus précisément, il s'agit de savoir si la prétention tend à permettre au demandeur de faire acte de puissance publique dans l'État du for » *Ann. IDI*, *op. cit.*, 1975, p. 248..

recourant au conditionnel et en ajoutant les mots « en principe », l'Institut souligne que l'État reste entièrement libre s'il le souhaite de satisfaire une demande étrangère.

134. En droit français, la Cour de cassation française a consacré le principe en des termes très similaires[243]. Dans les affaires *Duvalier* e *République du Guatemala*, elle juge « que, dans la mesure où du point de vue de la loi du for, leur objet est lié à l'exercice de la puissance publique, les demandes d'un État étranger fondées sur des dispositions de droit public ne peuvent être portées devant les juridictions françaises »[244].

135. Par extension, l'irrecevabilité des demandes étrangères fondées sur des dispositions de droit public s'étend également à la reconnaissance des décisions de justice. Par principe, les jugements répressifs ou fiscaux étrangers ne peuvent pas bénéficier de la force exécutoire en France[245]. Cette « exception de droit public », selon l'expression de H. Muir Watt et de D. Bureau, figure dans tous les textes européens de droit international privé processuel depuis la Convention de Bruxelles de 1968[246]. Le Règlement Bruxelles I révisé sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale précise expressément dans son article premier que le texte n'est applicable « ni aux matières fiscales, douanières ou administratives, ni à la responsabilité de l'État pour des actes ou des omissions commis dans l'exercice de la puissance publique (acta jure imperii) »[247]. Le critère utilisé par la Cour de justice de l'Union pour déterminer les contours du champ d'application de la convention de Bruxelles – désormais du règlement Bruxelles I –, n'est pas sans rappeler celui de l'immunité juridictionnelle, puisque sont

---

[243] Cass. 1re civ., 2 mai 1990, *République du Guatemala*, *Rev. crit. DIP*, 1991, p. 178, note Audit (B.), Ancel (B.) et Lequette (Y.), *Les grands arrêts de la jurisprudence française de droit international privé*, n°79, p.691 ; Cass. 1re civ., 29 mai 1990, *Duvalier*, *Rev. crit. DIP*, 1991, p. 386, note Bischoff (J.-M).

[244] *Ibidem.*

[245] Bureau (D) et Muir Watt (H.), *Droit international privé*, *op. cit.*, p. 275.

[246] *Ibid.*, p. 132.

[247] Article 1-1 du Règlement (UE) n°1215/2012 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (refonte) *JO* 20.12.2012, p. 1.

exclus du champ de la reconnaissance les litiges dans lesquelles « l'autorité publique agit dans le cadre de la puissance publique »[248].

B. Les fondements de l'irrecevabilité des demandes étrangères

136. Le refus opposé aux demandes d'un État étranger fondé sur des dispositions de droit public permet de protéger le for contre les empiètements d'un souverain étranger. Il s'agit en quelque sorte du pendant de la théorie des immunités[249]. Les explications qui ont été avancées pour justifier ce refus se réfèrent soit au droit international public (1), soit au droit interne de l'État requis (2).

1) En droit international public

137. La demande d'un État étranger fondé sur des dispositions de droit public peut être considérée comme contraire au droit international. On a ainsi soutenu qu'en déposant une demande liée à l'exercice de ses prérogatives de puissance publique et fondée sur les règles de son droit public, l'État requérant porte atteinte à l'indépendance et à la souveraineté de l'État étranger requis. La demande étrangère est assimilée à une tentative d'exécution extraterritoriale ou, pour reprendre les termes consacrés par la CPJI dans l'affaire du *Lotus,* une telle démarche s'apparente à l'exercice de sa puissance par un État sur le territoire d'un autre État, ce que prohibent les règles du droit international[250]. Ainsi, pour F. A. Mann, en tentant d'obtenir auprès de tribunaux étrangers le recouvrement de ses impôts, un Etat violerait les règles du droit international relatives à la compétence internationale des États de la même façon que s'il envoyait ses agents exercer leur activité

---

[248] CJCE, 14 oct. 1976, *Eurocontrol*, aff. 29/76, *Rec.* 1541, concl. Reischl, *Rev. crit. DIP*, 1977. 772, note Droz (G.) ; *JDI*, 1977. 707, obs. Huet (A.) ; *CDE*, 1977. 146, note Lelux ; CJCE, 16 déc. 1980, *Rüffer*, aff. 814/79, *Rec.*, 3807, concl. Warner ; *JDI*, 1982, note Bischoff (J.-M.).

[249] Le lien entre ces deux principes est établi par M. Wengler devant l'Institut de droit international : « L'État du for ne devant accorder une protection juridique unilatérale aux rapports juridiques fondés sur des dispositions de droit public étranger, le juge doit rejeter toute prétention née d'un tel rapport et dirigée par un organe étatique étranger contre une partie privée, chaque fois que l'immunité des actes étatiques étrangers lui interdirait de se prononcer sur une prétention née d'un même rapport, mais émise contre l'État étranger par la partie privée », cité par Rigaux (F.), *Droit public et droit privé dans les relations internationales*, Pedone, Paris, 1977, p. 189.

[250] Voy. supra n°65.

sur le territoire d'un autre État. D'après lui, « c'est l'affirmation du droit à ce que ses pouvoirs souverains en matière de sanctions et d'impôts soient respectés et appliqués qui constitue une atteinte à la souveraineté de l'État du for et est donc contraire au droit international »[251].

138. Une telle explication peut se réclamer d'une jurisprudence abondante. Dans les affaires « République du Guatemala » et « Duvalier », la Cour de cassation se réfère par exemple, quoique de manière assez évasive, aux « principes du droit international régissant les relations entre États » pour fonder l'irrecevabilité des demandes étrangères. Plus satisfaisante est la formulation proposée par Lord of Avonholm dans une décision de la House of Lords, suggérant :

> « que l'exécution d'une demande de recouvrement fiscal n'est qu'une extension du pouvoir souverain qui a imposé les taxes et que l'affirmation de l'autorité souveraine d'un État sur le territoire d'un autre État, distincte d'une revendication patrimoniale par un État étranger, est (sauf en présence d'une convention ou d'un traité) contraire aux concepts d'indépendance et de souveraineté »[252]

139. L'assimilation d'une demande étrangère à une tentative d'exécution extraterritoriale nous parait cependant excessive, dans la mesure où l'État requis dispose d'une liberté entière pour s'opposer la demande étrangère ou, s'il l'accepte, pour fixer les conditions de son accueil au fond[253]. Nous estimons, en effet, que tant que l'efficacité des demandes étrangères reste subordonnée au bon vouloir de l'Etat requis, il n'y a pas lieu d'y voir une atteinte à l'intégrité territoriale de l'Etat ni même une violation des règles relatives à la compétence internationale de l'État.

---

[251] Pour F. A. Mann, « it is the assertion of the right to have its sovereign powers in regard to penalties and taxes respected and enforced that constitutes the infringement of sovereignty of the State of the forum and therefore is contrary to international law », « Conflicts of Laws and Public Law » *op. cit.*, p. 168.

[252] « That enforcement of a claim for taxes is but an extension of the sovereign power which imposed the taxes and that an assertion of sovereign authority by one State within the territory of another, as distinct from a patrimonial claim by a foreign sovereign, is (treaty or convention apart) contrary to all concepts of independent sovereignties », House of Lords, *Government of India, Ministry of Finance (Revenue Division) v. Taylor and another* [1955] A.C. 491.

[253] En ce sens Bureau (D.) et Muir Watt (H.), *op ; cit.*, n° 107-108 *;* Verhoven (J.), « Sur la récupération à l'étranger des sommes détournées par d'anciens chefs d'État », dans *Études de droit international en l'honneur de P. Lalive*, Éditions Helbing & Lichtenhahn , Bâle/Francfort-sur-le-Main, p. 359. L'auteur écrit « il n'y a aucune règle de droit international public qui interdise au juge d'un État de donner suite à la demande d'un autre État – fût-elle liée à l'exercice de la puissance publique ».

2) En droit interne

140. Il nous semble dès lors plus pertinent de rechercher dans les dispositions du droit interne le fondement du refus de connaître les demandes étrangères fondées sur des dispositions de droit public. En premier lieu, et comme en matière de conflits de lois, on peut penser que l'État du for ne trouve tout simplement pas d'intérêts à satisfaire une demande étrangère, sauf s'il cherche à obtenir la réciprocité[254]. En second lieu, l'irrecevabilité des demandes étrangères peut être rattachée au principe de la séparation des pouvoirs : les tribunaux du for ne sauraient en effet donner suite aux demandes émanant d'une souveraineté étrangère sans outrepasser leurs compétences[255].

141. Tout d'abord, lorsque le for institue ses tribunaux, ce n'est à l'évidence pas pour servir les intérêts d'une puissance étrangère. Par conséquent, l'exécution du droit public d'un État étranger n'entre tout simplement pas dans les attributions des tribunaux nationaux (qu'il s'agisse du recouvrement d'un impôt, de l'exécution d'une sanction ou encore de la mise en œuvre d'une règlementation commerciale étrangère). Il s'ensuit, selon la vigoureuse formule de P. Mayer que si « nous sommes concernés par le recouvrement de nos impôts, nous ne le sommes pas par celui des impôts dus aux États étrangers. Nos organes, parmi lesquels figurent nos tribunaux et nos organes de contrainte, n'ont pas pour mission d'aider les États étrangers ; l'égoïsme est pour eux une obligation liée à l'étendue de leurs pouvoirs »[256].

142. Le second argument qui peut être avancé est qu'en donnant de son propre chef satisfaction à la demande d'un État étranger, le juge risque de priver l'État dont il est l'agent de la possibilité d'obtenir un traitement réciproque pour ses propres demandes.

---

[254] Frank (R.), « Öffentlichrechtliche Ansprüche fremder Staaten vor inländischen Gerichten », *RabelsZ*, 1970, p. 56.

[255] La paternité de l'argument revient à F. A. Mann qui l'introduit dans son cours de 1971 à La Haye *Conflict of Laws and Public Law, R.C.A.D.I*, vol. 132, t. I, 1971, pp. 107-196, spéc. P. 166 et s. Il sera repris et développé quelques années plus tard en France de manière très convaincante par Michel Bauer dans sa thèse de doctorat, v. Bauer (M.) *Le droit public étranger devant le juge du for : recherche sur un effet du principe de séparation des pouvoirs en Droit international privé*, thèse dactyl., 1977. Voy. contra Ancel (B.) et Lequette (Y.), *Les grands arrêts de la jurisprudence française de droit international privé*, 5e éd., Dalloz, 2006.

[256] Mayer (P.), « Droit international privé et droit international public sous l'angle de la notion de compétence », art cit, p. 370.

L'abstention des tribunaux en présence d'une demande étrangère fondée sur des dispositions de son droit public est en cela parfaitement conforme au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs[257]. Il n'appartient pas à la branche judiciaire du pouvoir de décider librement de se mettre au service des intérêts étrangers. Une telle décision revient à la branche du pouvoir dite « fédérative », en charge de la gestion des

[257] À notre sens, il existe un parallélisme certain entre cette théorie et les développements de la théorie anglo-saxonne de l'« Act of State ». L'« Act of State doctrine » constitue une exception à la plénitude de juridiction des tribunaux américains et anglais, qui leur interdit de se prononcer, même à titre incident, sur la validité des actes de gouvernement étrangers. « Alors que l'immunité de juridiction interdit de juger un État étranger, partie à un procès, l'act of state doctrine défend aux tribunaux de porter condamnation, même à titre incident, sur les actes de gouvernement qui s'insèrent dans la chaine causale d'une relation juridique soumise à ces tribunaux par des parties dont aucune ne peut ou ne veut se prévaloir de l'immunité de juridiction » (Rigaux, *Droit privé et droit public dans les relations internationales*, Pedone, 1977). Le Restatement (Second) of the Foreign Relations Law of the United States définit l' « Act of State » : « an act of a foreign state by which that state has exercised its jurisdiction to give effect to its public interests ».

La justification d'une telle attitude a tout d'abord pu être rattachée au principe de « comity » en droit international. Le refus des tribunaux de porter un jugement sur la validité d'un acte de gouvernement étranger aurait son fondement dans le respect dû à la souveraineté étrangère. Le principe de l'act of state doctrine a trouvé sa formulation classique sous la plume de Chief Justice Fuller dans l'affaire *Underhill v. Hernandez* (*Underhill v. Hernandez*, U.S. Sup. Ct., 1897, 168 U.S. 250, 18 S. Ct. 83, 42 L. Ed. 456) : « Every sovereign state is bound to respect the independence of every other sovereign state, and the courts of one country will not sit in judgement on the acts of the government of another, done within its own territory. Redress of grievances by reason of such acts must be obtained through the means open to be availed of by sovereign powers as between themselves ».

Depuis l'affaire *Sabbatino* (*Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino*, U.S. Sup. Ct., 23 mars 1964, 376 U.S. 398, *Am. J. Int. L.*, 1964, p. 779), qui mettait en cause l'expropriation de biens appartenant à une entreprise américaine à Cuba, la doctrine de l' « Act of State » est plutôt considérée comme une solution de droit constitutionnel interne, dont le fondement se trouve dans le souci des tribunaux de ne pas empiéter sur la responsabilité du pouvoir exécutif dans la conduite des relations internationales (Mann (F.A.) « The Sacrosanctity of Foreign Act of State », 54, *Law Quart. Rev.*, 1953, p. 45 ; « Conflict of laws and Public Law », *RCADI*, vol. 132, 1971-I, pp. 145-156 et spéc. p. 152 : « The act of State doctrine now is the outcome of the sacrosanctity, not of the foreign, but of the domestic act of State inherent in the conduct of the foreign policy of the Forum by the Executive. It is the wish not to embarrass the domestic Executive rather than the foreign State that makes for a doctrine of judicial restraint »). Dès lors, l' « Act of State doctrine » serait semble-t-il susceptible d'être écartée par les tribunaux américains, lorsque des directives gouvernementales indiquent que tel est l'intérêt de la politique étrangère des États-Unis (*First National City Bank v. Banco Nacional de Cuba*, U.S. Sup. Ct, 7 juin 1972, *I.L.M*, 1972, 811). Exprimant l'opinion de la majorité des juges dans l'affaire *Sabbatino*, Mr Justice Harlan avance la motivation suivante :« Even if the State Department has proclaimed the impropriety of the expropriation , the stamp of approval of its view by a judicial tribunal, however impartial, might increase any affront and the judicial decision might occur at a time, almost always well after the taking, when such an impact would be contrary to our national interest. Considerably more serious and far-reaching consequences would flow from a judicial finding that international law standards had been met if that determination flew in the face of a State Department proclamation to the contrary. When articulating principles of international law in its relations with other States, the Executive Branch speaks not only as an interpreter of generally accepted and traditional rules, as would the courts, but also as an advocate of standards it believes desirable for the community of nations and protective of national concerns. In short, whatever way the matter is cut, the possibility of conflicts between the Judicial and Executive Branches could hardly be avoided […] If the political branches are unwilling to exercise their ample powers to effect compensation, this reflects a judgement of the national interest which the judiciary would be ill-advised to undermine indirectly » (376 U.S., pp. 432-433 et 436).

relations internationales de l'État. Comme le souligne Mann : « semblable permission ne peut être donnée que par le souverain et présuppose immanquablement un traité et probablement une disposition législative. Un juge qui prendrait sur lui de galvauder le pouvoir de juridiction de son souverain lui porterait un grave préjudice, en le privant de la possibilité d'obtenir la réciprocité »[258].

[258] Mann (F. A.), « L'exécution internationale des droits publics », *Rev. crit. DIP*, 1988, p. 5-6.

Section 2 : Les limites du principe

143. Le principe de l'inapplicabilité du droit public étranger pèche par son absolutisme. Il existe en réalité plusieurs hypothèses courantes d'application de la loi étrangère de droit public (I). L'attitude du juge administratif français face au droit étranger fournit d'ailleurs une bonne illustration du caractère relatif du principe (II).

I. L'application de la loi étrangère de droit public

144. Sur le plan théorique, l'Institut de droit international rejette l'incompatibilité entre le conflit de lois et les règles de droit public étrangères (A). En pratique, la prise en considération de la loi étrangère de droit public est une opération courante (B).

A. La résolution de Wiesbaden du 11 aout 1975 de l'Institut du droit international sur l'application du droit public étranger

145. De manière significative, l'Institut de droit international a fermement rejeté le principe de l'inapplicabilité du droit public étranger dans sa résolution de Wiesbaden de 1975. Les membres de l'Institut ne retiennent aucun des arguments traditionnellement avancés au soutien de la thèse d'une incompatibilité théorique entre la méthode du conflit de lois et les lois de droit public étrangères. Tout au contraire, l'Institut affirme que « le caractère public attribué à une disposition du droit étranger désigné par la règle de conflit de lois ne fait pas obstacle à l'application de cette disposition, sous la réserve fondamentale de l'ordre public»[259].

146. Pour l'Institut, non seulement la théorie de l'inapplicabilité des lois de droit public n'est fondée sur aucune raison théorique ou pratique valable, mais elle est en plus inutile. En premier lieu, elle fait en réalité double emploi avec la théorie de l'ordre public, laquelle est en effet suffisante, sur le plan pratique, pour écarter l'application du droit public étranger toutes les fois que l'intérêt de l'État du for le requière. En second lieu, elle est

[259] Institut de droit international, « Résolution sur l'application du droit public étranger », adoptée le 11 aout 1975, session de Wiesbaden, *Annuaire IDI*, art. À, I, 1).

« susceptible d'entrainer des résultats peu souhaitables, et peu conformes aux exigences actuelles de la collaboration internationale »[260]

147. En dépit de l'absence d'obstacle théorique à l'application des règles étrangères de droit public, l'Institut reconnait toutefois que ces dernières demeurent, en pratique, bien moins fréquemment appliquées que les règles de droit privé :

> « La portée de la règle et des déclarations qui précèdent n'est en rien affectée par le fait que le droit étranger considéré comme public demeure moins fréquemment appliqué pour diverses raisons, et principalement : a) parce que la question ne se pose pas, en raison de la nature des relations sociales visées dans la règle de conflit de lois, ou de 1'objet même de la disposition étrangère, ou b) parce que la disposition étrangère a une portée limitée au territoire du législateur dont elle émane et que cette limitation est en principe respectée, ou c) parce que les organes de l'État du for estiment souvent soit qu'ils sont incompétents pour appliquer certaines lois étrangères considérées comme de droit public, notamment en rendant un jugement administratif ou constitutif, soit qu'ils n'ont pas à prêter la main à 1'application de telles dispositions à défaut de traités, de réciprocité ou d'une convergence des intérêts économiques ou politiques des États auxquels la situation se rattache »[261]

Les fondements précédemment avancés pour expliquer l'inapplicabilité du droit public étranger restent donc largement valables.

B. La prise en considération de la loi étrangère de droit public

148. À défaut de l'appliquer directement, les États admettent habituellement l'application de la loi étrangère de droit public à titre incident. La règle étrangère est alors prise en considération en tant que condition d'application d'une autre règle de droit.

149. Au sens strict, l'application d'une règle de droit signifie l'insertion du dispositif de la règle dans un commandement particulier, tel qu'un jugement ou une décision administrative. Pour prendre l'exemple du conflit de lois, la loi étrangère désignée par la règle de conflit « énonce directement l'effet juridique qu'elle produit dans la situation

---

[260] Institut de droit international, « Résolution sur l'application du droit public étranger », adoptée le 11 aout 1975, session de Wiesbaden, *Annuaire IDI*, art. À, II. Par ailleurs, Pierre Lalive, rapporteur au cours de la session de Wiesbaden, souligne devant les membres de l'Institut que la remise en cause de la thèse de l'inapplicabilité des lois de droit public étrangères permet de mettre un terme aux interminables débats doctrinaux tenant à la distinction entre règles de droit privé et règles de droit public.

[261] Institut de droit international, « Résolution sur l'application du droit public étranger », adoptée le 11 aout 1975, session de Wiesbaden, *Annuaire IDI*, art. À, IV.

considérée »[262]. Il est cependant possible que la règle étrangère soit simplement prise en considération. Elle s'intègre alors dans le présupposé de la loi nationale, sans pour autant déterminer son dispositif : c'est la loi nationale qui fournit la solution substantielle à la question posée[263]. Si l'application de la loi de droit public étrangère peut susciter des réticences chez les organes du for, toujours peu enclins à participer à la mise en œuvre de la volonté d'un souverain étranger, sa prise en considération permet de tenir compte de l'existence de la norme étrangère sans pour autant altérer la capacité décisionnelle de l'État du for. Celui-ci continue à déterminer seul le contenu impératif des normes qu'il applique.

150. L'application à titre incident des lois de droit public étrangères est régulièrement admise lorsque ces dernières affectent une relation de droit privé. Par exemple, dans l'affaire *Reyes*, la Cour de Cassation a admis la subrogation légale du gouvernement fédéral américain aux droits d'un de ses agents victime d'un accident sur le territoire français, pour recouvrer auprès du tiers responsable des dommages les dépenses de soins médicaux supportés par l'État fédéral[264]. Plus récemment, le Conseil d'État a pris en compte la loi espagnole autorisant l'insémination à titre posthume, pour juger contraire à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'application des dispositions de la loi française, qui faisaient obstacle à l'exportation de gamètes en vue de leur utilisation à des fins d'insémination *post mortem*[265]. Peut encore être évoquée l'utilisation faite par les tribunaux français de la théorie du fait du prince

---

[262] Niboyet (M.-L.) et De Geouffre de La Pradelle (G.), *Droit international privé, op. cit.*, n°225, p. 205.

[263] Mayer (P.), « Le rôle du droit public en droit international privé », *Rev. int. de droit comparé,* vol.38, n°2, avril-juin 1986, p. 484.

[264] Cass. 1re civ., 17 mars 1970, *Reyes*, *Rev. crit. DIP*, 1970, p. 688, note Lagarde (P.), *JDI*, 1970, p. 923. F. Rigaux observe des jurisprudences concordantes devant les tribunaux allemands (Bundesgerichthof, 16 avril 1966, *N.J.W.*, 1966, 620, traduction *Gaz. Pal.* 1967, I., p. 35), autrichiens (OGH, 26 avril 1973, *Osterr.* Juristenzeitung, 1973, n°260, somm. Clunet, 1974, p. 640) et belges (Cass. 1re ch., 23 octobre 1969, *République fédérale d'Allemagne c. Bureau belge des assureurs automobiles*, *Rev. crit. jur. belge*, 1971, p. 345, note Rigaux (F.)). De plus, toutes ces solutions sont parfaitement conformes à la résolution de l'Institut de droit international de 1977 consacrée aux demandes étrangères fondées sur des dispositions de leur droit public : « Devraient être considérées comme recevables les demandes en justice d'une autorité étrangère ou d'un organisme public étranger autres que celles visées dans l'article précédent [c'est-à-dire dont l'objet serait lié à l'exercice de la puissance publique], et fondées sur des dispositions de son droit public, telles notamment les demandes qui, du point de vue de 1'État du for, sont consécutives ou accessoires à des prétentions de droit privé ».

[265] CE, 31 mai 2016, *Mme Gomez*, n°396848, concl. Bretonneau (A.).

étranger[266]. Le juge français accepte d'écarter la responsabilité d'un des cocontractants lorsque l'exécution du contrat est rendue impossible par les dispositions d'une loi étrangère (par exemple, suite à une mesure de réquisition, d'embargo ou de boycott). Dans ce cas de figure, le droit étranger n'est pas appliqué, mais sa prise en considération devient une nécessité de fait[267].

151. Parfois, la législation nationale prévoit la prise en compte du droit public étranger. Par exemple, l'article 689 du Code de procédure pénale donne compétence aux tribunaux répressifs français pour connaître des délits commis par des Français à l'étranger si le fait est puni à la fois par la loi étrangère et par la loi française. Il convient donc pour le juge français d'appliquer l'incrimination prévue par la loi pénale étrangère[268]. Toujours en matière pénale, l'article 692 du Code de procédure pénale fait produire un effet négatif de la chose jugée au droit pénal étranger. Par application du principe *ne bis in idem*, « aucune poursuite ne peut être exercée contre une personne justifiant qu'elle a été jugée définitivement à l'étranger pour les mêmes faits et, en cas de condamnation, que la peine a été subie ou prescrite ». Un autre exemple peut déduit du droit de la nationalité. L'article 21-1 du Code de la nationalité dispose qu'est français l'enfant né en France de parents étrangers auquel le droit de l'Etat dont ses parents sont ressortissants ne transmet pas la nationalité.

152. Enfin, la prise en considération d'une règle de droit public étrangère peut trouver sa source dans une convention internationale. Une manifestation classique de cette situation est fournie par les conventions fiscales relatives à la double imposition. Alors que les revenus étrangers des personnes résidant en France sont en principe imposables en

---

[266] Cass. soc., 22 février 1967, *Bull. civ.*, 1967, IV, p. 144 ; Civ. 3e, 26 février 1970, *Garcia*, *J.C.P.*, 1970, IV, p. 99.

[267] Comp. avec Rigaux (F.), *Droit public et droit privé dans les relations internationales, op. cit.*, pp. 272-273 : « Le droit étranger n'est pas appliqué, il n'est même pas pris en considération comme norme juridique, c'est la seule effectivité de l'application qu'il a reçue sur le territoire où sa force obligatoire est irrésistible qui se communique nécessairement aux éléments factuels de l'exécution du contrat, quelle que soit la loi régissant celui-ci ».

[268] Article 689 du Code de procédure pénale. « Tout citoyen français qui, en dehors du territoire de la République, s'est rendu coupable d'un fait qualifié délit par la loi française peut être poursuivi et jugé par les juridictions françaises, si le fait est puni par la législation du pays où il a été commis ».

France, une convention internationale peut exclure du revenu imposable les revenus étrangers soumis à l'impôt dans le pays d'origine.

II. Le juge administratif français et la loi étrangère

153. Les hésitations du juge administratif français face à la loi étrangère manifestent le caractère relatif du principe de l'inapplicabilité du droit étranger[269]. Alors que le juge administratif français a traditionnellement rejeté l'application du droit étranger (A), les évolutions de sa jurisprudence témoignent désormais d'une attitude plus conciliante à son égard (B).

A. Le temps du refus

154. La jurisprudence administrative a longtemps fait état d'une coïncidence entre la compétence législative et la compétence juridictionnelle[270]. Le principe de la liaison de la compétence et du fond revêtait alors pour la juridiction administrative une double signification : d'une part, « le juge administratif ne [pouvait] appliquer que la loi française », de l'autre il était « incompétent pour connaître des litiges qui échappent au droit français »[271]. Cette position tenait dans la formule utilisée par le commissaire du gouvernement Barbet en 1952 dans les conclusions sur l'arrêt *Habib Bechara* : « Nous pensons que pour le juge il n'existe qu'une seule loi, la loi en vigueur dans le pays où il exerce sa juridiction »[272].

155. Dès lors, si la loi administrative française était susceptible de s'appliquer à des situations internationales, le juge administratif se déclarait incompétent pour les litiges qui impliquaient l'application du droit étranger[273]. Autrement dit, saisie d'un litige présentant un élément d'extranéité, la juridiction administrative ne se déclarait compétente que si la

---

[269] Dolez (B.), « Le juge administratif et les conflits de lois », *RDP*, 1995, p. 1029 ; Foyer (J.), « Le Conseil d'État et le conflit de lois » dans *Mélanges dédiés à Dominique d'Holleaux*, Litec, 1990, p. 103.

[270] Eisenmann (Ch.), « Le rapport entre la compétence juridictionnelle et le droit applicable devant le juge administratif » dans *Mélanges Jacques Maury*., Dalloz-Sirey, 1960, vol.t.2, p. 382.

[271] Dolez (B.), « Le juge administratif et les conflits de lois », *RDP*, 1995, p. 1029.

[272] CE, 11 janvier 1952, *Habib Bechara*, *Rec.*, p. 30, *R.J.P.U.F*, 1952, p. 292, concl. Barbet.

[273] Auby (J.-M.) et Drago (R.), *Traité de contentieux administratif*, L.G.D.J., 1984, vol.t. 1, p. 50.

loi française était applicable[274]. Dans la négative, elle se contentait de déclarer son incompétence, sans procéder à la recherche de l'ordre juridique compétent[275]. Une telle recherche aurait d'ailleurs été absolument superflue, le juge administratif rejetant l'application de la loi étrangère[276].

156. Toutefois, dans le cadre des litiges dont il était saisi, le juge administratif a pu être amené à prendre en considération la loi étrangère. Par exemple, dans l'arrêt *Croissant*, le Conseil d'État s'est reconnu compétent pour examiner la qualification juridique des faits à l'origine d'une demande d'extradition en procédant à une comparaison des lois pénales françaises et allemandes[277]. Dans l'arrêt *Association laïque des établissements de l'Office universitaire et culturel français pour l'Algérie* le juge administratif a été conduit à apprécier l'existence d'une association algérienne en faisant application des dispositions de la loi algérienne[278].

B. Le temps de l'acceptation

157. La position de la juridiction administrative, bien que fluctuante, apparaît cependant nettement moins ferme aujourd'hui. Plusieurs arrêts du Conseil d'État témoignent d'un abandon de l'unilatéralisme au profit d'une approche bilatérale : le juge administratif accepte la dissociation de sa compétence et du droit applicable, ouvrant de ce fait la voie à une application à titre principal de la loi étrangère. Une telle approche reste toutefois circonscrite à la matière contractuelle.

---

[274] CE, Ass., 30 janvier 1948, *Lehercicy, Rec.*, p. 41 ; CE, 11 janvier 1952, *Habib Bechara*, préc. ; CE, 28 janvier 1958, *Dame veuve Langlois, Rec.*, p. 590, concl. Gand ; CE, 1er avril 1960, *Consorts Lecallénec et autres, Rec.*, p. 252, *D.* 1960, p. 419, concl. Henry.

[275] Odent (R.), *Contentieux administratif*, Dalloz, Réimp., 2007, vol.t. 1, p. 146.

[276] Bernard Dolez résume la position du Conseil d'État par le syllogisme suivant : « le juge administratif ne peut connaitre que des litiges soumis au droit administratif ; or les litiges soumis à un droit étranger échappent (par définition) au droit administratif (français) ; donc, le juge administratif est incompétent pour connaître des litiges qui relèvent d'un droit étranger » Dolez (B.), « Le juge administratif et les conflits de lois », *RDP*, 1995, p. 1036. Cette démarche du juge administratif est qualifiée d' « unilatéraliste », en empruntant à la terminologie du droit international privé.

[277] CE, 7 juillet 1978, *Croissant, Rec.*, p. 292, *A.J.D.A.*, 1978, 579, chro. Dutheillet de Lamotte et Robineau

[278] CE, 16 juin 1981, *Association laïque des établissements de l'Office universitaire et culturel français pour l'Algérie, Rec.*, p. 551, *D.* 1982.612, note Autin.

158. Dès 1968, dans ses conclusions sur l'arrêt *Lavigne et Le Mée*, Guy Braibant faisait part de ses doutes sur l'absolue coïncidence entre les compétences législative et juridictionnelle en matière administrative : « Nous ne sommes pas certains que ce lien entre la compétence et la loi applicable ait une valeur absolue »[279]. Mais c'est l'arrêt *Époux Fourny* qui consacre pour la première fois la dissociation entre la compétence du juge administratif et la loi applicable[280]. Dans cet arrêt, le Conseil d'État admet que les indemnités de licenciement d'un agent contractuel du consulat français en Guinée soient calculées d'après les dispositions de la législation guinéenne.

159. Dans sa jurisprudence ultérieure, le Conseil d'État continue à faire droit à l'existence de contrats que l'on peut qualifier de « juridictionnellement administratifs », c'est-à-dire, de contrats qui relèvent de la compétence administrative au regard des critères fixés par le droit français, alors même qu'ils sont soumis à la loi étrangère[281]. Le juge français accepte de soumettre des contrats de recrutement d'agents à l'étranger à la loi étrangère, tout en leur reconnaissant un caractère administratif au regard du droit français « dès lors qu'ils font participer directement l'agent au fonctionnement du service public ». Dans l'arrêt *Dame Johnston* du 28 janvier 1983, le juge administratif fait ainsi référence à « la commune volonté des partis de soumettre l'exécution du contrat aux dispositions des législations sociales et du travail britanniques, l'octroi d'une indemnité de licenciement [dépendant] de l'application de ces dispositions »[282]. Dans l'arrêt *Dame Félicien*, le juge se contente de juger que « l'exécution [du contrat] est soumise aux dispositions des législations sociales et du travail mexicaine »[283].

---

[279] Conclusions Braibant (G.), sous CE, 3 juillet 1968, *Lavigne et Le Mee*, *A.J.D.A.*, 1969, p. 254.

[280] CE, 8 mai 1968, *Époux Fourny*, *Rec.*, p. 289.

[281] Dolez (B.), « Le juge administratif et les conflits de lois », *RDP*, 1995, p. 1029.

[282] CE, 28 janvier 1968, *Dame Johnston*, *Rec.*, p. 28.

[283] CE, 7 janvier 1987, *Dame Félicien* ; confirmée par CE, 10 mars 1997, *De Waele*, *Rec. T.*, p. 741.

160. Cette jurisprudence qui conduit à donner compétence au juge administratif pour connaître de litiges soumis à un droit étranger a pu être critiquée, notamment en raison des difficultés liées à l'application d'un droit étranger par le juge administratif[284].

161. L'arrêt *Tegos* rendu le 19 novembre 1999 marque le point de départ d'une nouvelle inflexion dans la jurisprudence administrative relative aux contrats internationaux de l'administration[285]. Sans fermer complètement la porte à l'application du droit étranger, le juge administratif met un terme à l'existence des contrats juridictionnellement administratifs. En effet, revenant sur sa position antérieure, le Conseil d'État affirme que « le juge administratif français n'est pas compétent pour connaître d'un litige né de l'exécution d'un contrat qui n'est en aucune façon régi par le droit français ». D'après les conclusions rendues par le commissaire du gouvernement Arrighi de Casanova, « un contrat entièrement soumis au droit étranger n'est pas un contrat administratif et […] le juge administratif français n'est pas compétent pour en connaître ». L'arrêt *Tegos* renverse donc le raisonnement suivi par le Conseil d'État dans les arrêts *Dame Johnston et Dame Félicien*, la détermination du droit applicable au contrat devenant « l'élément déterminant de la qualification du contrat et de la compétence juridictionnelle »[286]. À ce titre, il a pu être analysé comme le « pendant, du point de vue international, de l'arrêt Blanco »[287]. Désormais, un contrat international ne peut être qualifié d'administratif qu'à la double condition qu'il soit, même partiellement, soumis au droit administratif français et qu'il réponde aux critères de qualification jurisprudentiels ou aux règles de qualification textuelles[288]. L'application du droit étranger reste donc possible, mais seulement dans la mesure où le contrat est également en partie régi par le droit administratif français.

---

[284] Laazouzi (M.), *Les contrats administratifs à caractère international*, Economica., 2008, p. 146 n°64 ; Brenet (F.), « Contrat administratif international et droit international privé », *AJDA*, 2015, p. 1144.

[285] CE, 19 novembre 1999, *Tegos*, *Rec.*, p. 356, concl. Arrighi de Cassanova (J.), *RFDA*, 2000, p. 833.

[286] Combeau (P.), « L'action extérieure des collectivités territoriales », *J.-Cl. Adm.*, 129-40, n° 74.

[287] Melleray (F.), « La qualification juridique des contrats conclus à l'étranger par des personnes publiques françaises », *R.F.D.A.*, 2008, p. 1123.

[288] Brenet (F.), « Contrat administratif international et droit international privé », *AJDA*, 2015, p. 1144.

162. L'arrêt *SCP de médecins Reichheld et Sturtzer* a étendu le raisonnement tenu par le juge administratif dans l'arrêt *Tegos* en dehors des contrats de recrutement d'agents contractuels à l'étranger[289]. En l'espèce, l'affaire concernait une convention conclue entre deux établissements hospitaliers français et allemand ayant le statut de personne publique. Le Conseil d'État rappelle que « si le juge judiciaire peut avoir à connaître, en vertu des règles de conflits de lois et de compétence juridictionnelle, d'un litige relatif à un contrat soumis à une loi étrangère, le juge administratif français, juge d'attribution en matière de contrat international, n'est pas compétent pour apprécier la validité d'un contrat qui n'est en aucune façon régi par le droit français ».

[289] CE, 30 mars 2005, n° 262964, *SCP de médecins Reichheld et Sturtzer*, *Rec.*, p. 129, *AJDA* 2005. 1844, note Audit (M.).

Conclusion du Titre 1 :

163. Le principe de territorialité du droit administratif repose sur des fondements fragiles. Si la territorialité reste la norme, elle souffre toutefois des exceptions. D'abord parce que le droit international n'interdit pas à un État d'étendre l'empire de ses lois à des situations localisées à l'étranger, dès lors que les situations en question entretiennent des liens suffisants avec lui. Ensuite, parce ce que le principe de souveraineté territoriale ne s'oppose pas à ce qu'un État procède à l'exécution de ses lois sur le territoire d'un État étranger avec l'accord de celui-ci. Enfin et surtout, parce qu'aucune règle de droit international n'interdit à un État d'appliquer une loi étrangère ou de reconnaitre sur son territoire les effets d'une décision administrative adoptée par un État étranger.

164. En théorie, les entorses à la territorialité sont donc possibles aussi bien sur le plan matériel : le champ d'application des actes administratifs peut être étendu au-delà des frontières nationales ; que sur le plan formel : les autorités nationales peuvent faire application d'actes administratifs étrangers. En pratique, toutefois, la reconnaissance des effets d'une décision administrative étrangère reste un phénomène exceptionnel. Les États étant libres d'adopter les règles qu'ils jugent le plus conformes à leurs intérêts en la matière, ils ont tendance à rejeter la reconnaissance unilatérale des décisions administratives étrangères qu'ils considèrent, à juste titre, comme une forme de coopération sans contrepartie au service de la réalisation des finalités d'un État étranger. Il en va autrement lorsque la reconnaissance des effets est consacrée par un accord international sur une base réciproque.

165. Dès le début du 20e siècle, la territorialité du droit public a été battue en brèches pour répondre aux « exigences de la solidarité internationale »[290]. Le droit de l'Union

[290] L'étude de ces phénomènes juridiques a d'ailleurs donnée naissance au début du 20e siècle à une branche du droit nouvelle, conçue comme le pendant du droit international privé : le droit administratif international. Voy. en particulier les travaux fondateurs du juriste allemand Karl Neumeyer qui a cherché à poser les bases de la discipline dans quatre ouvrages publiés entre 1910 et 1936, *Internationales Verwaltungsrecht*, 4 vol., Munich et Berlin, J. Schweitzer Verlag. Son travail sera interrompu par l'arrivée au pouvoir des nazis : mis à la retraite de force et interdit de publication et d'enseignement en raison de ses origines juives, Neumeyer se suicide avec son épouse en 1941 pour échapper à la déportation. Voy. également, Neumeyer (K.), « Le droit administratif international », *R.G.D.I.P.*, 1911, p. 492-499 ; Fedozzi P., « L'efficacité extraterritoriale des lois et des actes de droit public » dans *R.C.A.D.I.*, 1929, vol.27, p. 141-241 ; Biscottini (G.), « L'efficacité des actes administratifs étrangers » dans *R.C.A.D.I.*, Martin Nijhoff, 1961, vol.104, p. 635 ; Vogel (K.), *Der räumliche Anwendungsberecih der Verwaltungsrechtnorm (Eine Untersuchung über die Grundfragen des*

européenne porte cette remise en cause à un niveau inédit en faisant de l'efficacité des décisions administratives étrangères l'instrument central de sa politique d'intégration.

---

sog. Internationalen Verwaltungs- und Steuerrechts), Frankfurt am Main. Berlin, Alfred Metzner Verlag, 1965 ; Vogel (K.), « Administrative Law, International Aspects » dans *Encyclopedia of Public International Law*, Bernhardt, 1992, vol.1.

Titre 2 : Une question suscitée par le droit de l'Union européenne

166. L'efficacité des actes administratifs étrangers n'est pas un phénomène inédit, propre au seul droit de l'Union européenne. Par sa fréquence et son intensité, elle revêt cependant des caractères éminemment originaux dans le cadre de la construction européenne. L'extraterritorialité n'y apparaît plus comme un phénomène exceptionnel et marginal : au contraire, méthodiquement orchestrée par l'Union et consentie par les États membres, elle résulte de l'objectif commun de réalisation d'un espace sans frontières intérieures de libre circulation[291]. « D'exceptionnelle, l'hypothèse de l'extraterritorialité des actes administratifs devient alors courante »[292].

167. Cet espace sans frontières, qu'il s'incarne dans le marché intérieur ou dans l'espace de liberté de sécurité et de justice (ELSJ), suppose la levée des barrières nationales à la circulation. Parmi celles-ci, il faut compter les obstacles résultant de la diversité des règles juridiques applicables dans chaque État membre et la relative clôture des ordres juridiques nationaux les uns par rapport aux autres. Compte tenu des difficultés à avancer sur la voie de l'harmonisation législative, et de l'absence de réelle perspective quant à la constitution d'une administration de type fédérale à même de rendre des décisions applicables sur tout le territoire de l'Union, l'instauration de mécanismes de reconnaissance mutuelle des décisions administratives entre États membres apparaît comme la voie la plus à même de concilier le respect des prérogatives souveraines des États – au premier titre desquels figure la capacité décisionnelle de l'État sur son territoire – et l'objectif communautaire de libre circulation. En permettant aux décisions adoptées dans un État membre d'être reconnues et de produire leurs effets sur le territoire d'un autre État membre, la reconnaissance mutuelle s'accommode de la diversité des règles juridiques nationales et rend dans le même temps inutile le transfert des compétences décisionnelles de l'État vers l'Union.

---

[291] Gautier (M.), « Acte administratif transnational et droit de l'Union européenne », art cit, p. 1309.

[292] Sauvé (J.-M.), « La territorialité du droit », rencontre inter-réseaux, Internationalisation du droit : pathologie ou métamorphose de l'ordre juridique ?, Collège de France, 10-12 avril 2012.

168. Toutefois, la reconnaissance mutuelle suppose l'existence de liens de confiance entre États membres. Or cette confiance ne saurait être acquise qu'au prix d'un important rapprochement entre les administrations des États membres. Un tel rapprochement constitue une véritable acculturation pour des administrations habituées à travailler dans un cadre strictement national. C'est la raison pour laquelle le développement de la reconnaissance mutuelle repose sur l'existence de mécanismes de coopération et de coordination « horizontaux » (entre les administrations des États membres) et « verticaux » (entre les administrations des États membres et les institutions et organes de l'Union).

169. Le premier chapitre sera consacré à la présentation du principe de reconnaissance mutuelle et à l'étude de son expansion dans les différents domaines d'intervention du droit de l'Union (Chapitre 1). Le second chapitre portera sur l'infrastructure institutionnelle qui soutient le développement de la reconnaissance mutuelle : la mise en place progressive d'un système d'administration intégrée dans lequel l'exécution du droit de l'Union repose pour partie sur des mécanismes de coopération et de coordination entre les administrations nationales et les institutions et organes de l'Union (Chapitre 2).

Chapitre 1 : L'expansion d'une logique inhérente au marché intérieur : le principe de reconnaissance mutuelle

170. Avant l'introduction des règlementations européennes sur la reconnaissance des décisions étrangères, il était rare qu'une décision administrative rendue par une autorité nationale produise ses effets dans un autre État. L'activité administrative des États se déroulait essentiellement dans un cadre national, elle était empreinte d'une certaine insularité. La décision étrangère était alors inexistante et sans force aux yeux de l'administration d'un autre État. Le droit de l'Union européenne vient profondément bouleverser cet état des choses. Pour autant, la reconnaissance des décisions administratives nationales ne constitue pas un objectif politique à part entière de l'Union européenne, encore moins un principe d'application générale. Elle intervient de manière accessoire et sectorielle, en accompagnement de la réalisation du marché intérieure et de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

171. L'efficacité transnationale des décisions administratives découle de la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle. Dans une première section, nous revenons sur l'apparition du principe de reconnaissance mutuelle comme technique d'intégration et sur son fonctionnement dans le droit de l'Union. La section 2 dresse un inventaire thématique des mécanismes de reconnaissance des décisions administratives qui voient le jour dans le marché intérieur et dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice suite à l'appropriation du principe de reconnaissance mutuelle par le législateur européen. Dans la section 3, nous revenons sur les ambivalences de la reconnaissance mutuelle à travers deux questions : la reconnaissance mutuelle est-elle une méthode d'intégration révolutionnaire ou un outil de simplification de la coopération administrative ? Est-elle au service des libertés de circulation ou de l'efficacité administrative ?

Section 1 : L'apparition du principe de reconnaissance mutuelle dans le domaine de la libre circulation des marchandises

172. Principe cardinal dans la construction du marché intérieur, le principe de reconnaissance mutuelle a d'abord été formulé par la Cour de justice dans l'arrêt *Cassis de*

Dijon[293], avant de rapidement faire l'objet d'une mise à l'agenda politique par la Commission européenne[294]. Pour autant, la reconnaissance mutuelle n'est pas la seule méthode, ni même chronologiquement la première, dans l'histoire de la construction du marché intérieur. Il convient donc de replacer la reconnaissance mutuelle parmi les méthodes d'intégration concurrentes prévues par les traités (I), avant de présenter la manière dont le droit de l'Union articule ces différentes méthodes (II).

I. L'insuffisance des méthodes d'intégration antérieures au principe de reconnaissance mutuelle

173. L'intégration économique est le principal objectif assigné au Traité de Rome de 1957. L'option retenue est un projet politique d'inspiration libérale : l'intégration des marchés nationaux au sein d'un marché commun (désormais appelé marché intérieur[295]), défini comme un espace de libre circulation pour les marchandises, les travailleurs, les services et les capitaux. La construction du marché intérieur s'articule autour de deux axes. Le premier axe est constitué par la création d'une union douanière comprenant la suppression des droits de douane et de tout autre obstacle tarifaire entre les États membres

---

[293] Le traité instituant la Communauté économique européenne de 1957 mentionne brièvement la reconnaissance mutuelle à deux reprises : une première fois à l'article 57 en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles, une seconde fois à l'article 220 en matière de reconnaissance des sociétés. Cependant la reconnaissance mutuelle telle qu'elle apparait dans le traité de Rome entretient seulement des rapports lointains avec le principe issu de l'arrêt *Cassis* en ce sens que loin de constituer une alternative à l'harmonisation législative, elle prend précisément appui sur ce procédé.

[294] Communication de la Commission sur les suites de l'arrêt rendu par la Cour de justice des Communautés européennes, le 20 février 1979, dans l'affaire 120-78 (Cassis de Dijon), *JOCE*, C 256/2, 3.10.80. Voy. également le livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen (Milan, 28-29 juin 1985), *L'achèvement du marché intérieur*, COM (85) 310 final, Bruxelles ; Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « La reconnaissance mutuelle dans le cadre du suivi du Plan d'action pour le Marché intérieur », le 16 juin 1999, COM (1999) 299 final.

[295] Originellement, le traité de Rome fait référence au « marché commun ». Dans son livre blanc de 1985, la Commission substitue la notion de « marché intérieur » à celle de « marché commun ». Cette nouvelle formule a été retenue dans les traités depuis l'Acte unique européen (article 8A) jusqu'au Traité de Lisbonne. Désormais, les institutions semblent lui préférer la notion de « marché unique » dans leur communication (voy. Monti (M.), *Une nouvelle stratégie pour le marché unique au service de l'économie et de la société européenne*, rapport au président de la Commission européenne José Manuel Barroso, 9 mai 2010 ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Vers un Acte pour le Marché unique », Bruxelles, le 27 octobre 2010, COM(2010) 608 final). En dépit de ces changements de dénomination, l'objectif politique reste cependant inchangé depuis 1957 : la constitution d'« un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du traité » (art. 26 TFUE).

et l'établissement d'un tarif douanier commun à l'égard des États tiers[296]. Le second axe comprend la suppression des obstacles non tarifaires entre États membres qui, entendus largement, désignent toutes les mesures nationales susceptibles d'avoir des effets restrictifs sur les libertés de circulation (quotas sur les marchandises, condition de nationalité pour l'exercice de certaines professions, etc.).

174. Chaque marché national étant régi par un ensemble de règlementations qui lui est propre, toute divergence résultant de l'existence de règlementations nationales distinctes est susceptible de constituer une barrière non tarifaire à la libre circulation des facteurs de production. Un bien fabriqué conformément à la législation d'un État membre peut ainsi se voir interdire l'accès au marché d'un autre État membre, parce qu'il ne satisfait pas aux exigences requises pour être vendu sur le marché de ce second État[297]. Quand bien même quand sa commercialisation est autorisée, le bien étranger peut encore se voir soumis à des essais techniques supplémentaires ou à des procédures de certifications dans l'État d'importation, qui sont susceptibles d'en renchérir le coût par rapport aux productions nationales équivalentes.

175. La construction du marché intérieur implique, par conséquent, la levée des obstacles à la libre circulation qui résultent du pouvoir des États membres de réglementer de manière autonome leurs marchés nationaux. Le Traité de Rome prévoit deux voies pour réaliser l'intégration des marchés. La première méthode d'intégration est purement négative, elle prend appui sur les dispositions du Traité qui interdisent aux États membres d'adopter des mesures discriminatoires ou susceptibles de restreindre la libre circulation des marchandises, des travailleurs, des services ou des capitaux étrangers (A). Elle est complétée par une méthode d'intégration qualifiée de positive : l'adoption de réglementations harmonisées applicables à l'ensemble des États membres[298] (B).

---

[296] Articles 30 et 31 TFUE

[297] Soit qu'il ne réponde pas à tous les standards fixés par ce dernier (notamment en matière de sécurité, de protection des consommateurs, d'environnement, etc.), soit encore du seul fait qu'il s'agisse d'un produit étranger.

[298] Les dispositions générales figurent aux articles 114 à 118 TFUE au sein du chapitre « Rapprochement des législations » du Titre VII.

A. L'intégration négative : l'incapacité de la règle de l'interdiction des mesures discriminatoires à réduire la fragmentation des marchés

176. La première méthode prévue par le Traité de Rome pour réaliser l'intégration des marchés nationaux est l'interdiction des mesures discriminatoires (aussi appelée règle du traitement national)[299]. Elle signifie que les produits et les services étrangers doivent bénéficier du même traitement que les produits et les services nationaux. L'accès au marché doit leur être garanti dès lors qu'ils se conforment à la législation du pays d'accueil. Les entreprises étrangères bénéficient par conséquent d'une égalité de traitement avec les entreprises nationales. L'État d'accueil ne peut pas interdire la commercialisation de leur production ou l'exercice de leur activité ni même leur imposer des contraintes supplémentaires en raison de leur origine.

177. Avec l'interdiction des mesures discriminatoires, l'État d'accueil conserve le pouvoir de réglementer et de contrôler l'accès à son marché, à la seule condition que sa règlementation n'entraine pas de différences de traitement entre les opérateurs économiques nationaux et étrangers. En revanche, les opérateurs étrangers ont l'obligation de s'adapter pour satisfaire aux exigences des différents marchés sur lesquels ils entendent commercialiser leur marchandise ou exercer leur activité. Le maintien du pouvoir réglementaire des États est ainsi conservé au prix d'un renchérissement de l'activité commerciale pour les opérateurs économiques.

178. Par conséquent, l'interdiction des discriminations est une méthode d'intégration fondamentalement imparfaite. Sous son empire, les marchés nationaux demeurent soumis à des règlementations différentes et donc cloisonnés les uns par rapport aux autres.

---

[299] Articles 34 à 37 TFUE (marchandises) ; articles 45 à 48 TFUE (travailleurs) ; articles 49 à 61 TFUE (services) ; articles 63 à 66 TFUE (capitaux).

B. L'intégration positive : l'harmonisation législative, un objectif politique difficilement atteignable

179. La seconde méthode d'intégration des marchés inscrite dans le Traité de Rome est l'harmonisation législative. Elle permet de substituer une règlementation commune à la diversité des règlementations nationales. L'introduction d'une législation harmonisée met fin à la segmentation des marchés nationaux, dans la mesure où ceux-ci se fondent à l'intérieur d'un plus grand marché régi par un corps de règles uniformes. L'intérêt de l'harmonisation est de permettre aux opérateurs économiques de développer indifféremment leur activité sur le marché de tous les États membres. Si les agents économiques n'ont plus à supporter les coûts d'adaptation générés par la diversité des règlementations nationales, en revanche, l'harmonisation impose des coûts de négociation élevés aux États membres pour parvenir à un accord. De plus, elle suppose un transfert des compétences étatiques au niveau supranational. Après qu'une législation harmonisée a été adoptée, les États membres ne sont en effet plus libres de la modifier unilatéralement. La modification d'un texte harmonisé passe nécessairement par sa renégociation au niveau de l'Union européenne, conformément à la procédure décisionnelle prévue à cet effet.

180. La procédure initialement prévue par le Traité de Rome pour procéder au rapprochement des législations nationales s'est révélée inadaptée à l'usage du fait de ses rigidités[300]. Les États membres devaient s'accorder à l'unanimité sur l'adoption de directives qui réglaient dans le détail tous les aspects techniques du domaine à harmoniser. Non seulement les négociations étaient particulièrement lentes compte tenu de la faculté de chaque Etat de bloquer le processus décisionnel, mais, par ailleurs, l'évolution technique pouvait rapidement rendre obsolète le texte adopté[301]. Pour surmonter ces difficultés, la Commission va dans les années 1980 initier une « nouvelle approche » en

[300] Il s'agit de l'actuel article 115 TFUE (ex article 94 TCE).

[301] Weatherill (S.), « Pre-emption, Harmonisation and the Distribution of Competence to Regulate the Internal Market » dans *The Law of the Signle European Market. Unpacking the Premises,* (dir.) Barnard (C.) et Scott (J.), Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2002, p.

matière d'harmonisation, alors que, dans le même temps, l'Acte unique européen de 1986 introduit dans les traités une nouvelle procédure d'harmonisation à la majorité qualifiée[302].

181. Des trois formes d'harmonisation existantes (voir encadré ci-dessous), seule l'harmonisation exhaustive est à même de garantir l'unité du marché. Toutefois, les difficultés rencontrées par le législateur européen pour avancer sur cette voie entravent le développement du marché intérieur qui connaît une certaine stagnation dans les années 1970. En effet, pour pouvoir bénéficier de la libre circulation, un produit devait avoir été confectionné conformément à la législation communautaire, ce qui supposait une intervention législative constante pour substituer les règlementations européennes aux diverses règles nationales. Dans son livre blanc de 1985, le constat posé par la Commission européenne est sans appel :

> « La méthode de l'harmonisation a constitué la pierre angulaire de l'action de la Communauté au cours de ses 25 premières années d'existence et a permis de réaliser des progrès sans précédent dans l'établissement de règles communes à l'échelle de la Communauté. Toutefois, depuis un certain temps, les défauts de cette méthode sont apparus et il est clair qu'un marché commun authentique ne peut être réalisé pour 1992 si la Communauté se borne à appliquer l'article 100 du traité CEE [l'article 100 du traité CEE constitue alors la base juridique de l'harmonisation législative] »[303]. En effet, « l'expérience a […] prouvé que l'alternative reposant sur une stratégie axée totalement sur l'harmonisation entraînerait une règlementation excessive, serait trop lente et trop rigide et pourrait entraver l'innovation »[304].

182. L'apparition de la méthode de la reconnaissance mutuelle, au début des années 1980, apparaît alors comme un substitut opportun et efficace pour contourner les blocages législatifs et avancer sur la voie de l'intégration des marchés. En postulant une présomption d'équivalence des législations nationales, le droit de l'Union européenne va permettre à tout bien produit et commercialisé dans un État membre de bénéficier de la liberté de circulation, même dans les domaines où les législations nationales n'ont pas été harmonisées.

---

[302] Article 114 TFUE (ex article 95 TCE).

[303] Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen (Milan, 28-29 juin 1985), *L'achèvement du marché intérieur*, COM (85) 310 final, Bruxelles, p. 17

[304] *Ibidem*, p. 18.

L'harmonisation complète ou exhaustive :

Elle correspond aux situations pour lesquelles le pouvoir règlementaire a été intégralement transféré et exercé au niveau de l'Union : une règlementation uniforme se substitue aux législations nationales. L'existence d'une législation harmonisée de ce type, interdit que les États membres puissent ultérieurement s'opposer à l'entrée sur leur territoire d'un produit fabriqué conformément à cette législation. La seule solution qui se présente pour un Etat qui entendrait faire valoir un intérêt légitime qui n'aurait pas été pris en compte par le droit de l'Union est d'obtenir la renégociation du texte au niveau européen. Il est cependant possible que des dispositifs de sauvegarde aient été intégrés au sein de la règlementation harmonisée elle-même.

L'harmonisation minimale :

Le droit dérivé établit une règlementation minimale que les États membres sont autorisés à compléter, dans le respect des traités, par l'adoption de mesures plus strictes. Pour certains domaines, l'harmonisation minimale est directement prévue par les règles du droit primaire qui excluent la compétence de l'Union pour procéder à une harmonisation exhaustive. Cela n'empêche cependant pas le législateur européen, de recourir à une harmonisation minimale des règles dans des domaines où il aurait compétence pour une harmonisation complète lorsqu'il estime cette dernière inatteignable. L'harmonisation minimale ne garantit pas à elle seule la libre circulation.

L'harmonisation optionnelle :

Elle rend possible la libre circulation des produits sans pour autant remplacer les législations nationales préexistantes. L'Union européenne exerce son pouvoir règlementaire parallèlement aux États membres. Les règlementations nationales demeurent en vigueur dans les ordres juridiques internes où elles coexistent avec les règles harmonisées. Dès lors qu'un bien a été produit conformément aux règles harmonisées, il bénéficie cependant de la libre circulation sur tout le territoire du marché intérieur.

II. La reconnaissance mutuelle : un principe révolutionnaire au service de la construction du marché intérieur

183. La reconnaissance mutuelle est une méthode d'intégration qui permet de concilier efficacement la liberté de circulation et le pouvoir de contrôle des États membres (A). Cependant, telle qu'elle est mise en œuvre au niveau de l'Union, la reconnaissance mutuelle reste une méthode d'intégration complexe (B).

A. Concilier la liberté de circulation et le pouvoir de contrôle des États

184. Si la reconnaissance mutuelle apparaît de prime abord comme un instrument respectueux du pouvoir étatique (1), elle implique cependant une perte partielle d'autonomie pour les États (2).

1) Un instrument respectueux des compétences de l'État

185. À côté de l'interdiction des discriminations qui ignore les différences entre États membres et de l'harmonisation qui, tout au contraire, cherche à les gommer, la reconnaissance mutuelle est une méthode d'intégration respectueuse de la diversité des législations nationales. Selon les mots de Kalypso Nicolaïdis, la reconnaissance mutuelle apparaît au moment où les États prennent conscience que « la similitude n'est généralement ni réalisable ni désirable »[305] et que ce qui doit être recherché chez l'autre, ce n'est pas la similitude, mais une compatibilité.

186. La reconnaissance mutuelle repose en effet sur une présomption d'équivalence entre les législations de différents États. Les États qui la mettent en œuvre considèrent que si elles empruntent des voies différentes, leurs lois poursuivent des objectifs comparables (par exemple en matière de sécurité, de protection des consommateurs ou de l'environnement, etc.) et que par conséquent, si un produit ou un service se conforme à la règlementation d'un État membre, il doit pouvoir entrer sur le marché des autres États membres. Dans ce système, la responsabilité du contrôle du produit incombe à l'État

---

[305] Nicolaïdis (K.), « Trusting the Poles ? Constructing Europe through mutual recognition », *Journal of European Public Policy*, 2007, vol. 14, n° 5, p. 686.

d'origine, sans que l'État d'accueil ne doive pour autant renoncer à exercer son pouvoir réglementaire à l'égard des biens et des services originaires de son territoire.

187. À première vue, la reconnaissance mutuelle se présente alors comme l'instrument d'intégration le plus respectueux des compétences étatiques et de la diversité des règlementations nationales. Elle permet aux États de bénéficier de la libre circulation sans avoir à procéder à un transfert de compétence à un niveau supranational. Les marchés nationaux demeurent soumis à des législations différentes, les traditions et les spécificités locales peuvent être préservées, sans que cette diversité ne fasse pour autant obstacle à la circulation des biens et des services au sein d'un marché commun[306]. Un tel procédé présente par ailleurs l'avantage de supprimer tout à la fois les coûts d'adaptation qui pèsent sur les agents économiques lorsqu'on applique la règle du traitement national et les coûts de négociation imposés aux États dans le cadre de l'harmonisation législative[307].

2) La perte partielle d'autonomie des États

188. Pour autant, la souveraineté territoriale des États sort profondément altérée de sa confrontation au principe de reconnaissance mutuelle. Premièrement, si la reconnaissance mutuelle permet aux États d'éviter tout transfert vertical de compétence au profit de l'Union, il n'en demeure pas moins vrai que la responsabilité de l'État d'origine dans la règlementation et le contrôle d'activités et de marchandises qui pourront ensuite librement entrer sur le marché des autres États membres peut être interprétée comme un « transfert horizontal de souveraineté »[308]. En effet, l'État de destination perd le pouvoir de fixer la règlementation applicable à tous les produits commercialisés et à toutes les activités exercées sur son territoire. Pour certains d'entre eux, il devra s'en remettre à la règlementation et aux contrôles de l'État étranger d'où sont originaires ces produits et ces activités. Les États consentent donc ponctuellement à ouvrir leur ordre juridique pour

---

[306] Mattera (A.), « The Principle of Mutual Recognition and Respect for National, Regional and Local Identities and Traditions », dans Kostoris Padao Schioppa (F.) (dir.), *The Principles of Mutual Recognition in the European Integration Process*, 2005, p. 13.

[307] Schmidt (S. K.), « Mutual recognition as a new mode of governance », *Journal of European Public Policy*, 2007, vol. 14, n° 5, p. 672.

[308] Nicolaïdis (K.), *Mutual recognition among nations : the European Community and trade in services*, Ph.D dissertation., Harvard, Cambridge, MA, 1993.

reconnaitre et donner effet, sur leur territoire, à des règlementations étrangères. Pour reprendre l'expression utilisée par Kalypso Nicolaïdis, la reconnaissance mutuelle est « un Janus à deux têtes, généralement présentée comme 'l'option la plus simple' et qui reste cependant la plus difficile de toutes. En tant que transfert horizontal de souveraineté, la reconnaissance mutuelle implique tout à la fois le respect de la souveraineté et sa reconfiguration radicale – en dissociant l'exercice du pouvoir souverain de son attache territoriale par la reconnaissance réciproque de compétence pour édicter et exécuter les lois »[309]. C'est pourquoi la reconnaissance mutuelle est une méthode d'intégration exigeante, qui implique un haut niveau de confiance entre les États qui l'appliquent[310].

189. Deuxièmement, l'application du principe de reconnaissance mutuelle peut s'apparenter à un véritable transfert de pouvoir au marché[311] : la reconnaissance mutuelle crée les conditions d'une concurrence réglementaire arbitrée par la préférence des producteurs et des consommateurs sur le marché. En vertu de ce principe, les agents économiques peuvent choisir le cadre réglementaire national le plus favorable à l'exercice de leur activité, bénéficiant ensuite de la possibilité de distribuer leurs biens ou de prester leurs services sur l'ensemble du territoire des États membres (ce que la langue anglaise désigne par l'expression *voting with one's feet*). Les consommateurs peuvent quant à eux faire leur choix parmi une large variété de produits en provenance de tous les territoires de l'Union. Si une telle mise en concurrence des règlementations nationales peut être source d'avantages, en permettant, par exemple : « l'adaptation du contenu des règles aux besoins des 'utilisateurs', la mise en place de solutions réglementaires plus efficientes, voire même de nouvelles techniques réglementaires, issues de la diversité, de l'expérimentation et de la comparaison entre les règles nationales »[312] ; elle peut aussi

---

[309] « A Janus-faced norm, usually branded as the 'easy option' and yet the hardest of all. As a horizontal transfer of sovereignty, it is both about respecting sovereignty and radically reconfiguring it – by delinking the exercise of sovereign power from its territorial anchor through a reciprocal allocation of jurisdictionnal authority to prescribe and enforce laws ». Nicolaïdis (K.), « Trusting the Poles ? Constructing Europe through mutual recognition », art cit, p. 685.

[310] Sur la notion de confiance mutuelle, voy. infra n° 413et s.

[311] Maduro (M. P.), *We The Court, The European Court of Justice and the European Economic Constitution*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 1998, 208 p ; Weatherill (S.), « Pre-emption, Harmonisation and the Distribution of Competence to Regulate the Internal Market », art cit.

[312] Hatzopoulos (V.), « Le principe de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services », *Cahiers de droit européen*, 2010, vol. 1-2, p. 53.

conduire les opérateurs économiques à un *forum shopping* et entrainer une course à la dérèglementation entre les États membres, laquelle risque d'aboutir à un nivellement par le bas des standards de protection nationaux.

B. La gestion de la reconnaissance mutuelle dans le droit de l'Union européenne

190. L'Union européenne a fermement rejeté la reconnaissance mutuelle « pure » au profit d'une reconnaissance mutuelle « gérée » dont il convient de présenter les principales caractéristiques(1). En effet, tel que le droit de l'Union le met en œuvre, le principe de reconnaissance mutuelle est tout à fait conciliable avec l'adoption de mesures d'harmonisation préalables et le maintien de la règle du traitement national dans des situations exceptionnelles. Si la paternité de cette orchestration revient à la Cour de justice des Communautés européennes qui en a fixé les grandes lignes dans son arrêt *Cassis de Dijon*[313] (2), c'est seulement à partir du moment où elle a été prise en charge par le législateur de l'Union que la reconnaissance mutuelle « gérée » a véritablement pu s'épanouir (3).

1) La reconnaissance mutuelle « pure » et la reconnaissance mutuelle « gérée »

191. On doit à Kalypso Nicolaïdis d'avoir conceptualisé la distinction entre « reconnaissance mutuelle pure » et « reconnaissance mutuelle gérée »[314]. Sous sa forme pure, la reconnaissance mutuelle est assimilable à l'application de la loi du pays d'origine. Renonçant à exercer son pouvoir de contrôle sur les biens et les services étrangers, l'État d'accueil s'en remet entièrement à la règlementation et au contrôle de l'État d'origine du

---

[313] CJCE, 20 févr. 1979, *Rewe-Zentral AG c/ Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, aff. C-120/78, *Rec.* p. 649.

[314] Parmi les nombreuses études consacrées par l'auteure à la question, voy. notamment Nicolaïdis (K.), « Non-Discriminatory Mutual Recognition : An Oxymoron in the New WTO Lexicon ? », dans Michigan, Mavroidis (P.) et Blatter (P.) (dir.), *Non Discrimination in the WTO : Past and Present, Journal of World Trade*, University of Michigan Press, 2000, (« The World Trade Forum Series »); Nicolaïdis (K.), « Harmonisation and Recognition : What Have we Learned ? », dans *Trade and Regulatory Reform : Insights from Country Experience*, Paris, OECD Publications, 2001, p. 97; Nicolaidis (K.) et Shaffer (G.), « Transnational Mutual Recognition Regimes: Governance without Global Government », *Law and Contemporary Problems*, vol. 68 / 3, octobre 2005, p. 263-318 ; Nicolaïdis (K.) et Schmidt (S. K.), « Mutual recognition 'on trial' : the long road to services liberalization », *Journal of European Public Policy*, 2007, vol. 14, n° 5, pp. 717-734.

produit ou du service. Dans cette perspective, la reconnaissance mutuelle pure constitue bien une alternative à la fois à la règle du traitement national et à l'harmonisation.

192. En revanche, la reconnaissance mutuelle gérée est une forme plus élaborée et nettement moins radicale de reconnaissance. En effet, dans le cadre de la reconnaissance mutuelle gérée, les États fixent au cas par cas les modalités de la reconnaissance au sein d'un accord de reconnaissance mutuelle. L'accord détermine quelles sont les conditions préalables à la reconnaissance, son étendue, le degré d'automaticité du dispositif ainsi les garanties *ex post* qui viendront compléter le mécanisme. Ainsi, les États peuvent-ils prévoir qu'un certain degré d'harmonisation législative constitue un préalable nécessaire à l'instauration d'un régime de reconnaissance mutuelle, exclure certaines catégories de biens et de services du champ d'application de la reconnaissance ou, encore, conserver un pouvoir résiduel pour apprécier l'équivalence entre un produit étranger et un produit national et refuser la reconnaissance lorsque la règlementation étrangère et leur règlementation nationale divergent trop fortement.

193. En intégrant des éléments de la règle du traitement national et de l'harmonisation, la reconnaissance mutuelle gérée permet ce faisant de concilier les objectifs de prime abord antinomiques de libéralisation et de règlementation des échanges internationaux. Les États s'accordent sur le principe de la reconnaissance, tout en l'entourant de conditions et de gardes fous. Comme le souligne Kalypso Nicolaïdis, contrairement à la reconnaissance mutuelle pure, cette forme de reconnaissance « permet pour ainsi dire de réintroduire 'par la porte de derrière' les impératifs réglementaires dans le processus de libéralisation des échanges »[315]. Elle constitue par conséquent la forme de reconnaissance privilégiée par les États européens que le caractère par trop absolu de la reconnaissance mutuelle pure rebute.

---

[315] « *The 'managed' character of mutual recognition entails the reintroduction of regulatory imperatives 'through the back door', as it were, in the process of trade liberalisation* ». Nicolaïdis (K.), « Harmonisation and Recognition : What Have we Learned ? », art cit, p. 107.

Tableau 1 : Les caractéristiques principales de la reconnaissance mutuelle gérée

Examples of variation in :	Products	Professional services	Financial services
Prior conditions Requirements for equivalence between national systems	a. Equivalence of health, safety and other technical standards b. Equivalence of standards of enforcement, including of testing and certification procedures c.Mutual recognition of accreditation bodies d. *Ex ante* confidence building measures	a. Equivalence of professional standards b. Equivalence of accreditation and licensing procedures c.Inter-recognition between competent bodies	a. Equivalence of prudential standards b. Equivalence of autorisation and licensing procedures
Automaticity Regulatory scope of recognition and residual entry requirements from the view point of the entrant	a. Test data & inspection report vs. Final approval b. Additional tests and approval procedures	a. Eligibility : recognition of professional training and competence b. Compensatory requirements	a. Notification by home state b. Proof of licencing
Scope of access Limitations on scope of access to the importing country market	Usually full scope of access except for consumer type (Limitations on market access stem from other market characteristics, *e.g.* distribution channels, fragmented domestic jurisdiction)	a. Right to practice vs. Title b. Scope of permissible activity c.Rules of conduct and enforcement d. Cross-border supply vs ; establishment e. Temporary vs. Permanent right of access	a. Initial entry vs. On-going supervision b. Scope of permissible activities/products c.Rules of conduct and enforcement d. Cross-border supply vs. Establishment e. Consumer type
Ex post guarantees Alternatives to host country control	a. Mutual monitoring b. Collaboration and accountability c.Competition law and dispute resolution mechanisms d. Case-by-case safeguards and overall responsibility		

Source : Nicolaïdis (K.), « Harmonisation and Recognition : What have we learned ? », *in Trade and Regulatory Reform : Insights from Country Experience*, OECD Publications, 2001

2) L'institution de la reconnaissance mutuelle par la Cour de justice

194. Dans le droit de l'Union, la paternité du principe de reconnaissance mutuelle revient à la Cour de justice. Dans son arrêt *Cassis de Dijon*, la Cour fixe les grands traits de la reconnaissance mutuelle judiciaire qui seront repris dans sa jurisprudence ultérieure.

195. Le premier trait qui caractérise le principe de reconnaissance mutuelle est l'introduction d'un nouveau postulat qui confère une portée maximale aux libertés de circulation[316] : l'équivalence des législations nationales. En effet, à partir du moment où les législations nationales sont tenues pour équivalentes, un État membre ne peut plus se prévaloir d'une différence de règlementation pour s'opposer à l'entrée sur son territoire des marchandises étrangères. Par principe, ces dernières bénéficieront pleinement de la liberté de circulation.

196. Le second trait distinctif du principe tient au fait que l'équivalence des législations nationales constitue une présomption simple. Autrement dit, la présomption d'équivalence peut être renversée. Seulement – et c'est en ce sens que le principe de reconnaissance mutuelle revêt un caractère véritablement révolutionnaire – la charge de la preuve incombe désormais à l'État d'accueil. C'est à lui qu'il revient d'évaluer les règlementations nationales pour démontrer au cas par cas que la règlementation de l'État d'origine ne protège pas de manière satisfaisante les intérêts légitimes qui sont protégés par sa propre législation[317]. Lorsque la présomption d'équivalence est renversée, les États sont autorisés à refuser la reconnaissance et à exiger que les produits étrangers se conforment à leur règlementation nationale. On voit donc bien que la règle du traitement national ne disparait pas tout à fait avec l'arrêt *Cassis de Dijon*. Elle se maintient de façon résiduelle.

197. Troisième trait marquant de la reconnaissance mutuelle dans l'arrêt *Cassis de Dijon* : la compétence résiduelle de l'État pour s'opposer à la reconnaissance est

---

[316] Maduro (M. P.), *We The Court, The European Court of Justice and the European Economic Constitution*, *op. cit.*

[317] Sur l'appréciation d'équivalence des législations par l'État membre de destination du produit, voy. Communication interprétative de la Commission, « Faciliter l'accès de produits aux marché d'un autre État membre : l'application pratique de la reconnaissance mutuelle », *JOUE*, C 265/2, 4.11.2003

étroitement encadrée par le droit de l'Union. Tout d'abord, la liste des motifs d'intérêt général susceptibles d'être avancés par les États membres pour faire obstacle à la libre circulation des marchandises – et donc pour refuser de reconnaitre l'équivalence d'une législation étrangère – est fixée par le droit de l'Union, que ce soit dans les traités (article 36 TFUE) ou dans la jurisprudence de la Cour (théorie des exigences impératives d'intérêt général). L'État d'accueil qui entend s'opposer à la reconnaissance d'une législation étrangère doit alors démontrer que sa propre législation poursuit un motif d'intérêt général consacré par le droit de l'Union qui n'est pas, ou insuffisamment, pris en charge par la législation étrangère. De plus, les exigences fixées par sa législation doivent-elles être proportionnées à l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire.

198. En raison de la compétence résiduelle de l'État d'accueil pour refuser la reconnaissance, la reconnaissance mutuelle telle que l'applique la Cour ne conduit donc pas nécessairement à la suppression de la diversité réglementaire au profit du plus petit dénominateur commun en termes de protection[318]. Il n'en reste pas moins vrai que dans la plupart des affaires qui lui sont soumises, la Cour de justice rejette les justifications avancées par les États pour maintenir leur règlementation[319].

3) L'appropriation du principe de reconnaissance mutuelle par le législateur européen

199. D'origine jurisprudentielle, le principe de reconnaissance mutuelle va rapidement faire l'objet d'une appropriation par le législateur européen dans le cadre de la « nouvelle approche » (a). La reconnaissance des décisions nationales d'autorisation de mise sur le marché trouve son origine dans cette appropriation (b).

---

[318] « Le fait qu'un État membre impose des règles moins strictes que celles imposées par un autre État membre ne signifie pas que ces dernières sont disproportionnées et, partant, incompatibles avec le droit communautaire», CJCE, 1996, *Reisebüro Broede*, aff. C-3/95, *Rec*, pp. I-6511, point 42 ; CJCE, 10 mai 1995, *Alpine Investments*, C-384/93, Rec. I-1141, point 51.

[319] Weatherill (S.), « Pre-emption, Harmonisation and the Distribution of Competence to Regulate the Internal Market », art cit, p. 47.

a. La systématisation de l'arrêt Cassis de Dijon et la « nouvelle approche »

200. Saisissant les potentialités intégratrices du principe de reconnaissance mutuelle, la Commission européenne va rapidement s'attacher à systématiser l'approche adoptée par la Cour de justice dans l'arrêt *Cassis de Dijon*[320].

201. En premier lieu, la présomption d'équivalence des législations nationales offre à la Commission l'occasion de repenser les interventions du législateur européen. Puisque la reconnaissance mutuelle permet aux marchandises de bénéficier par principe de la liberté de circulation sans qu'aient été préalablement harmonisées les législations nationales, la Commission considère que les interventions du législateur européen dans le marché intérieur peuvent se faire plus rares. Elles seront désormais cantonnées aux domaines qui demeurent les plus rétifs à la reconnaissance mutuelle, parce que, du fait des divergences existantes entre les législations nationales et du caractère sensible des marchandises en cause, les États membres y sont facilement admis à se prévaloir de motifs d'intérêt général pour refuser la reconnaissance[321].

202. Pour la Commission européenne, ce recentrement de l'intervention législative doit, en second lieu, se doubler d'une « nouvelle approche » en matière règlementaire[322]. Le législateur européen doit cesser de régler dans le détail les dispositions techniques, par exemple d'ordre industriel ou alimentaire, au profit de l'établissement des « exigences essentielles » en matière de santé et de sécurité auxquelles devront répondre les produits. Les normes techniques additionnelles introduites par les États membres seront alors soumises au régime de la reconnaissance mutuelle. L'allègement du contenu des textes

---

[320] Communication de la Commission sur les suites de l'arrêt rendu par la Cour de justice des Communautés européennes, le 20 février 1979, dans l'affaire 120-78 (Cassis de Dijon), *JOCE*, C 256/2, 3.10.80.

[321] Voy. notamment la Communication de la Commission sur les suites de l'arrêt rendu par la Cour de justice des Communautés européennes, le 20 février 1979, dans l'affaire 120-78 (Cassis de Dijon), *JOCE*, C 256/2, 3.10.80 et le Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen (Milan, 28-29 juin 1985), *L'achèvement du marché intérieur*, COM (85) 310 final, Bruxelles, p. 18

[322] Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen (Milan, 28-29 juin 1985), *L'achèvement du marché intérieur*, COM (85) 310 final, Bruxelles, p. 18 ; Résolution du Conseil du 7 mai 1985, concernant une nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation, 85/C 136/01, *J.O.*, n° C 136, du 4 juin 1985, p.1 ; Résolution du Conseil du 21 décembre 1989, concernant une approche globale en matière d'évaluation de la conformité, 90/C 10/01, *J.O.*, n° C 10, du 16 novembre 1990, p. 1. Voy. également Aubry-Caillaud (F.), *La libre circulation des marchandises, nouvelle approche et normalisation européenne*, s.l., Pedone, 1998.

d'harmonisation marque la fin de ce qu'on a pu appeler les « euro-produits », fabriqués conformément à une règlementation européenne exhaustive.

203. Tout se passe donc comme si le principe de reconnaissance mutuelle jouait comme un principe de moindre intervention du législateur européen [323]. Tout d'abord, l'intervention d'une règlementation européenne est désormais limitée aux seuls cas où la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle se heurte à des blocages. Martin Bangemann, Commissaire européen responsable de la mise en œuvre du programme d'action pour la réalisation du marché intérieur au 31 décembre 1992, a souligné l'importance de cette réorientation politique : selon lui, au-delà des 300 directives du Livre blanc de 1985, la consécration du principe de reconnaissance mutuelle a permis de faire l'économie de près de 3000 directives[324]. Ensuite, le contenu même des interventions du législateur se voit réduit, dans la mesure où l'objectif assigné au législateur européen n'est plus l'harmonisation complète des législations nationales, mais, plus modestement, l'établissement des conditions de mise en œuvre de la reconnaissance mutuelle. Priorité est donc donnée à l'harmonisation minimale par rapport à l'harmonisation exhaustive, laquelle était de toute manière particulièrement difficile à réaliser. En traçant une ligne de démarcation au-delà de laquelle les institutions de l'Union doivent se garder d'intervenir, à défaut de quoi leur intervention pourrait s'avérer contreproductive, le principe de reconnaissance mutuelle plonge incontestablement ses racines dans les traditions libérales du moindre gouvernement comme forme du bon gouvernement[325].

---

[323] En ce sens, la Commission européenne établit un lien explicite entre le principe de reconnaissance mutuelle et la subsidiarité, dans la mesure où la reconnaissance mutuelle permet d'éviter une intervention systématique du législateur européen. « L'application de ce principe s'inscrit également dans la perspective d'une application dynamique de la subsidiarité : en évitant la mise en place systématique d'une règlementation détaillée au niveau communautaire, la reconnaissance mutuelle assure un plus grand respect des traditions locales, régionales et nationales et permet de maintenir la diversité des produits et des services qui pénètrent les marchés », Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « La reconnaissance mutuelle dans le cadre du suivi du Plan d'action pour le Marché intérieur », le 16 juin 1999, COM (1999) 299 final., p. 2.

[324] Propos cité par Mattera (A.), « La reconnaissance mutuelle : une valeur historique ancienne, un principe juridique intégrationniste, l'assise politique d'un modèle de société humaniste », *R.D.U.E.*, 2009, vol. 3, p. 385.

[325] Foucault (M.), *La Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*, Hautes Études, EHESS, Gallimard, Seuil, 2004.

b. La reconnaissance mutuelle des autorisations de mise sur le marché

204. Le secteur des produits soumis à autorisation constitue sans aucun doute le terrain privilégié de l'appropriation législative du principe de reconnaissance mutuelle. Sont en effet soumis à un régime d'autorisation les marchandises et les produits qui requièrent une vigilance particulière de la puissance publique en raison des dangers qu'ils présentent pour la santé humaine, la sécurité, l'environnement ou encore la préservation de la faune et de la flore sauvage. C'est la raison pour laquelle, dans des matières aussi hétéroclites que les médicaments[326], les produits biocides[327], les véhicules à moteur[328], les espèces protégées[329], ou encore les OGM[330], le législateur européen va s'employer à harmoniser les procédures et les conditions de délivrance des autorisations de commercialisation et d'utilisation, afin de pouvoir ensuite instaurer, sur cette base, un régime de reconnaissance mutuelle des autorisations nationales. Le législateur européen a adopté une démarche similaire en ce qui concerne les autorisations de transfert de déchets[331].

---

[326] Règlement (CE) n° 726/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant l'Agence européenne des médicaments, *JO* L 136 du 30.4.2004, pp. 1-33.

[327] Règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides, *JO* L 167 du 27.6.2012, pp. 1-123.

[328] Directive n° 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 septembre 2007 établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules, *JO* L 263 du 9.10.2007, pp. 1-160.

[329] Règlement (CE) nº 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce**,** *JO* L 061 du 03/03/1997 pp. 1-69.

[330] Directive n° 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil - Déclaration de la Commission, *JO* L 106 du 17.4.2001, pp. 1–39.

[331] Règlement n° 1013/2006 du Parlement et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets, *JO* L 190 du 12.7.2006, pp. 1-98.

Section 2 : L'approfondissement et l'extension du principe de reconnaissance mutuelle : la mise en place de mécanismes de reconnaissance des décisions nationales

205. L'extension de la reconnaissance mutuelle à de nouveaux domaines s'accompagne de l'approfondissement et de la sophistication de ses mécanismes. On assiste alors à une multiplication des actes de droit dérivé ayant pour objet de permettre à une décision administrative nationale de produire ses effets sur le territoire des autres États membres. Cette évolution est d'abord sensible au sein du marché intérieur où le recours au principe de reconnaissance mutuelle se généralise (I). Elle est également sensible au-delà du marché intérieur, notamment dans la mesure où le principe de reconnaissance mutuelle devient la « pierre angulaire » de la construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (II).

I. La généralisation du principe de reconnaissance mutuelle dans le marché intérieur

206. La reconnaissance mutuelle n'est pas restée cantonnée au domaine de la libre circulation des marchandises au sein du marché intérieur. Son emploi a été généralisé par l'action conjointe de la Cour de justice et du législateur européen à l'ensemble des grandes libertés du traité (A). L'Union recourt également à la reconnaissance mutuelle dans ses relations avec les États tiers (B).

A. La mise en place de la reconnaissance mutuelle dans le domaine de libre circulation des services et des personnes

207. En matière de services, la reconnaissance mutuelle d'origine juridictionnelle a connu un succès limité (1). Il est donc revenu au législateur européen d'introduire dans certains secteurs un système de reconnaissance mutuelle des décisions administratives nationales autorisant l'exercice d'une activité professionnelle (2). Le cas de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles illustre la pluralité et les ambiguïtés des mécanismes de reconnaissance des décisions administratives (3).

1) Les limites de la reconnaissance mutuelle d'origine juridictionnelle

208. Comme en matière de libre circulation des marchandises, il est revenu à la Cour de justice d'introduire le principe de reconnaissance mutuelle dans le domaine de la libre prestation de services et de la liberté d'établissement[332]. En vertu de la jurisprudence de la Cour, un État membre ne peut pas subordonner l'accès à son marché au respect des exigences fixées par sa réglementation nationale sans avoir préalablement examiné si des exigences comparables n'ont pas déjà été satisfaites dans l'État d'origine du prestataire[333].

209. Ainsi, dans son arrêt *Webb*[334]rendu en 1981 la Cour considère que « le respect du principe de la libre prestation de services exige que l'État membre destinataire de la prestation […] tienne compte des justifications et garanties déjà présentées par le prestataire pour l'exercice de son activité dans l'État membre d'établissement ». De même dans l'arrêt *Vlassopoulou*[335], la Cour estime qu'une législation nationale qui ne tiendrait pas compte des qualifications acquises par un ressortissant de l'Union dans un autre État membre serait contraire au principe de la liberté d'établissement. Par conséquent, il incombe à un État membre saisi d'une demande d'autorisation d'exercer une profession réglementée « de prendre en considération les diplômes, certificats et autres titres que l'intéressé a acquis dans le but d'exercer cette même profession dans un autre État membre en procédant à une comparaison entre les compétences attestées par ces diplômes et les connaissances et qualifications exigées par les règles nationales »[336]. En cas

---

[332] Mattera (A.), « Les principes de "proportionnalité" et de la 'reconnaissance mutuelle" dans la jurisprudence de la Cour en matière de libre circulation des personnes et des services: de l'arrêt "Thieffry" aux arrêts "Vlassopoulou", "Mediawet" et "Dennemeyer" », *R.M.U.E.*, 1991, vol. 4, p. 191. Voy. déjà CJCE, 3 décembre 1974, *Van Binsbergen*, aff. C-33/74, *Rec.*, p. 1299.

[333] CJUE, 9 mars 2000, *Commission c. Italie*, aff. C-358/98, *Rec.*, p. I-1255, CJUE, 7 octobre 2004, aff. C-189/03, *Rec.*, pp. I-9289.

[334] CJCE, 17 décembre 1981, *Procédure pénale c. Alfred John Webb*, aff. C-279/80, *Rec.*, p. 3305, point 20. Voy. également, CJCE, 25 juillet 1991, *Säger*, aff. C-76/90, *Rec.*, p. I-04221 ; CJCE, 11 mars 2004, *Commission c. France*, aff. C-496/01, *Rec.*, pp. I-02351.

[335] CJCE, 7 mai 1991, *Irène Vlassopoulou c. Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden*-Württemberg, aff. C-340/89, *Rec.*, p. I-2357. Cet arrêt intervient malgré l'absence d'intervention du législateur européen pour établir un système de reconnaissance des diplômes prévu par l'article 53 TFUE.

[336] CJCE, 7 mai 1991, *Irène Vlassopoulou c. Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden*-Württemberg, aff. C-340/89, *Rec.*, pp. I-2357, point 16.

d'équivalence, l'État d'accueil est tenu de considérer que le diplôme étranger permet de satisfaire aux conditions exigées par sa règlementation nationale.

210. L'introduction juridictionnelle de la reconnaissance mutuelle dans le domaine des services n'a cependant pas connu un succès comparable à celui qui avait été le sien en matière de marchandises. L'appréciation de l'équivalence des législations y est en effet autrement plus complexe que pour les marchandises. Bien souvent, elle ne peut pas être faite sur une base purement technique et rend nécessaire l'appréciation des politiques conduites par les États notamment en matière sociale, de santé ou d'éducation[337]. Par conséquent les États ont eu tendance à justifier de nombreuses dérogations à l'application de la reconnaissance mutuelle en invoquant des raisons d'intérêt général. Par ailleurs, pour certaines activités de services particulièrement réglementées (services financiers, services de transport, services des télécommunications, de la radiodiffusion, service postal, distribution de gaz et d'électricité, transport ferroviaire, jeux d'argent), la reconnaissance mutuelle sous sa forme juridictionnelle est rendue presque impossible, tout autant au regard de l'extrême diversité des règles applicables à ces activités dans chaque État membre, que du fait de la présence de nombreux monopoles publics. Pour ces raisons, la mise en œuvre du principe dans le domaine des services exige le plus souvent une intervention du législateur pour orchestrer la reconnaissance et procéder à des rapprochements législatifs préalables[338].

2) Le système de reconnaissance mutuelle des « passeports » européens

211. Afin de simplifier la procédure de reconnaissance, le législateur européen a introduit dans certains secteurs d'activité un système de « passeports » européens. Délivrés par un État membre sur la base d'une réglementation harmonisée, les passeports

---

[337] Hatzopoulos (V.), « Le principe de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services », art cit. Ce dernier auteur considère que les débats qui ont entouré la question de l'exclusion des services publics des règles de la libre circulation des services sont particulièrement significatifs du fait que « la reconnaissance mutuelle des mesures nationales réglementant les services ne peut pas se faire sur la base de considérations purement techniques (concernant la santé, la sécurité, l'environnement et les consommateurs), mais suppose un accord de base sur des questions bien plus larges et plus délicates », *ibidem*, p.59.

[338] Pelkmans (J.), « Mutual recognition in Goods and Services : An Economic Perspective » dans Kostoris Padoa Schiopppa (F.) (dir.), *The Principle of Mutual Recognition in the European integration Process*., Palgrave Macmillan, 2005, p. 109.

européens permettent à leurs détenteurs d'exercer leur activité sur l'ensemble du territoire de l'Union.

212. Il en va notamment ainsi dans le secteur bancaire et des services financiers[339]. Sur la base de règles et de standards harmonisés, un établissement bancaire autorisé à exercer son activité dans un État membre peut ensuite se prévaloir de cette autorisation nationale pour s'installer dans les autres États membres. Il n'a pas besoin de solliciter de nouvelles autorisations dans les États membres de destination. De manière comparable, l'Union européenne a mis en place un système de « licence communautaire » pour l'accès à la profession de transporteur routier, qui permet au détenteur d'une licence communautaire, délivrée au niveau national, d'exercer son activité de transport de marchandises ou de passagers sur l'ensemble du territoire de l'Union[340].

213. Autoriser qu'un prestataire de services légalement établi dans un État membre accède au marché d'un autre État membre ne signifie pas, pour autant, que la prestation fournie dans l'État d'accueil doive être soumise à la loi du pays d'origine du prestataire[341]. Pareille extension de la reconnaissance mutuelle aux conditions d'exercice de l'activité de services reste extrêmement rare. Elle a toutefois été réalisée avec l'adoption d'une série de directives intégrant une clause dite « du marché intérieur »[342]. Mais c'est surtout dans la

---

[339] Directive n° 2004/39/CE du Parlement et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les marchés d'instruments financiers, modifiant les directives 85/611/CE et 93/6/CEE du Conseil et la directive 2000/12/CE du Parlement et du Conseil et abrogeant la directive 93/22/CEE du Conseil, *J.O.* L 145 du 30.04.04, p. 1-44.

[340] Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil; Règlement (CE) n° 1072/2009 du 21 octobre 2009 du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route, *J.O.*, 14.11.2009 ; Règlement (CE) n° 1072/2013 du Parlement et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route, *JO* L 300 du 14.1.2009, p. 72-87 ; Règlement (CE) n°1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus.

[341] CJCE, 30 avril 1986, *Commission c. France*, aff. 96/85 dite « Double cabinet », *Rec.*, p. 1475, pt 10 : « Les ressortissants d'un État membre qui exercent leurs activités professionnelles dans un autre État membre y sont tenus au respect des règles qui régissent, dans cet État membre, l'exercice de la profession en cause », CJCE, 13 mai 1997, *République fédérale d'Allemagne c. PE et Conseil de l'Union européenne*, aff. C-233/94, pt 64.

[342] Les prestations en cause ont toutes pour point commun de se réaliser sans déplacement physique du prestataire : Directive « Télévision sans frontières », 97/36/CE du PE et du Conseil du 30 juin 1997 modifiant la directive 89/552/CE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives,

première et très controversée proposition de directive « services » qu'elle trouve son expression la plus aboutie :

> « Les États membres veillent à ce que les prestataires soient soumis uniquement aux dispositions nationales de leur État membre d'origine relevant du domaine coordonné. Le premier alinéa vise les dispositions nationales relatives à l'accès à l'activité d'un service et à son exercice, et notamment celle régissant le comportement du prestataire, la qualité ou le contenu du service, la publicité, les contrats et la responsabilité du prestataire »[343].

214. Une telle proposition a constitué un projet radical visant à introduire une reconnaissance mutuelle pure, également appelée le principe de la loi du pays d'origine[344]. Elle prévoyait, en effet, l'application de la loi du pays d'origine tant aux conditions d'accès et d'exercice d'une large gamme d'activités de services, qu'à la résolution des différends portant sur l'exécution d'une prestation, sans procéder préalablement à une harmonisation des législations nationales. Dans cette perspective, la méthode de la reconnaissance s'apparente davantage à l'introduction de véritables règles de conflit de lois, sur le modèle de celles qui se rencontrent en droit international privé, qu'à un système permettant à une décision administrative étrangère de produire ses effets sur le territoire d'un autre État. En effet, du point de vue de la méthode employée, il n'est absolument pas équivalent de dire « l'autorisation délivrée à un prestataire de services par l'État A est valable dans l'État B » et « la loi applicable à une prestation de services est la loi du pays d'origine du prestataire ». Le rejet de la proposition initiale de la Commission sur la loi du pays d'origine dans la directive finalement adoptée – et le refus de faire figurer explicitement le principe de reconnaissance mutuelle dans le texte final – reflètent les difficultés sur lesquelles vient buter la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle dans le domaine des services.

---

règlementaires et administratives des États relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, *J.O.*, n° L 202, du 30 juillet 1997, p. 60 ; Directive 1999/93 du PE et du Conseil du 13 décembre 1999 pour un cadre communautaire pour les signatures électroniques, *J.O*, n° L 13, du 19 janvier 2000, p. 12 ; Directive 2002/58/CE du PE et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques, *J.O*, L 201, du 31.7.2002, p. 37. Voy. Laazouzi (M.), « La clause marché intérieur » dans Azzi (T.) et Boscovic (O.), (dir.) *Quel avenir pour la théorie générale du conflit de lois ?*, 2015, p. 205.

[343] Article 16 de la Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur COM(2004) 2 final, 13 janvier 2004.

[344] Nicolaïdis (K.) et Schmidt (S. K.), « Mutual recognition 'on trial' : the long road to services liberalization », art cit. Hatzopoulos (V.), « Le principe de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services », art cit.

3) L'exemple de la reconnaissance des qualifications professionnelles : un système de reconnaissance des décisions administratives ?

215. Le principe de reconnaissance mutuelle des diplômes est inscrit à l'article 53 TFUE. Du milieu des années 1970 au milieu des années 1980, la Communauté européenne a adopté plusieurs directives sectorielles permettant, sur la base d'une harmonisation des règles nationales, la reconnaissance des diplômes pour six professions de santé (médecins, dentistes, infirmiers, vétérinaires, sages-femmes, pharmaciens) et pour les architectes. À compter des années 1990, l'approche sectorielle est abandonnée au profit d'un système général de reconnaissance de l'équivalence des diplômes, applicable à l'ensemble des professions réglementées qui ne sont pas visées par des textes spécifiques. Contrairement à l'approche sectorielle, ce dernier n'entraine aucune harmonisation des cycles de formation. L'ensemble des textes législatifs relatifs à la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles est désormais intégré au sein d'un document unique, qui procède également à la codification de la jurisprudence de la Cour : la directive n° 2005/36/CE[345].

216. La directive n° 2005/36/CE présente un intérêt particulier en ce qu'elle comporte deux régimes distincts de reconnaissance des qualifications professionnelles. Reprenant l'approche sectorielle, elle prévoit, en premier lieu, la reconnaissance automatique des diplômes donnant accès aux professions médicales et à la profession d'architecte, sur la base d'une harmonisation des exigences minimales des formations concernées[346]. Incontestablement, dans ce système de reconnaissance automatique, la reconnaissance porte sur la décision administrative étrangère (diplôme, certificat ou tout autre titre de formation) délivrée par un autre État membre. À cet égard, la directive contient en annexes une liste exhaustive des diplômes appelés à bénéficier de la reconnaissance automatique et des autorités habilitées à les délivrer. De leur côté, les autorités de l'État d'accueil habilitées à recevoir la demande de reconnaissance sont dans une situation de compétence

---

[345] Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.* L 255 du 30 septembre 2005, p. 22.

[346] Article 21, § 1 et 3, de la directive 2005/36/CE.

liée[347]. Les diplômes étrangers figurant en annexes doivent bénéficier sur le territoire de l'État d'accueil du même effet que les titres de formation similaires qui y sont délivrés, et ainsi permettre à leurs détenteurs d'accéder aux activités professionnelles et de les exercer dans les mêmes conditions que les nationaux, en utilisant le titre professionnel de l'État d'accueil.

217. Le second régime de reconnaissance des qualifications professionnelles, le système général, fonctionne selon des règles différentes. En l'absence d'harmonisation des conditions minimales de formation, la reconnaissance mise en œuvre par le système général est dépourvue d'automaticité. Le diplôme étranger ne produit pas d'effets juridiques en lui-même. Cependant, l'État d'accueil est tenu de prendre en compte les qualifications sanctionnées par le diplôme étranger et d'apprécier si elles sont équivalentes à celles qu'il exige pour l'accès à une profession réglementée. Le pouvoir d'appréciation de l'État d'accueil est fortement encadré par le droit de l'Union. En effet, d'une part, la directive fixe les principes directeurs qui doivent guider les États membres dans cette comparaison ; d'autre part, elle encadre les mesures compensatoires que les États membres peuvent adopter en cas de divergences (épreuve d'aptitude ou stage d'adaptation). À proprement parler, le système général porte sur la reconnaissance des exigences matérielles qui sont attestées par le diplôme étranger. Il ne s'agit donc pas de permettre au diplôme étranger de produire ses effets directement dans l'État de reconnaissance comme dans l'approche sectorielle[348]. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, dans le système général, l'expérience professionnelle est également intégrée au dispositif. Il est vrai que dans la mesure où les États membres ne sont pas autorisés à remettre en cause les qualités attestées par le diplôme étranger, la frontière entre les deux régimes peut toutefois sembler ténue[349]. Pour autant, la directive n° 2005/36 nous met bien

---

[347] CJUE, 30 avril 2014, *Ordre des architectes c. État belge*, aff. C-365/13, point 24.

[348] Voy. en ce sens déjà, CJCE, 7 mai 1991, *Vlassopoulou*, aff. C-340/89, *Rec.*, p. I-2357, point 16 ; CJUE, 13 novembre 2003, *Morgenbesser*, aff. C-313/01, *Rec.*, p. I-13467, pt. 57.

[349] Comme le remarque V. Hatzopoulos, au sujet de l'obligation de reconnaissance des conditions de délivrance d'une autorisation : « Poussée à ses limites, cette possibilité s'apparente à la reconnaissance de l'autorisation/enregistrement en tant que telle, sans pour autant pouvoir y être assimilée ». Hatzopoulos (V.), « Le principe de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services », art cit. Voy. sur cette distinction les développements infra. n° 0 et s., portant sur la distinction entre les mécanismes de reconnaissance directe et les mécanismes de reconnaissance indirecte.

en présence de deux régimes distincts : l'un dans lequel un acte administratif étranger est appelé à produire ses effets dans un autre État membre ; l'autre, dans lequel les éléments attestés par l'acte administratif étranger sont pris en compte par un autre État membre, selon des modalités déterminées par le droit de l'Union.

B. Les accords de reconnaissance mutuelle conclus avec les États tiers

218. Dans le prolongement des politiques mises en œuvre dans le marché intérieur, l'Union européenne a également conclu des accords de reconnaissance mutuelle avec des États tiers, en vue de favoriser le commerce international de marchandises[350]. Ces accords portent pour l'essentiel sur l'évaluation de la conformité des marchandises, plus rarement sur la reconnaissance des règles techniques étrangères[351].

219. Le schéma des accords de reconnaissance mutuelle portant sur l'évaluation de la conformité des marchandises est le suivant : chaque État partie à l'accord établit une liste d'organismes habilités à apprécier la conformité des biens produits sur son territoire avec la règlementation des autres États parties. Les organismes d'évaluation nationaux sont habilités à délivrer des « certificats de conformité » aux entreprises nationales qui produisent des biens qui sont conformes à la règlementation d'un autre Etat partie. Ces certificats de conformité sont ensuite reconnus par les autres États parties et permettent l'exportation des biens en cause sur leur territoire.

220. Cependant, les accords de reconnaissance mutuelle de ce type ont fait l'objet de critiques sévères de la part de la Commission européenne. Cette dernière a pointé du doigt leur coût élevé et leur relative inefficacité[352]. D'une part, en effet, les accords portant sur l'évaluation de la conformité n'atténuent pas les divergences substantielles qui peuvent

---

[350] Des accords bilatéraux ont été conclus entre l'UE et l'Australie, le Canada, Israël, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Suisse et les États-Unis.

[351] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « La reconnaissance mutuelle dans le cadre du suivi du Plan d'action pour le Marché intérieur », le 16 juin 1999, COM (1999) 299 final, Bruxelles.

[352] Document de travail de la Commission européenne, « Priorities for Bilateral/Regional trade related activities in the field of Mutual Recognition Agreements for industrial products and related technical dialogue », 25.08.2004, SEC (2004) 1072, Bruxelles.

exister entre les règlementations techniques nationales. Les producteurs doivent donc continuer à adapter leur production aux exigences règlementaires de chaque marché national. D'autre part, les organismes nationaux chargés d'évaluer la conformité des produits doivent s'adapter à la diversité des approches règlementaires nationales.

221. L'Union européenne semble donc désormais privilégier les accords de reconnaissance mutuelle dits « de type renforcé », reposant sur l'établissement de standards communs ou reconnus comme équivalents. Le système repose toujours sur la reconnaissance, par l'État d'importation, des certificats de conformité que l'État d'exportation délivre aux producteurs établis sur son territoire. Cependant, les certificats attestent alors de la conformité des produits à la règlementation de l'État de production, et non plus, comme dans le système précédent, de leur conformité à la règlementation de l'État d'importation. Par ces traits, le système mis en place par les accords de type renforcé se rapproche de celui qui régit le fonctionnement du marché intérieur en matière d'accréditation des organismes chargés d'évaluer la conformité des produits avec les prescriptions règlementaires pertinentes[353].

222. La convergence règlementaire substantielle induite par ce nouveau type d'accords a pu être perçue comme participant d'une stratégie européenne de « colonialisme règlementaire », l'Union cherchant à exporter ses standards en matière de règlementation au-delà du marché intérieur[354]. Il est par ailleurs intéressant de souligner que, forte de l'expérience acquise dans le marché intérieur, l'Union européenne a été la principale instigatrice de la transposition des mécanismes de reconnaissance mutuelle dans le système multilatéral du commerce international, en particulier au sein de l'OMC[355].

---

[353] Règlement (CE) n o 765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) n o 339/93 du Conseil (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *JO* L 218 du 13.8.2008, p. 30-47.

[354] Alemanno (A.), « Le principe de la reconnaissance mutuelle au-delà du marché intérieur : phénomène d'exportation normative ou stratégie de "colonialisme" règlementaire ? », *R.D.U.E.*, vol. 2, 2006, p. 273.

[355] Nicolaïdis (K.), « Non-Discriminatory Mutual Recognition : An Oxymoron in the New WTO Lexicon ? », dans Mavroidis (P.) et Blatter (P.) (dir.), *Non Discrimination in the WTO : Past and Present, Journal of World Trade*, University of Michigan Press, Michigan, p. 282.

II. L'extension de la méthode de la reconnaissance mutuelle au-delà du marché intérieur

223. Au-delà du marché intérieur, la prolifération des instruments de reconnaissance mutuelle des décisions publiques est tout aussi spectaculaire. L'extension la plus remarquable concerne, sans aucun doute, le domaine de la coopération judiciaire civile et pénale. Même s'il est vrai qu'elle vise alors au premier chef les décisions juridictionnelles, son application à certains types de décisions administratives n'est pas totalement exclue (A). Des mécanismes portant cette fois spécifiquement sur la reconnaissance de décisions administratives se rencontrent toutefois dans bien d'autres domaines en lien avec l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) ou en accompagnement des libertés de circulation (B).

A. L'extension remarquable de la reconnaissance mutuelle dans le domaine de la coopération judiciaire : la prolifération des instruments de reconnaissance des décisions de justice

224. Le Conseil européen de Tampere de 1999 a fait franchir un pas décisif à la méthode de la reconnaissance mutuelle. Son usage est désormais envisagé pour servir de « pierre angulaire » à la réalisation de la construction européenne dans de nouveaux domaines, d'autant plus sensibles qu'ils appartiennent au cœur des pouvoirs régaliens de l'État : la coopération judiciaire civile et pénale[356]. Le Traité de Lisbonne consacre dans le droit primaire le rôle déterminant joué par la reconnaissance mutuelle dans la réalisation de l'espace de liberté de sécurité et de justice (ELSJ)[357]. L'objectif poursuivi est celui de la création d'un espace européen de justice à même d'assurer la « libre circulation » des décisions des autorités judiciaires rendues dans un État membre[358]. Il n'existe cependant pas d'instrument unique en la matière. Bien au contraire, la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires se caractérise par une prolifération de textes dotés d'un champ

---

[356] Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, conclusions de la présidence (Document Presse 200/1/99).

[357] Voy. les articles 67 TFUE, 70 TFUE, 81 TFUE et 82 TFUE.

[358] Projet de programme des mesures sur la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle des décisions en matière civile et commerciale, *JO* C 12, 15.1.2001, p. 1–9.

d'application limité. Cet « arsenal complexe d'instruments disparates »[359] ne facilite pas l'intelligibilité du droit en la matière, et les institutions reconnaissent régulièrement la nécessité d'améliorer la cohérence des instruments existants[360].

225. L'étude de ces instruments présente pour nous un double intérêt. En premier lieu, il s'agit de savoir si les instruments de reconnaissance mutuelle mis en œuvre dans le champ de la coopération judiciaire peuvent couvrir certains types de décisions administratives. En second lieu, du point de vue de leur fonctionnement, il existe une parenté évidente entre la reconnaissance mutuelle des décisions de justice et la reconnaissance mutuelle des décisions administratives, dans la mesure où, dans les deux cas, les mécanismes de reconnaissance visent à permettre qu'une décision adoptée par une autorité publique dans un État membre produise ses effets dans un autre État membre.

1) La reconnaissance mutuelle en matière civile et commerciale ne recouvre pas les décisions administratives

a. Exclusion de la matière administrative

226. Bien avant le Conseil européen de Tampere, la Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale avait introduit des mécanismes de reconnaissance et d'exécution qualifiés de « réciproques » entre les États membres[361]. Avec l'extension des compétences de l'Union européenne suite à l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, ces questions ont été « communautarisées »[362]. Elles sont désormais couvertes par le

---

[359] Vernimmen-Van Tiggelen (G.) et Surano (L.), « Quel futur pour la reconnaissance mutuelle en matière pénale ? Analyse transversale » dans *The future of mutual recognition in the European Union/L'avenir de la reconnaissance mutuelle en matière pénale dans l'Union européenne*, s.l., Éditions de l'Université de Bruxelles, 2009, p. 550. Les deux auteurs constatent plus loin que « les praticiens ont du mal à suivre la mise en œuvre d'instruments multiples, complexes, mal coordonnés et parfois trop ciblés ».

[360] Par exemple, dans le programme de Stockholm, le Conseil européen reconnait « que l'essor de la législation dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice est impressionnant, mais qu'il présente des faiblesses en termes de chevauchement d'activités et un certain manque de cohérence » et plus loin, il évoque encore la nécessité « d'accroître la cohérence de la législation de l'Union en rationalisant les instruments existants ».

[361] *J.O.C.E.* L 299, 31 déc. 1972, p. 32.

[362] Titre IV du TCE « coopération judiciaire en matière civile ». Actuellement article 81 TFUE.

Règlement (UE) n° 1215/2012, dit « Bruxelles 1 bis »[363]. Depuis les années 2000, on assiste à une multiplication des règlements européens ayant pour objet de régir les effets, dans un État membre, des décisions rendues par les juridictions d'un autre État membre, que ce soit en complément du Règlement « Bruxelles 1 bis » ou dans des domaines connexes[364]. L'adoption de cette règlementation a eu pour conséquence de fortement réduire le domaine du droit commun des États membres relatif à l'effet des jugements étrangers.

227. L'ensemble de ces textes vise à permettre la « libre circulation », dans l'ensemble des États membres, des décisions rendues par les juridictions nationales en matière civile et commerciale. Cette reconnaissance devrait idéalement avoir un caractère automatique : toute décision rendue dans un État membre devrait pouvoir être reconnue et exécutée dans les autres États membres « sans mesures intermédiaires et sans motifs de non exécution »

---

[363] Règlement (UE) n° 1215/2012 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (refonte), *JO* L 351, 20 déc. 2012, p. 1. – Ce règlement a remplacé, le 10 janvier 2015, le règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, dit « Règlement Bruxelles I », *JO* L 12, 16 janv. 2001, p. 1. Ces règlements maintiennent l'application dans certains territoires de la convention de Bruxelles du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale.

[364] Règlement (UE) n° 2015/848 du Parlement européen et du Conseil, du 20 mai 2015 relatif aux procédures d'insolvabilité, *JO* L 141, 5 juin 2015, p. 19 ; Règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, dit « Règlement Bruxelles II bis », *JO* L 338, 23 déc. 2003, p. 1. – Ce règlement a remplacé le Règlement (CE) n° 1347/2000 du Conseil du 29 mai 2000, dit « Règlement Bruxelles II » ; Règlement (CE) n° 4/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et la coopération en matière d'obligations alimentaires, *JO* L 7, 10 janv. 2009, p. 1 ; Règlement (UE) n° 650/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relatif à la compétence, la loi applicable la reconnaissance et l'exécution des décisions, et l'acceptation et l'exécution des actes authentiques en matière de successions et à la création d'un certificat successoral européen, *JO* L 201, 27 juill. 2012, p. 107 ; Règlement (CE) n° 805/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées, *JO* L 143, 30 avr. 2004, p. 15 ; Règlement (CE) n° 1896/2006 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 instituant une procédure européenne d'injonction de payer, *JO* L 399, 30 déc. 2006, p. 1 ; Règlement (CE) n° 861/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges, *JO* L 199, 31 juill. 2007, p. 1 ; Règlement (CE) n° 1206/2001 du Conseil du 28 mai 2001 relatif à la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention des preuves en matière civile ou commerciale, *JO* L 174 du 27.6.2001, pp. 1–24 ; Règlement (UE) n ° 655/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 portant création d'une procédure d'ordonnance européenne de saisie conservatoire des comptes bancaires, destinée à faciliter le recouvrement transfrontière de créances en matière civile et commerciale, *JO* L 189 du 27.6.2014, pp. 59–92.

[365]. Car c'est seulement au prix de « l'élimination pure et simple de tout contrôle du juge de l'État requis sur la décision étrangère » qu'« un titre national [peut] circuler librement au sein de la Communauté » et être « considéré, dans chaque État requis, comme s'il s'agissait d'une décision rendue dans cet État » [366]. En pratique, cependant, la fongibilité des décisions nationales atteint rarement à un tel degré de pureté. Les États membres restent généralement autorisés à se prévaloir des motifs de non reconnaissance et des motifs de non exécution limitativement énumérés par les actes de droit dérivé[367]. Quant aux procédures intermédiaires d'*exequatur*, si elles ont parfois été supprimées de manière tout à fait spectaculaire[368], il reste de nombreux domaines pour lesquels elles ont été maintenues ; il est vrai, toutefois, sous une forme allégée.

228. Si les textes adoptés ont bien pour objet de favoriser la reconnaissance mutuelle de décisions rendues par une autorité publique, la matière administrative est toutefois explicitement écartée de leur champ d'application. Selon la formule consacrée, plusieurs de ces textes ne s'appliquent « notamment ni aux matières fiscales, douanières ou administratives ni à la responsabilité de l'État pour des actes ou des omissions commis dans l'exercice de la puissance publique *(« acta jure imperii »)* »[369]. Par ailleurs, la Cour de justice interprète la notion de « matière civile et commerciale », au sens du Règlement

---

[365] Conclusions du Conseil européen de Tampere et Projet de programme des mesures sur la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle des décisions en matière civile et commerciale (2001/C 12/01), *JO*, n°C12 du 15.01.2001, pp. 10-22.

[366] *Ibidem.*

[367] Voy. par exemple, les articles 21, 22 et 23 du Règlement « Bruxelles II bis », l'article 45 du Règlement « Bruxelles I bis ».

[368] C'est le cas pour le Règlement « Bruxelles 1 bis » *;* le Règlement (CE) n° 4/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et la coopération en matière d'obligations alimentaires ; le Règlement (CE) n° 805/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées ; le Règlement (CE) n° 1896/2006 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 instituant une procédure européenne d'injonction de payer et le Règlement « Bruxelles 2 bis », mais seulement en ce qui concerne le droit de visite.

[369] Voy. par exemple, article 2, § 1 du Règlement (CE) n° 861/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges ; article 1, § 1 du Règlement (UE) n ° 1215/2012 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale ; Article 2, § 1 du Règlement (UE) n ° 655/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 portant création d'une procédure d'ordonnance européenne de saisie conservatoire des comptes bancaires, destinée à faciliter le recouvrement transfrontière de créances en matière civile et commerciale.

« Bruxelles 1 bis », comme n'englobant pas les litiges dans lesquels l'autorité publique agit dans l'exercice de la puissance publique[370]. Il est par conséquent exclu que le règlement puisse servir à obtenir l'exécution d'une décision administrative nationale dans un autre État membre.

229. On notera toutefois avec intérêt que la Cour de justice, se livrant à une interprétation autonome[371] de la notion de « matières civiles », au sens cette fois du règlement n° 2201/2003, relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, a pu admettre que relevait bien du champ d'application du règlement la décision de placer un enfant dans une famille d'accueil prononcée par les autorités suédoises, alors même qu'une telle décision constitue en droit suédois un acte de droit public, attaquable devant les tribunaux administratifs[372].

b. Actes administratifs et actes authentiques

230. Certains des instruments qui interviennent en matière civile et commerciale autorisent en revanche la reconnaissance des actes authentiques, également qualifiés d'actes publics en droit international privé[373]. Par exemple, l'article 59 du Règlement (UE) n° 650/2012 sur les successions prévoit que « les actes authentiques établis dans un État membre ont la même force probante dans un autre État membre que dans l'État membre d'origine ou y produisent les effets les plus comparables, sous réserve que ceci ne soit pas manifestement contraire à l'ordre public de l'État membre concerné ». De son côté

---

[370] CJCE, 14 oct. 1976, *Eurocontrol*, aff. 29/76, *Rec.* 1541; CJCE, 15 février 2007, *Lechouritou*, aff. C-292/05, *Rec.*, p. I-1519; CJUE, 9 mars 2017, *Pula Parking*, aff. C-551/15, *Rec. num*. Compar. avec le principe traditionnellement admis en droit international privé de l'irrecevabilité des demandes émanant d'un État étranger fondées sur des dispositions de son droit public, supra. n° 110 et s.

[371] Sur l'interprétation autonome, voy. infra n° 236.

[372] CJUE, gr. ch., 27 novembre 2007, *C.*, aff. C-435/06, *Rec.* I-10141, point 53 ; CJUE, 2 avril 2009, *A.*, aff. C-523/07, *JO*, pp. I-2805, point 29.

[373] Pataut (E.), « La reconnaissance des actes publics dans les règlements européens de droit international privé » dans Lagarde (P.) (dir.), *La reconnaissance des situations en droit international privé*, Pedone, 2013, p. 147 ; Nourissat (C.) et al., « Pour la reconnaissance des actes authentiques au sein de l'espace de liberté de sécurité et de justice », *Petites Affiches*, 2012, p. 6. Plus généralement, sur la notion d'acte public en droit international privé, voy. Pamboukis (C.), *L'acte public étranger en droit international privé*, L.G.D.J., 1993 ; Callé (P.), *L'acte public en droit international privé*, Economica., 2004.

l'article 25 du Règlement (CE) n° 805/2004 portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées dispose qu'« un acte authentique certifié en tant que titre exécutoire européen dans l'État membre d'origine est exécuté dans les autres États membres sans qu'une déclaration constatant la force exécutoire soit nécessaire et sans qu'il soit possible de s'opposer à son exécution ». L'article 58 du Règlement « Bruxelles 1 bis » adopte une formulation similaire, en réservant toutefois à l'État de reconnaissance la faculté de s'opposer à l'exécution pour des raisons d'ordre public[374].

231. À la suite de l'arrêt *Unibank*[375] et du Règlement (UE) n° 1215/2012 dit « Bruxelles 1 bis », les actes authentiques sont définis en droit de l'Union comme des instruments établis par une autorité publique, ou toute autre autorité habilitée à le faire par l'État membre d'origine, dressés dans la forme requise, qui authentifient la signature et le contenu de l'acte authentique. La notion recouvre en réalité un ensemble d'actes très hétérogènes, parmi lesquels on trouve notamment les actes notariés, les actes d'état civil ou encore les transactions judiciaires. Matériellement, elle est toutefois limitée à ce que la doctrine de droit international privé a pris coutume d'appeler l'administration publique du droit privé[376].

232. La notion d'actes authentiques exclut l'ensemble des actes administratifs en raison de leur appartenance au droit public[377]. D'après le professeur Pamboukis, la distinction trouve son fondement dans la fonction différente exercée par l'organe public pour chaque type d'acte. En effet, lorsqu'il adopte un acte authentique, l'organe public est cantonné à un rôle passif, il « n'émet aucune volonté propre, mais se contente de recevoir formellement la volonté des particuliers »[378]. Par contre, une décision qu'elle soit administrative ou juridictionnelle constitue toujours l'expression de la volonté d'une

---

[374] L'article 46 du Règlement (CE) n°2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, « Règlement Bruxelles II bis ».

[375] CJCE, 17 juin 1999, *Unibank*, aff. C-260/97, *Rec.*, p. I-3724

[376] Pamboukis (C.), « L'acte quasi public en droit international privé », *Rev. crit. DIP*, 1993, p. 565.

[377] Pamboukis (C.), « L'acte quasi public en droit international privé », *Rev. crit. DIP*, 1993, p. 565 ; Pamboukis (C.), *L'acte public étranger en droit international privé*, L.G.D.J., 1993 ; Callé (P.), *L'acte public en droit international privé*, Economica., 2004.

[378] *Ibid.*

autorité publique et elle « détermine, sur le plan substantiel, les droits et les devoirs des particuliers »[379]. Le professeur Pamboukis oppose ainsi, d'un côté, la nature réceptive et le caractère partiel de l'acte authentique, lequel n'a pas d'existence indépendamment de l'expression de volonté des particuliers, et de l'autre, la nature volitive et le caractère complet de la décision administrative (ou juridictionnelle), cette dernière étant dotée d'une existence normative autonome[380].

233. La distinction entre actes authentiques et actes administratifs emporte des conséquences importantes sur les mécanismes de reconnaissance[381]. En matière d'acte authentique, dans la mesure où l'organe public n'exerce aucun pouvoir de décision, la reconnaissance porte uniquement sur l'*instrumentum* de l'acte, son enveloppe formelle, et ne présage en rien de la validité de son contenu, le *negotium*[382]. L'acte authentique reconnu bénéficie par conséquent d'une efficacité formelle, comprenant l'efficacité probatoire, mais il ne bénéficie pas d'une efficacité substantielle ; cette dernière étant en principe réservée aux seuls actes décisoires, parmi lesquels figurent les jugements et les décisions administratives[383].

---

[379] *Ibid.* Voy. également dans le même sens Niboyet (M.-L.) et De Geouffre de La Pradelle (G.), *Droit international privé, op. cit.*, p. 618. « Tantôt l'acte public, judiciaire ou non, est ravalé au rang d'instrument public – non décisionnel – quand l'effet de la règle de droit est conditionné à la simple intervention de l'autorité publique […] Tantôt,l'acte public est hissé au rang de décision quand le juge ou l'autorité assimilée procède à une affirmation de droit en vertu d'un pouvoir propre d'appréciation et énonce ainsi une nouvelle norme de nature catégorique, concrète et individuelle, indispensable à l'appréciation de la règle de droit »

[380] Pamboukis (C.), « L'acte quasi public en droit international privé », art cit.

[381] Niboyet (M.-L.) et De Geouffre de La Pradelle (G.), *Droit international privé, op. cit.*, p. 241 point 241.

[382] *Ibid.*, p. 242.

[383] Voy. cependant, sur l'extension de la méthode de la reconnaissance à l'efficacité substantielle de certaines catégories d'actes authentiques, *Ibid.*, p. 243 et 671, n° 273 et 766. Et pour une approche critique, Kohler (M.) et Buschbaum (M.), « La "reconnaissance" des actes authentiques prévue pour les successions transfrontalières. Réflexions critiques sur une approche entamée dans l'harmonisation des règles de conflits de lois », *Rev. crit. DIP*, 2010, p. 629. En principe, la reconnaissance d'un acte authentique porte uniquement sur son *instrumentum*. Le contenu de l'acte authentique reste, quant à lui, contestable devant les juridictions de l'État de reconnaissance, qui apprécieront sa validité selon le droit désigné par leurs règles de conflits de lois. Dans l'hypothèse où la reconnaissance bénéficierait également à l'efficacité substantielle de l'acte, la contestation de la validité de l'acte ne pourrait plus se faire qu'en application des règles et procédures de l'État d'origine. Il n'y a plus de contrôle de la loi applicable.

2) La reconnaissance mutuelle en matière pénale recouvre certaines décisions administratives

234. En matière pénale, le principe de reconnaissance mutuelle est apparu avec la décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen[384]. Comme en matière civile et commerciale, l'Union européenne a adopté en la matière un ambitieux programme de travail[385] qui a donné lieu à l'adoption, dans un temps relativement court, de plusieurs instruments visant à la reconnaissance des jugements et des décisions de nature pénale[386]. On remarque que contrairement à ce qui a été observé pour la matière civile et commerciale, la reconnaissance mutuelle en matière pénale peut concerner certains types de décisions administratives.

235. De manière remarquable, le programme de Stockholm adopté par le Conseil européen en 2010, fait figurer officiellement– quoique timidement – la matière administrative parmi les domaines susceptibles d'être couverts par ces instruments de coopération judiciaire en matière pénale[387]. La question est donc posée de l'applicabilité

---

[384] Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, *JO* L 190 du 18.7.2002, p.1.

[385] Programme de mesures destiné à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales, *JO*, C 012 du 15/01/2001 p. 0010 – 0022. Ce dernier a été précédé d'une importante communication de la Commission, « Reconnaissance mutuelle des décisions finales en matière pénale », COM (2000) 495, 26 juillet 2000.

[386] Décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires, *JO* L 76 du 22.3.2005, p. 16–30 ; Décision-cadre n° 2006/783/JAI du Conseil du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation, *JO* L. 328 du 24 novembre 2006, p. 59 ; Décision-cadre n° 2008/909/JAI concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans l'Union européenne, *JO* L. 327 du 5 décembre 2008 ; Décision-cadre n° 2008/947/JAI concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements et aux décisions de probation aux fins de la surveillance des mesures de probation et des peines de substitution, *JO* L. 337 du 16 décembre 2008 ; Décision-cadre n° 2008/978/JAI relative au mandat européen d'obtention de preuves visant à recueillir des objets, des documents et des données en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales, *JO* L. 350 du 30 décembre 2008, p. 72 ; Directive n° 2011/99/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la décision de protection européenne, *JO* L 338 du 21.12.2011, p. 2–18 ; Directive n° 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale, *JO* L 130 du 1.5.2014, pp. 1–36.

[387] Voy. Programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, du Conseil européen, adopté le 4 mai 2010, point 3.1.1 : « La reconnaissance mutuelle pourrait s'appliquer à tous les types de jugements et de décisions de nature judiciaire, que ce soit en matière pénale ou administrative, en fonction du système juridique concerné ». Le programme évoque également la formation des juges des

de certains de ces textes relativement à des actes et dans le cadre de procédures qui relèvent du droit administratif selon le droit interne des États membres. Sont ici tout particulièrement concernés les systèmes nationaux qui comportent des règles de « droit pénal administratif », permettant à une autorité administrative de prononcer des sanctions administratives, à l'instar des *Ordnungswidrigkeiten* du droit allemand et des *Verwaltungsübertretung* du droit autrichien. Mais la question se pose plus largement concernant les sanctions administratives adoptées par les autorités administratives indépendantes nationales, dès lors que celles-ci ne relèvent pas nécessairement de la compétence de juridictions pénales au sens du droit interne.

236. Il convient de rappeler que les notions de « matières civiles » et de « matières pénales » font l'objet d'une interprétation autonome en droit de l'Union européenne. La Cour de justice rappelle en effet régulièrement, qu'il découle tant des exigences d'application uniforme du droit, que du principe d'égalité, que les dispositions du droit de l'Union qui ne renvoient pas expressément au droit des États membres pour déterminer leur sens et leur portée, « doivent normalement trouver, dans toute l'Union, une interprétation autonome et uniforme qui doit être recherchée en tenant compte du contexte de la disposition et de l'objectif poursuivi par la règlementation en cause »[388]. Par conséquent, selon l'interprétation retenue des notions de « matières civiles » et de « matières pénales » dans les textes de droit dérivé, la reconnaissance mutuelle est susceptible de bénéficier à des mesures qui, du point de vue du droit interne, relèvent de la matière administrative. Ainsi, nous avons vu que la matière civile au sens du Règlement « Bruxelles 1 bis » ne comprend pas les litiges dans lesquels l'autorité publique agit dans l'exercice de la puissance publique[389], alors que la même notion au sens du Règlement n°

---

juridictions administratives, c'est reconnaitre que ces derniers participent à la mise en œuvre de l'ELSJ (point 3.2.1).

[388] CJUE, gr ch., 14 novembre 2013, *Marián Baláž,* aff. C-60/12, *Rec.*, p. 733, point 26 ; CJUE, gr. ch., 17 juillet 2008, *Szymon Kozlowski*, aff. C-66/08, *Rec.*, 2008 I-6041, point 42 ; CJUE, gr. ch., 16 novembre 2010, *Gaetano Mantello*, aff. C-261/09, *Rec.* 2010 I-11477, point 38.

[389] CJCE, 14 octobre 1976, *Eurocontrol*, aff. C-29/76, *Rec.*, p. 1541. En l'espèce il s'agissait d'obtenir le recouvrement de redevances dues par une personne de droit privé à un organisme de droit public, en raison de l'utilisation d'installation, alors même que cette utilisation est obligatoire et exclusive, et que le taux de redevances, les modes de calcul et les procédures de perception sont fixés unilatéralement par la puissance publique vis-à-vis des usagers.

2201/2003 peut exceptionnellement s'appliquer à des actes qui ont la qualité d'actes administratifs dans le droit interne d'un État membre[390].

237. En droit pénal, la Décision-cadre n° 2005/214/JAI sur la reconnaissance mutuelle des sanctions pécuniaires prévoit explicitement que le principe de reconnaissance mutuelle devrait s'appliquer aux sanctions pécuniaires infligées par une autorité administrative, « pour autant que l'intéressé ait eu la possibilité de faire porter l'affaire devant une juridiction ayant compétence notamment en matière pénale »[391]. La Cour considère que constitue une « juridiction ayant notamment compétence en matière pénale », toute juridiction qui applique une procédure qui réunit les caractéristiques essentielles d'une procédure pénale. Elle a ainsi pu juger que rentrait dans le champ d'application de la décision-cadre n° 2005/214/JAI, une sanction pécuniaire prononcée par une autorité administrative autrichienne et susceptible de recours devant une juridiction, qui bien qu'ayant la qualité de juridiction administrative en droit interne, réunit les caractéristiques essentielles d'une procédure pénale [392].

238. Pour autant, dans une circulaire ministérielle française du 28 octobre 2011, interprétant les dispositions du Code de procédure pénale qui transposent la décision-cadre n° 2005/124/JAI, le Garde des Sceaux exclut expressément les sanctions administratives françaises du champ d'application de la décision-cadre [393]. « Sous réserve de l'interprétation souveraine de la Cour de cassation », le Garde des Sceaux retient une conception de la notion de « juridiction compétente notamment en matière pénale » propre au droit interne :

> « Il n'existe en France aucune autorité « autre qu'une juridiction » compétente pour prononcer des condamnations en raison d'actes punissables au regard du droit français,

---

[390] CJUE, 7 novembre 2007, *C.*, aff. C- 435/2007, *Rec.*, p. I-10141.

[391] Décision-cadre 2005/214/ JAI, considérant 2 qui utilise la notion d'autorité administrative, alors que l'article 1, a), iii) précise que la directive s'applique aux sanctions pécuniaires rendues par « *une autorité de l'État d'émission autre qu'une juridiction en raison d'actes punissables au regard du droit national de l'État d'émission en ce qu'ils constituent des infractions aux règles de droit, pour autant que l'intéressé ait eu la possibilité de faire porter l'affaire devant une juridiction ayant compétence notamment en matière pénale* ».

[392] CJUE, gr ch., 14 novembre 2013, *Marián Baláž,* aff. C-60/12, *précit*.

[393] Circulaire du 28 octobre 2011 relative à la présentation des dispositions des articles 707-1 et D.48-6 à D.48-36 du code de procédure pénale.

pour lesquelles l'intéressé a la possibilité de faire porter l'affaire devant une juridiction compétente « notamment en matière pénale » : l'Autorité des marchés financiers, l'Autorité de la Concurrence, etc. ainsi que de nombreuses autres autorités peuvent prononcer des condamnations en raison d'actes punissables au regard du droit français, mais les recours contre les décisions de ces autorités relèvent des chambres civiles des cours d'appel ».

239. En revanche, il ressort de la même circulaire que l'État français est tenu d'exécuter les sanctions pécuniaires prononcées par une autorité administrative étrangère qui satisfont aux conditions posées par la décision-cadre.

240. La directive n° 2014/41/UE, concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale, est également applicable à certaines décisions administratives. Recourant à une formulation proche de celle utilisée dans la décision-cadre n° 2005/214/JAI sur la reconnaissance des sanctions pécuniaires, l'article 4, sous b) de la directive dispose qu'une décision d'enquête européenne peut être émise :

« dans des procédures engagées par des autorités administratives relatives à des faits qui sont punissables selon le droit de l'État d'émission au titre des infractions aux règles de droit, et lorsque la décision peut donner lieu à un recours devant une juridiction compétente, notamment en matière pénale ».

241. Sa transposition en droit français appelle les mêmes remarques que pour la décision-cadre n° 2005/214/JAI[394]. La loi française semble réserver la faculté d'émettre une décision d'enquête européenne aux seuls membres des juridictions répressives françaises, tout en admettant qu'il soit donné suite aux décisions d'enquête européenne émises par une autorité administrative étrangère conformément aux dispositions de la décision-cadre sur la décision d'enquête européenne en matière pénale[395].

242. Un dernier instrument adopté dans le champ de la coopération pénale, mais susceptible de couvrir certaines décisions de nature administrative est la directive n° 2011/99/UE relative à la décision de protection européenne. La directive permet

---

[394] Point 1.1.2. de la Circulaire du 16 mai 2017 présentant les dispositions de l'ordonnance n° 2016-1636 du 1er décembre 2016 et du décret n° 2017-511 du 7 avril 2017, portant transposition de la directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative à la décision d'enquête européenne en matière pénale : « Aucune décision d'enquête européenne ne peut être émise par une autorité française pour obtenir la preuve d'une violation constituant une infraction administrative sanctionnée par une autorité administrative indépendante nationale, comme l'Autorité de la concurrence et l'Autorité des marché financiers ».

[395] Art. 694-20 et 694-29 du Code de procédure pénale.

d'obtenir l'exécution, dans un État membre, de mesures de protection décidées par un premier État membre, indépendamment de la nature pénale, civile ou administrative des autorités nationales compétentes pour adopter ce type de mesures[396].

243. Un autre cas intéressant est la directive n° 2015/413 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière[397]. Si la directive n'introduit pas, à proprement parler, de mécanisme de reconnaissance mutuelle des sanctions en matière d'infractions routières, elle met en place un système d'échange transfrontalier d'informations qui permet à un État membre d'accéder aux données relatives à l'immatriculation des véhicules d'un autre État membre, sur la base d'une infraction pénale ou administrative commise par un véhicule immatriculé dans cet autre État membre. Dans ce cadre, la prise en compte d'une sanction administrative étrangère peut constituer une condition préalable au déclenchement de la procédure d'échange d'informations.

B. Autres domaines couverts par des mécanismes de reconnaissance mutuelle

244. En dehors du champ de la coopération judiciaire et du marché intérieur, la reconnaissance mutuelle concerne encore les décisions administratives adoptées dans les domaines les plus variés, comme la coopération fiscale, le droit des étrangers, la politique des transports ou la coordination des systèmes de sécurité sociale. Sans prétendre à l'exhaustivité, la présentation de quelques-uns des instruments qui interviennent dans ces domaines nous permettra de clore ce tour d'horizon de l'extension de la reconnaissance mutuelle en prenant la mesure de la variété des dispositifs réglementaires qui peuvent être rattachés à cette notion.

---

[396]Directive n° 2011/99/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la décision de protection européenne, *JO* L 338 du 21.12.2011, p. 2–18, considérant 20 : « Étant donné que la nature des autorités (civiles, pénales ou administratives) compétentes pour l'adoption et l'exécution des mesures de protection diffère selon les États membres, il est nécessaire de prévoir une grande souplesse dans le mécanisme de coopération entre les États membres dans le cadre de la présente directive ».

[397] Directive (UE) 2015/413 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, *JO* L 68 du 13.3.2015, p. 9–25.

1) Les mécanismes de reconnaissance mutuelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice en dehors de la coopération judiciaire

245. Les mécanismes de reconnaissance mutuelle des décisions administratives nationales sont nombreux au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, tout particulièrement en matière de droit des étrangers[398].

a. Le système européen d'asile : la reconnaissance des décisions de rejet des demandes d'asile dans le système européen d'asile

246. avant que le Conseil européen de Tampere de 1999 ne consacre la reconnaissance mutuelle comme pierre angulaire de l'ELSJ, la reconnaissance mutuelle avait déjà fait son apparition dans le droit européen de l'asile avec la Convention de Dublin de 1990, désormais remplacée par le règlement « Dublin III »[399]. À la suite de la convention, le règlement « Dublin III » établit un système européen d'asile reposant sur le principe selon lequel chaque demande de protection internationale présentée par un ressortissant d'un État tiers est examinée par un seul État membre. L'un des objectifs affichés est de dissuader les demandeurs d'asile de présenter des demandes simultanées dans plusieurs États membres. Pour ce faire, le règlement fixe les critères permettant de déterminer pour chaque demandeur quel est l'État membre responsable.

247. L'application de critères communs de répartition des compétences est complétée par une série de dispositifs assimilables à des mécanismes de reconnaissance des décisions administratives nationales. Premièrement, le système européen d'asile implique la reconnaissance des décisions nationales rejetant les demandes de protection internationale[400]. En effet, le demandeur qui a vu sa demande d'asile rejetée par l'État

---

[398] Gautier (M.), « Administration sans frontières ? Droit européen de l'immigration. Les instruments juridiques et leurs effets », *ERPL/REDP*, 2009, vol. 21, n° 1, p. 65.

[399] Règlement (UE) n ° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, *JO* L 180 du 29.6.2013, pp. 31-59.

[400] Costello (C.), « Dublin case NS/ME: finally, an end to blind trust across the EU ? », *Asiel & Migrantrecht*, 2012, p. 90 ; Nicolaïdis (K.), « The Cassis Legacy : Kir, Kanks, Plumber, Criminals and Refugees » dans Nicola (F.) et Davies (B.) (dir.), *EU Law Stories*, Cambridge University Press, 2017, p. 18.

membre responsable de son examen ne peut plus, en principe, déposer de demandes similaires dans les autres États membres. C'est ce qui ressort d'une lecture conjointe de l'article 3, § 1 (« La demande est examinée par un seul État membre, qui est celui que les critères énoncés […] désigne comme responsable ») et 18, § 1, sous d) du règlement (« L'État membre responsable en vertu du présent règlement est tenu de […] reprendre en charge […], le ressortissant de pays tiers ou l'apatride dont la demande a été rejetée et qui a présenté une demande auprès d'un autre État membre ou qui se trouve, sans titre de séjour, sur le territoire d'un autre État membre »). Le règlement prévoit que la décision de rejet d'une demande de protection délivrée par l'État membre responsable peut, le cas échéant, conduire un autre État membre, sur le territoire duquel le demandeur se trouve sans titre de séjour, soit à requérir l'État membre responsable aux fins de reprise en charge, soit, même, le conduire à engager de lui-même une procédure de retour conformément à la directive 2008/115[401]. En revanche, le système « Dublin III » ne va pas jusqu'à étendre la reconnaissance mutuelle aux décisions nationales accordant le statut de réfugié. Ce système de reconnaissance mutuelle, partiel et de caractère purement négatif, est régulièrement critiqué dans la mesure où les critères d'examen des demandes d'asile ne font pas l'objet, à l'heure actuelle, d'une harmonisation exhaustive au niveau européen[402].

248. Deuxièmement, l'article 17 du règlement permet à un État membre de déroger aux critères de responsabilité et d'examiner une demande alors même que cet examen ne lui incombe pas en application des critères obligatoires de compétence fixés par le règlement. La décision de prise en charge est alors reconnue par les autres États membres. Elle a pour effet de libérer l'Etat membre antérieurement responsable de sa responsabilité à l'égard du demandeur.

b. La reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement

249. Comme son intitulé l'indique, la directive n° 2001/40/CE vise à introduire un mécanisme de reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants des

---

[401] Article 24, § 4, du règlement n° 604/2013, dit « Dublin III ».

[402] Comme le remarque C. Costello, « *Member states use mutual recognition as a selective tool, to limit responsibility, rather than to share it* », *op cit.*, p. 91.

pays tiers[403]. Le mécanisme mis en œuvre par la directive est extrêmement singulier comparé aux instruments de reconnaissance mutuelle que l'on rencontre traditionnellement. Cette singularité s'explique essentiellement par le caractère facultatif du système de reconnaissance mis en place. Alors que dans la plupart des cas, la reconnaissance mutuelle lie les États membres en faisant peser sur eux un ensemble d'obligations, le mécanisme de la directive n° 2001/40 vise seulement à offrir aux États membres la faculté de procéder, de leur propre initiative, à l'exécution d'une décision d'éloignement adoptée par un autre État membre. Cette singularité rejaillit encore sur la forme de la directive. Celle-ci est relativement brève et ne contient aucune mesure destinée à rapprocher les législations nationales, ni même ne mentionne de motifs de non exécution.

c. La politique commune en matière de visas : la reconnaissance des visas dans le cadre de la politique commune en matière de visas

250. L'apparition d'une politique commune en matière de visas accompagne le projet de suppression des contrôles aux frontières inscrit dans les accords de Schengen.[404] Sur son fondement, un visa de courte durée délivré par les autorités d'un État membre de l'espace Schengen est valable sur l'ensemble du territoire des États membres; c'est-à-dire qu'il confère à son titulaire le droit de voyager et de séjourner dans les vingt-six États de l'espace Schengen pour une durée de quatre-vingt-dix jours.

251. Ce mécanisme de reconnaissance mutuelle des visas repose sur le rapprochement des législations opéré par le législateur européen afin de mettre en place une politique européenne des visas. Le premier élément de cette politique est l'adoption de la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à une obligation de visa pour entrer sur le

---

[403] Directive 2001/40/CE du Conseil du 28 mai 2001 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers, *JO* L 149 du 2.6.2001, pp. 34-36.

[404] Depuis la signature du Traité d'Amsterdam en 1997, l'acquis Schengen fait partie intégrante du droit de l'Union européenne. Les règles relatives à la politique des visas devraient donc en principe s'appliquer à l'ensemble des États membres. Cependant, on constate qu'au sein de l'Union européenne, la Bulgarie, la Roumanie, Chypre, la Croatie, l'Irlande et le Royaume-Uni ne participent pas à la politique commune des visas. En revanche y participent trois États qui ne sont pas membres de l'Union européenne : l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

territoire des États membres[405]. Le second élément est l'adoption du Code communautaire des visas qui fixe les règles communes relatives aux procédures et aux conditions de délivrance des visas de courte durée[406]. Enfin, le dernier élément de la politique commune consiste en l'adoption d'un modèle type de visa européen, le visa uniforme Schengen[407].

d. Le Système d'information Schengen et la reconnaissance des décisions d'inscription des étrangers aux fins de non-admission

252. Le système d'information Schengen (SIS) est une base de données commune alimentée par les États membres, portant sur les personnes recherchées ou portées disparues, certains biens perdus ou volés, ainsi que sur les ressortissants des États tiers visés par une interdiction d'entrée sur le territoire[408]. Dans ce dernier cas, le système permet aux autorités nationales de signaler un ressortissant d'un État tiers aux fins de non-admission ou d'interdiction de séjour. Un signalement est introduit sur la base d'une décision adoptée par les juridictions ou les autorités administratives nationales compétentes dans deux hypothèses[409]. La première hypothèse repose sur la menace pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale que peut constituer la présence du ressortissant étranger sur le territoire d'un État membre. La seconde hypothèse repose quant à elle sur le fait que le ressortissant étranger a fait l'objet d'une mesure d'éloignement fondée sur le non-respect de la règlementation nationale relative à l'entrée ou au séjour des ressortissants des pays tiers. La décision d'un État membre d'inscrire un étranger dans le SIS est reconnue et produit ses effets dans les autres États participants. En effet, en application de la législation européenne, un étranger signalé aux fins de non-admission dans le SIS ne sera, en principe, pas admis à entrer sur le territoire des autres

---

[405] Règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001, fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, *JO* L 081 du 21.3.2001, p. 1.

[406] Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009, établissant un code communautaire des visas (code des visas), *JO* L 243 du 15.9.2009, pp. 8-65.

[407] Règlement (CE) n° 1683/95 du Conseil, du 29 mai 1995, établissant un modèle type de visa, *JO* L 164 du 14.7.1995, p. 1-4. Voy. infra n° 446 et s.

[408] Règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), *JO* L 381 du 28.12.2006, pp. 4-23.

[409] Article 24 du règlement (CE) n° 1987/2006.

États membres durant toute la durée de son inscription[410]. Assez logiquement, il verra également ses demandes de visa refusées par l'ensemble des États participant à la politique commune des visas[411].

2) Les mécanismes de reconnaissance mutuelle destinés à accompagner les libertés de circulation

253. Dans le marché intérieur, la reconnaissance mutuelle est un outil mis au service des libertés de circulation. Lorsqu'elle porte sur les autorisations nationales de mise sur le marché d'un produit ou sur les autorisations donnant accès à une activité de services, la reconnaissance mutuelle est un élément constitutif de la liberté de circulation. Dans d'autres hypothèses, cette reconnaissance contribue au bon fonctionnement du marché intérieur en soutenant ou en accompagnant les libertés de circulation.

a. La reconnaissance mutuelle dans le domaine fiscal : l'assistance mutuelle pour le recouvrement des créances fiscales

254. En matière fiscale, la coopération administrative prend traditionnellement deux formes : l'échange de renseignements et l'aide au recouvrement. Toutes deux constituent la contrepartie des libertés fondamentales qui sont reconnues aux ressortissants de l'Union dans le marché intérieur. Il s'agit, en effet, de conférer aux États membres les moyens d'éviter que les contribuables européens n'utilisent les libertés de circulation pour s'établir dans un autre État membre avec l'intention d'échapper à leurs obligations fiscales[412]. Cependant, seule la procédure d'assistance pour le recouvrement représente une forme de reconnaissance mutuelle[413].

---

[410] Article 6, § 1, sous d), Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), *JO* L 77 du 23.3.2016, pp. 1-52.

[411] Article 32, § 1, sous v), Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas).

[412] Maitrot de La Motte (A.), *Droit fiscal de l'Union européenne*, Bruylant, 2e éd., 2016, p. 672.

[413] Point 8 de l'exposé des motifs de la directive n° 2010/24 et le rapport de la Commission européenne au Parlement et au Conseil sur l'utilisation des dispositions concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives à certaines cotisations, à certains droits, à certaines taxes et autres mesures durant la période 2009-2010, COM (2012) 58 final, Bruxelles, le 15.2.2012, pp. 7-8.

255. Comme son nom l'indique, l'assistance mutuelle pour le recouvrement permet à un État membre de recouvrer ses créances fiscales en dehors de sa juridiction, en bénéficiant de l'aide offerte par les autorités fiscales de l'État membre dont relève le débiteur. En vertu de cette procédure, les autorités de l'État membre requis procèdent, sur leur territoire, au recouvrement de la créance fiscale pour le compte de l'État requérant. Si l'acte d'exécution de l'État requis a pour base juridique la demande d'assistance de l'État requérant, c'est bien la créance fiscale de ce dernier qui constitue le fondement de la demande d'assistance et de l'obligation donnant lieu à exécution dans l'État requis[414]. La procédure d'assistance est régie par la directive n° 2010/24/UE du 16 mars 2010, concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts et autres mesures[415] et par le règlement d'exécution n° 1189/2011/UE du 18 novembre 2011, fixant les modalités d'application relatives à certaines dispositions de la directive 2010/24/UE[416].

256. Le champ d'application de la directive est très large, comparé aux textes antérieurs, puisqu'il concerne les créances afférentes à « a) l'ensemble des taxes, impôts et droits quels qu'ils soient, perçus par un État membre ou pour le compte de celui-ci ou par ses subdivisions territoriales ou administratives ou pour le compte de celles-ci, y compris les autorités locales, ou pour le compte de l'Union ; b) aux restitutions, aux interventions et aux autres mesures faisant parties du système de financement intégral ou partiel du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), y compris les montants à percevoir dans le cadre de ces actions ; c) aux cotisations et autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune

---

[414] L'article 12 de la directive prévoit que toute demande de recouvrement est accompagnée d'un « instrument uniformisé permettant l'adoption de mesures exécutoires dans l'État membre requis ». Cet instrument « reflète la substance de l'instrument initial permettant l'adoption de mesures exécutoires et constitue le fondement unique des mesures de recouvrement et des mesures conservatoires prises dans ledit État membre ». Pour une présentation détaillée du mécanisme, v. infra. n°567 et s.

[415] Directive n° 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures, *JO* L 84 du 31.3.2010, pp. 1-12.

[416] Règlement d'exécution (UE) n° 1189/2011 de la Commission du 18 novembre 2011 fixant les modalités d'application relatives à certaines dispositions de la directive 2010/24/UE du Conseil concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures, *JO* L 302 du 1911.2011, pp. 16-27.

des marchés dans le secteur du sucre »[417]. Il inclut également les « sanctions, amendes, redevances et majorations administratives » liées à ces créances dès lors qu'elles sont « infligées par les autorités administratives chargées de la perception des taxes, impôts ou droits concernés ou des enquêtes administratives y afférentes, ou ayant été confirmées, à la demande desdites autorités administratives, par des organes administratifs ou judiciaires »[418], « les redevances perçues pour les attestations et les documents similaires délivrés dans le cadre de procédures administratives relatives aux taxes, impôts et droits »[419] et les « intérêts et frais relatifs aux créances pouvant faire l'objet d'une demande d'assistance mutuelle »[420]. Le règlement exclut en revanche, « les cotisations sociales obligatoires »[421], « les droits de nature contractuelle, tels que la contrepartie versée pour un service public »[422] et les sanctions pénales qui ne sont pas liées aux créances fiscales couvertes par le règlement[423].

b. La reconnaissance mutuelle dans le cadre de la coordination des systèmes de sécurité sociale

257. La coordination des systèmes de sécurité sociale est envisagée comme un moyen d'assurer la libre circulation des personnes, en permettant aux migrants de conserver leurs droits acquis ou en cours d'acquisition[424]. L'application simultanée de plus d'un régime de sécurité sociale ou, au contraire, l'absence de régime de sécurité sociale applicable au migrant aurait pour effet de rendre préjudiciable l'exercice des libertés de circulation. En conséquence, le principe d'unicité de la législation applicable a été érigé en clé de voute du système de coordination, désormais régi par le règlement n° 883/2004 du 29 avril 2004

---

[417] Article 2, § 1 du règlement n° 2010/24/UE.

[418] Article 2, § 2, a) du règlement n° 2010/24/UE.

[419] Article 2, § 2, b) du règlement n° 2010/24/UE.

[420] Article 2, § 2, c) du règlement n° 2010/24/UE.

[421] Article 2, § 3, a) du règlement n° 2010/24/UE.

[422] Article 2, § 3, c) du règlement n° 2010/24/UE.

[423] Article 2, § 3, d) du règlement n° 2010/24/UE.

[424] Dubouis (L.) et Blumann (C.), *Droit matériel de l'Union européenne*, 6e éd., s.l., Montchrestien, 2012, p. 157, n° 258.

portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale[425]. Dans ce contexte, les organismes de sécurité sociale nationaux sont soumis à l'obligation de reconnaitre les décisions et les documents délivrés par les organismes de sécurité sociale des autres États membres[426]. Plus précisément, la Cour de justice a jugé que les organismes nationaux sont liés par les certificats délivrés par les autorités étrangères et qui attestent de l'affiliation d'un travailleur à un régime de sécurité sociale[427]. Cette obligation figure à présent à l'article 5, § 1 du règlement n° 987/2009[428].

c. La reconnaissance mutuelle des permis de conduire

258. La reconnaissance mutuelle des permis de conduire a été introduite par la directive n° 80/1263/CEE[429], en s'inspirant de la convention de Vienne sur la circulation routière de 1968. Si le texte prend pour base juridique la politique commune des transports, il contribue également à faciliter la libre circulation et la liberté d'établissements des personnes dans l'Union européenne. Désormais, la reconnaissance mutuelle est régie par la directive n° 2006/126/CE relative au permis de conduire[430]. En vertu de ce texte, les permis de conduire délivrés par un État membre sont reconnus par les autres États

---

[425] Article 11 du règlement n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, *JO* L 166 du 30 avril 2004.

[426] Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, pp. 770-773.

[427] CJCE, 10 février 2000, *Fitzwilliam Executive Search*, aff. C-202/97, *Rec.*, p. I-883, points 51 et s. ; CJCE, 30 mars 2000, *Barry Banks*, aff. C-178/97, *Rec.*, pp. I-2005, points 38 et s. ; Conclusions de l'avocat général Lenz présentées le 19 janvier 1995, *Calle Grenzshop Andresen GmbH & Co.*, aff. C-425/93, *Rec.*, pp. I-269, qui considère qu' « un formulaire E 101 délivré dans des conditions régulières a, pour ce qui concerne l'effet juridique ainsi constaté, force obligatoire à l'égard des autorités d'un autre État membre » (point 62).

[428] Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, *JO* L 284 du 30.10.2009, p. 1-42. L'article 5, § 1 du règlement dispose que « les documents établis par l'institution d'un État membre qui attestent de la situation d'une personne aux fins de l'application du règlement de base et du règlement d'application, ainsi que les pièces justificatives y afférentes, s'imposent aux institutions des autres États membres aussi longtemps qu'ils ne sont pas retirés ou déclarés invalides par l'État membre où ils ont été établis ».

[429] Directive n° 80/1263/CEE, du Conseil, du 4 décembre 1980, relative à l'instauration d'un permis de conduire communautaire, *JO* L 375 du 31.12.1980, pp.1-15.

[430] Directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire, *JO* L 403 du 30.12.2006, pp. 18-60.

membres[431]. À des fins de sécurité routière, le dispositif de reconnaissance mutuelle s'accompagne d'une harmonisation minimale des conditions de délivrance des permis de conduire (harmonisation des règles d'examen, définition de normes minimales concernant l'aptitude physique et mentale des conducteurs) et de la création d'un modèle unique de permis de conduire pour tous les États membres. Enfin, un mécanisme de reconnaissance mutuelle négatif complète le dispositif : les États membres sont, en effet, tenus de refuser de délivrer un permis de conduire à un demandeur dont le permis fait l'objet d'une restriction, d'une suspension, d'un retrait ou d'une annulation dans un autre État membre[432].

d. La reconnaissance mutuelle des sanctions administratives en matière de détachement de travailleurs

259. À la suite des élargissements des années 2000, le détachement de travailleurs est devenu une question politiquement sensible en Europe. Face aux difficultés rencontrées par les États membres pour s'accorder sur une révision du texte de la directive n° 96/71/CE qui fixe le cadre général du détachement, le législateur européen a adopté, en 2014, une directive destinée à renforcer les outils permettant aux États membres de prévenir et de combattre le contournement des règles applicables[433]. La directive n° 2014/67/UE, relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs, introduit des mécanismes de coopération administrative entre les autorités chargées de veiller au respect de la règlementation applicable. Parmi les mécanismes de coopération introduits par la directive, on retrouve des mécanismes relativement classiques d'assistance administrative portant sur l'échange d'informations, les demandes d'inspections et d'enquêtes. De manière beaucoup plus originale, la directive introduit un système de reconnaissance mutuelle des sanctions et des amendes administratives[434]. Le

---

[431] Article 2, § 1, Directive n° 2006/126/CE.

[432] Article 11, § 4, Directive n° 2006/126/CE.

[433] Directive n° 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n ° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur («règlement IMI») Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, *JO* L 159 du 28.5.2014, pp. 11-31.

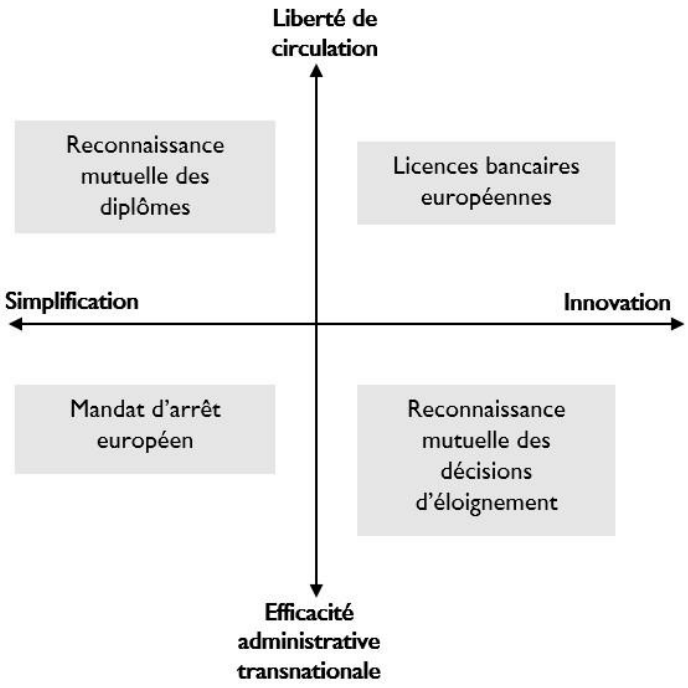
[434] Articles 13 à 18 de la directive n° 2014/67/UE.

dispositif permet à un État membre d'obtenir l'exécution transfrontalière des sanctions et des amendes administratives pécuniaires infligées à un prestataire de services établi dans un autre État membre en cas de non-respect des règles applicables au détachement de travailleurs. Dans ce cas de figure, l'État sanctionnateur bénéficie de l'assistance de la puissance publique étrangère aux fins de l'exécution de son droit.

Section 3 : Les ambivalences du principe de reconnaissance mutuelle

260. Les développements de la reconnaissance mutuelle des décisions administratives et judiciaires conduisent le principe à recouvrir des réalités disparates et pour le moins ambivalentes. En premier lieu, alors que certains instruments européens de reconnaissance mutuelle apparaissent comme inédits, d'autres s'apparentent, plus modestement, à des outils de simplification de mécanismes de coopération plus anciens (I). En second lieu, on constate que par suite de son extension à de nouveaux domaines, la reconnaissance mutuelle ne poursuit plus de manière univoque la réalisation du marché intérieur en favorisant le développement des libertés de circulation au profit des agents économiques. Dans certains cas, les instruments de reconnaissance visent, au contraire, à conférer une efficacité transnationale à des décisions administratives défavorables aux individus (II).

Figure 1. Les ambivalences de la reconnaissance mutuelle



Le schéma ci-dessus est une représentation graphique des ambivalences du principe de reconnaissance mutuelle. Les différents mécanismes juridiques de droit dérivé qui s'y rattachent peuvent être classés le long de ces deux axes. Par exemple, le mandat d'arrêt européen constitue essentiellement une simplification de l'extradition et permet une

efficacité transnationale de l'action pénale de l'État. À l'inverse, la reconnaissance mutuelle des licences bancaires dans le marché intérieur est une innovation du droit de l'Union. Elle poursuit l'objectif de libre circulation des services et des capitaux.

I. La reconnaissance mutuelle, révolution ou simplification ?

261. La reconnaissance mutuelle des décisions publiques en droit de l'Union se présente comme une démarche inédite. Mais s'agit-il vraiment d'une approche révolutionnaire de la coopération interétatique ?[435] Par certains côtés, cette reconnaissance s'apparente plutôt à une simplification des mécanismes traditionnels de coopération entre États membres (A). Il nous semble toutefois possible de soutenir que le droit de l'Union porte la coopération entre États membres à un niveau d'intensité inédit (B).

A. La reconnaissance mutuelle comme instrument de simplification de la coopération entre États membres

262. Les mécanismes de reconnaissance mutuelle introduits par le droit de l'Union s'inscrivent dans la continuité de mécanismes de reconnaissance des décisions publiques antérieurs et extérieurs à la construction européenne (1). L'Union a adopté en la matière une démarche pragmatique et graduelle, de laquelle il ressort que les obligations de reconnaissance mises à la charge des États membres sont d'une intensité variable (2).

1) L'originalité relative des mécanismes européens de reconnaissance mutuelle des décisions administratives et judiciaires

263. L'existence de mécanismes de reconnaissance des décisions étrangères a précédé l'intégration européenne. À bien des égards l'Union européenne ne fait donc que renforcer des mécanismes de reconnaissance plus anciens, soit qu'elle les simplifie pour les rendre plus efficaces, soit qu'elle en étende l'usage à de nouveaux domaines.

---

[435] Pour une interrogation similaire dans le champ de la coopération judiciaire civile et pénale, voy. Vernimmen-Van Tiggelen (G.), Surano (L.) et Weyembergh (A.), *The future of mutual recognition in criminal matters in the European Union / L'avenir de la reconnaissance mutuelle en matière pénale dans l'Union européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2009, p. 22 ; Lelieur (J.) et Sinopoli (L.), « Approche critique du vocabulaire juridique européen : la reconnaissance mutuelle à l'épreuve de la coopération judiciaire », *Les petites affiches*, 2010, n°37, p. 7.

264. Traditionnellement, la reconnaissance des décisions étrangères peut concerner aussi bien des décisions judiciaires, que des décisions administratives, elle peut quelquefois prendre la forme d'une reconnaissance unilatérale ou le plus souvent être consacrée dans une convention internationale. Constituent ainsi des objets classiques de la reconnaissance, les décisions administratives d'attribution de nationalité[436], les permis de conduire[437] ou encore les diplômes[438]. À titre d'exemple, il est encore possible d'évoquer la convention fiscale franco-belge du 16 mai 1931[439], la convention du Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale du 25 janvier 1988[440] ou encore la convention Unidroit du 24 juin 1995 sur les biens culturels volés ou illicitement exportés[441]. Toutes trois visent à rendre possible l'exécution de certaines catégories de décisions nationales dans un autre Etat, qu'il s'agisse de recouvrer une créance fiscale ou d'obtenir le retour d'un bien culturel. Au titre de la coopération judiciaire internationale, la reconnaissance et l'exécution des décisions de justice étrangères sont encore plus fréquentes. La question constitue un chapitre classique des

---

[436] On considère généralement que l'obligation de reconnaitre l'acte par lequel un État attribue sa nationalité découle d'une règle de droit international coutumier, voy. Rigaux (F.), *art. cit.*, *R.C.A.D.I.*, p. 71 ; Ruffert (M.)., « European Composite Administration : the Transnational Administrative Act », in *The European Composite Administration*, (dir.) Jansen (O.), Schöndorf-Haubold (B.), Intersentia, 2011, p. 281. La règle a été reprise à l'article 1er la Convention de La Haye du 12 avril 1930 concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité, « Il appartient à chaque État de déterminer par sa législation quels sont ses nationaux. Cette législation doit être admise par les autres États, pourvu qu'elle soit en accord avec les conventions internationales, la coutume internationale et les principes de droit généralement reconnus en matière de nationalité ».

[437] Convention de Vienne sur la circulation routière signée le 8 nov. 1968, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1042, 1977, p. 17.

[438] Par exemple, la convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne du 11 avril 1997,

[439] Convention franco-belge tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur les revenus. Version consolidée de la convention franco-belge du 10 mars 1964, modifiée par les avenants du 15 février 1971, du 8 février 1999, du 12 décembre 2008 et du 7 juillet 2009

[440] Texte amendé par le Protocole d'amendement à convention d'assistance administrative mutuelle en matière fiscale du 27 mai 2010.

[441] Lalive (P.), « La Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés (du 24 juin 1995) », art cit.

règles internes de droit international privé[442] et donne par ailleurs lieu à la conclusion de nombreuses conventions d'entraide judiciaire bilatérales ou multilatérales.

265. Un règlement aussi emblématique que le règlement « Bruxelles I bis » a ainsi été précédé par la convention de Bruxelles de 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale. Il est d'ailleurs intéressant de noter que la convention de Bruxelles a été conclue sur la base de l'ancien article 220 TCEE, qui prévoyait la négociation de conventions internationales entre les États membres en vue de réaliser « *la simplification* des formalités auxquelles sont subordonnées la reconnaissance et l'exécution réciproques des décisions judiciaires ainsi que des sentences arbitrales »[443], avant que la coopération judiciaire civile et pénale ne devienne un domaine de compétence de l'Union. De même, le mécanisme de reconnaissance des décisions nationales refusant d'accorder une protection internationale à un demandeur d'asile qui figure dans le règlement « Dublin III » trouve-t-il son origine dans la convention de Dublin de 1997. Dans une moindre mesure, le développement des instruments de reconnaissance mutuelle en matière pénale a pris appui sur les dispositions de la convention d'application des accords de Schengen relatives à l'application du principe *ne bis in idem*, à l'extradition et à la transmission de l'exécution des jugements répressifs[444]. Ces dispositions étaient elles-mêmes destinées à compléter et à faciliter l'application de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 et, pour les États membres de l'Union économique du Benelux, le traité Benelux d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale du 2 juin 1962, tel que modifié par le protocole du 11 mai 1974[445].

---

[442] Holleaux (D.), *Compétene du juge étranger et reconnaissance des jugements*, Dalloz, 1970 ; Péroz (H.), *La réception des jugements étrangers dans l'ordre juridique français*, L.G.D.J., 2005. De manière extrêmement intéressante, Juliette Lelieur et Laurence Sinopoli soulignent que la matière de la reconnaissance et de l'exécution des jugements étrangers a connu une évolution simplificatrice, au cours de la seconde moitié du XXe siècle, en dehors du droit de l'Union, Lelieur (J.) et Sinopoli (L.), « Approche critique du vocabulaire juridique européen : la reconnaissance mutuelle à l'épreuve de la coopération judiciaire », art cit.

[443] C'est nous qui soulignons.

[444] Voy. le chapitre 2, intitulé « entraide judiciaire en matière pénale », de la convention d'application des accords de Schengen (CAAS).

[445] Article 48, CAAS.

266. Les mécanismes de reconnaissance mutuelle introduits par l'Union européenne n'ont donc pas, quant à leur objet, un caractère radicalement novateur. Il s'agit pour l'essentiel de reprendre des techniques éprouvées, afin de les approfondir et d'en étendre la portée, le plus souvent dans des domaines où les besoins de la coopération internationale se sont fait sentir de longue date. À cet égard, il est possible de soutenir que la reconnaissance mutuelle constitue davantage « un ramassé de plusieurs techniques de simplification de la coopération » qu'une véritable révolution[446].

2) Le caractère gradué des mécanismes européens de reconnaissance des décisions administratives et judiciaires

267. La reconnaissance mutuelle n'est pas mise en œuvre de manière homogène dans les différents instruments de reconnaissance. Le législateur européen conserve, en effet, la possibilité de jouer sur différentes variables (harmonisation préalable, portée de la reconnaissance, degré d'automaticité de la reconnaissance, motifs de non reconnaissance) pour conférer plus ou moins d'intensité à l'obligation de reconnaissance mise à la charge des États membres[447]. Cette flexibilité dans l'emploi de la reconnaissance mutuelle permet l'adoption de solutions sur mesure dans les différents domaines d'intervention du droit de l'Union[448].

268. Le caractère gradué des mécanismes de reconnaissance mutuelle ressort explicitement des travaux de la Commission et du Conseil sur la mise en œuvre du principe dans le cadre de la coopération judiciaire en matière civile et pénale[449]. Il s'agit sans doute du domaine dans lequel la reconnaissance mutuelle a été appréhendée de la

---

[446] Lelieur (J.) et Sinopoli (L.), « Approche critique du vocabulaire juridique européen : la reconnaissance mutuelle à l'épreuve de la coopération judiciaire », art cit.

[447] Sur ces différentes variables, voir supra. n° 191.

[448] Janssens (C.), *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, *op. cit.*, p. 311.

[449] Voy. en particulier pour une analyse de la reconnaissance mutuelle en termes de degrés, le projet de programme des mesures sur la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle des décisions en matière civile et commerciale (2001/C 12/01), *JO*, n°C12 du 15.01.2001, pp. 10-22. De manière moins explicite, l'idée de progressivité se retrouve également dans la communication de la Commission européenne du 26 juillet 2000, Reconnaissance mutuelle des décisions finales en matière pénale, COM/2000/0495 final ; le programme de mesures destiné à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales *JO* 2001 C 12, p. 10.

manière la plus systématique. La reconnaissance mutuelle des décisions administratives n'a pas donné lieu à une approche générale de ce type. Il nous semble cependant que les travaux sur la coopération judiciaire peuvent servir à éclairer utilement les mécanismes de reconnaissance mutuelle qui interviennent en matière administrative.

269. En effet, qu'il s'agisse d'une décision judiciaire ou d'une décision administrative, la démarche est fondamentalement la même : il s'agit de rendre possible l'assimilation d'une décision étrangère à une décision nationale. Autrement dit, de permettre à une décision rendue par un État membre d'être automatiquement acceptée dans tous les autres États membres et d'y produire des effets identiques ou du moins analogues. La parfaite fongibilité des décisions nationales n'est toutefois possible que si l'État de reconnaissance a renoncé à protéger son ordre juridique. Or dans l'immense majorité des cas, la législation européenne se contente de réaliser un simple « affaiblissement » des mesures de protection des ordres juridiques nationaux sans les supprimer[450]. Les procédures intermédiaires sont simplifiées, les motifs de non reconnaissance et de non exécution sont limités. La variété des mécanismes de reconnaissance mutuelle résulte alors en partie du caractère progressif de l'affaiblissement des barrières nationales à la reconnaissance.

270. La mise en œuvre de la reconnaissance mutuelle en matière civile et commerciale fournit l'exemple le plus net de cette progressivité[451]. En réalisant une suppression pure et simple de tout contrôle du juge étranger, le titre exécutoire européen pour les créances incontestées constitue actuellement le stade le plus avancé de la reconnaissance mutuelle. Qu'il s'agisse de ses effets ou de son caractère exécutoire, le titre exécutoire européen émis par un État membre bénéficie d'une reconnaissance de plein droit dans tous les États membres. La procédure d'*exequatur* a été supprimée, de même que les motifs qui peuvent être invoqués par les autres États membres pour s'opposer à sa reconnaissance et à son exécution. À un degré inférieur d'intensité se situe le mécanisme de reconnaissance et d'exécution des décisions en matière civile et commerciale du règlement « Bruxelles I ». La reconnaissance des décisions étrangères couverte par le règlement est de plein droit, la

---

[450] Lelieur (J.) et Sinopoli (L.), « Approche critique du vocabulaire juridique européen : la reconnaissance mutuelle à l'épreuve de la coopération judiciaire », art cit.

[451] Projet de programme des mesures sur la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle des décisions en matière civile et commerciale (2001/C 12/01), *JO*, n°C12 du 15.01.2001, pp. 10-22

procédure d'*exequatur* a été supprimée, mais le juge de l'Etat requis conserve toutefois la faculté de se prévaloir de certains motifs pour s'opposer à la reconnaissance et à l'exécution. Le règlement « Bruxelles II » représente un troisième degré d'intensité de la reconnaissance. La reconnaissance y est toujours de plein droit, mais, d'une part, le règlement ne supprime pas la procédure d'*exequatur*, qui fait l'objet d'un simple allègement et, d'autre part, il contient plusieurs motifs de non reconnaissance et de non exécution.

271. L'existence d'une gradation dans l'intensité de la reconnaissance est également observable en matière administrative[452]. Par exemple, dans la directive n° 2005/36 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, la reconnaissance n'a pas la même intensité selon que l'on se place dans le système général ou dans l'approche sectorielle. Dans le système général, l'État requis examine l'équivalence des éléments de formation attestés par le diplôme étranger ; alors que dans l'approche sectorielle, l'État requis reconnait de plein droit la valeur du diplôme étranger sur la base d'une harmonisation préalable des formations. L'objet de la reconnaissance n'est donc pas exactement le même dans un cas comme dans l'autre. Mais surtout, la procédure intermédiaire mise en œuvre dans le système général offre à l'État d'accueil un pouvoir d'appréciation qui lui permet de s'opposer à la reconnaissance du diplôme étranger, pouvoir dont il est dépourvu dans l'approche sectorielle. On pourrait également ranger le règlement Dublin III parmi les mécanismes de reconnaissance de faible intensité. D'un côté, le règlement introduit un mécanisme de reconnaissance purement négatif, qui ne couvre pas les décisions nationales octroyant une protection internationale à un demandeur d'asile[453]. D'un autre côté, les États membres conservent la faculté de déroger aux critères fixés par le règlement pour déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, ce qui

[452] Nous revenons sur cette question en détail dans la seconde partie en distinguant entre les mécanismes de reconnaissance directe et les mécanismes de reconnaissance indirecte.

[453] Voy. article 3, § 1 qui pose le principe de l'examen d'une demande de protection internationale par un seul État membre et l'article 18, § 1, d) du Règlement (UE) n° 604/2013 dit « Dublin III » qui met à la charge de l'État membre responsable l'obligation de « reprendre en charge […] le ressortissant de pays tiers ou l'apatride dont la demande a été rejetée ou qui présente une nouvelle demande auprès d'un autre État membre ».

implique la faculté d'examiner toute demande de protection internationale, même après qu'un demandeur a été débouté dans un premier État membre[454].

B. L'approfondissement et l'extension de la reconnaissance mutuelle induisent-ils un changement de nature de la coopération entre États membres ?

272. Après avoir présenté l'originalité relative et le caractère graduel des instruments de reconnaissance mutuelle en droit de l'Union, nous voudrions à présent porter sur eux une appréciation d'ordre qualitatif. La question est de savoir, si, pris dans leur ensemble, les mécanismes introduits par le droit de l'Union ne finissent pas par induire un changement de nature de la coopération interétatique. La réponse apportée à ce type d'interrogations est toujours marquée par la subjectivité de leur auteur et fonction des critères qui sont retenus pour marquer le passage d'un changement de degrés à un changement dans la qualité même de l'objet étudié. Il n'en demeure pas moins que, selon nous, de solides arguments peuvent être avancés au soutien de la thèse d'un changement de nature de la coopération. Une première série d'arguments tient à l'ampleur du champ d'application spatial et matériel de la reconnaissance mutuelle (1). Une seconde série d'arguments est relative à l'originalité des techniques de reconnaissance mises en œuvre par le droit de l'Union (2).

1) Des innovations tenant au champ d'application matériel et spatial de la reconnaissance

273. La principale originalité du droit de l'Union européenne en la matière tient sans doute à l'étendue que le droit de l'Union confère aux mécanismes de reconnaissance des décisions étrangères. Tout d'abord, suivant l'extension des compétences de l'Union, le champ d'application matériel de la reconnaissance mutuelle a connu une extension

---

[454] Voy. article 17, § 1 du Règlement (UE) n° 604/2013 dit « Dublin III » et son considérant 17 : « Il importe que tout État membre puisse déroger aux critères de responsabilité, notamment pour des motifs humanitaires et de compassion, afin de permettre le rapprochement de membres de la famille, de proches ou de tout autre parent et examiner une demande de protection internationale introduite sur son territoire ou sur le territoire d'un autre État membre, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères obligatoires fixés dans le présent règlement ».

remarquable[455]. La reconnaissance mutuelle des décisions étrangères constitue à la fois l'instrument privilégié de l'Union dans la réalisation du marché intérieur et un objectif politique à part entière dans la construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Il en résulte que, quantitativement, le nombre d'instruments de reconnaissance mutuelle en vigueur dans le droit de l'Union est absolument inédit. Une partie des domaines couverts par ces instruments correspond certes aux domaines qui font traditionnellement l'objet des mécanismes de reconnaissance – qu'ils soient unilatéraux ou conventionnels –, mais le droit de l'Union a étendu la reconnaissance bien au-delà de ces seuls domaines, notamment en matière pénale ou dans le domaine du droit des étrangers[456]. Cette originalité concerne ensuite le champ d'application spatial des instruments de reconnaissance mutuelle, tant en raison de leur caractère multilatéral, qu'en raison des élargissements successifs de l'Union qui portent désormais à vingt-huit le nombre d'États participants à ces mécanismes.

2) Des innovations tenant aux techniques de reconnaissance utilisées

274. L'originalité du droit de l'Union apparaît également dans les techniques de reconnaissance mutuelle utilisées. Cette originalité se manifeste à trois niveaux.En premier lieu, il convient de rappeler que le choix de recourir à des instruments de droit dérivé plutôt qu'à une convention internationale ou à un mécanisme de reconnaissance unilatérale a une incidence déterminante sur le régime de la coopération[457]. D'abord, les dispositions des règlements – et sous certaines conditions des directives – sont directement applicables dans tous les États membres où elles entrent en vigueur à une date identique. Les conventions doivent, au contraire, être approuvées et ratifiées selon la procédure de chaque État, ce qui peut entrainer des retards dans l'entrée en vigueur des conventions ou

---

[455] Voy. supra., n° 205 et s.

[456] Voy. par exemple, (T.) Paris, « La reconnaissance des actes administratifs étrangers », *RIDC*, 2014, n° 2, p. 126 et s. Pour cet auteur, « le fait que la question de la reconnaissance et de l'exécution des actes administratifs étrangers commence aujourd'hui à se poser dans l'ordre juridique interne français résulte presque de manière exclusive de l'influence du droit de l'Union ». Voy. aussi la circulaire du 28 octobre 2011 relative à la présentation des dispositions des articles 707-1 et D.48-6 à 48-36 du code de procédure pénale qui stipule « l'exécution en France d'une sanction pécuniaire décernée par l'autorité compétente d'un État membre de l'Union européenne est une procédure nouvelle qui n'existait pas auparavant ».

[457] Schwartz (I.), « Voies d'uniformisation du droit dans la Communauté européenne: règlements de la Communauté ou conventions entre les États membres », *JDI*, 1978, p. 751.

bien une entrée en vigueur différée dans les États parties. Ensuite, le droit de l'Union prime sur les conventions ou les lois internes postérieures. S'agissant d'une convention internationale, le règlement des conflits normatifs entre les dispositions de la convention et une loi interne postérieure est résolu conformément au droit interne de chaque État. Au titre de ces différences, ajoutons également que l'exception de réciprocité n'est pas opposable dans le cadre du droit de l'Union. Lorsqu'un État membre manque à ses obligations, il appartient aux États membres de saisir la Commission ou la Cour de justice dans le cadre d'une procédure en constatation de manquement. Enfin, la formulation de réserves par les États membres est absolument exclue pour les actes de droit dérivé de l'Union. Par le recours aux questions préjudicielles, la Cour de justice est à même de garantir une interprétation uniforme des instruments de droit dérivé. Ce monopole d'interprétation de la Cour est tout à fait déterminant lorsqu'il s'agit d'interpréter les motifs de non reconnaissance et de non exécution contenus dans les instruments de reconnaissance mutuelle.

275. En second lieu, l'Union européenne manifeste l'ambition politique de dépasser les anciens concepts de la coopération. Par leur accumulation, les mécanismes de reconnaissance mutuelle participent à l'édification d'un espace commun de libre circulation, à l'intérieur duquel la reconnaissance des décisions étrangères perd tout caractère exceptionnel pour devenir la règle. L'acte de reconnaissance y est méthodiquement adossé à une coopération structurée et continue entre les autorités nationales. Cette volonté de renouveler la coopération apparaît très clairement en matière pénale où on assiste à une judiciarisation de l'entraide, avec la suppression du contrôle de l'opportunité politique de la coopération[458]. Comme on a pu le faire remarquer :

> « Il n'y a plus d'État requérant et d'État requis, mais un État membre d'émission et un État membre d'exécution d'une décision. On ne parle plus d'extradition, mais de remise, on n'émet plus de commission rogatoire internationale ou une demande, mais un mandat ou une décision. On allège les formalités, ou du moins, on les standardise grâce à des formulaires qui constituent, soit la décision à exécuter elle-même, soit un certificat qui

[458] Vernimmen-Van Tiggelen (G.), Surano (L.) et Weyembergh (A.), *The future of mutual recognition in criminal matters in the European Union / L'avenir de la reconnaissance mutuelle en matière pénale dans l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 11 ; Janssens (C.), *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, *op. cit.*, p. 269.

l'accompagne et dispense de traduire la décision. On encadre l'exécution dans des délais (sans cependant en sanctionner directement le respect) » [459].

276. Pour décrire la configuration radicalement nouvelle qui en résulte, l'avocat général Juiz-Jarabo Colomer évoque un « retournement copernicien » dans lequel « il n'existe plus d'États souverains auxquels il serait loisible de coopérer dans des cas individuels, mais des membres de l'Union obligés de se fournir mutuellement assistance dès l'instant où des délits d'intérêt commun ont été commis »[460].

277. Enfin, l'originalité du droit de l'Union se manifeste dans certains instruments de reconnaissance mutuelle qui portent très loin le degré d'automaticité de la reconnaissance et de l'exécution. Par exemple, lorsque ces instruments procèdent à la suppression de l'*exequatur* en matière de coopération judiciaire (titre exécutoire européen, règlement « Bruxelles I ») ou encore lorsqu'ils créent une catégorie d'actes administratifs que l'on peut qualifier de « transnationaux » : des actes administratifs nationaux directement valables sur le territoire de tous les États membres (visa uniforme Schengen, licence bancaire européenne, instrument uniformisé permettant l'adoption de mesures exécutoires de recouvrement des créances fiscales)[461].

II. La reconnaissance mutuelle, une méthode au service des libertés de circulation ou de l'efficacité administrative ?

278. La reconnaissance mutuelle semble poursuivre des finalités opposées selon qu'elle intervient dans le cadre du marché intérieur ou de l'ELSJ (A). Il serait cependant réducteur de cantonner les mécanismes de reconnaissance mutuelle à cette opposition (B).

---

[459] Vernimmen-Van Tiggelen (G.), Surano (L.) et Weyembergh (A.), *The future of mutual recognition in criminal matters in the European Union / L'avenir de la reconnaissance mutuelle en matière pénale dans l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 11.

[460] Conclusions de l'avocat général Juiz-Jacob Colomer présentées le 12 septembre 2006, CJCE, *Advocaten voor der Wereld VZW*, aff. C-303/05, points 41 et 45. Voy. également, Jégouzo (I.), « Le développement progressif du principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales dans l'Union européenne », *Revue internationale de droit pénal*, 2006, vol. 77, n° 1, pp. 97-111.

[461] Sur les actes administratifs transnationaux, voy infra., n°466. et s.

A. La dualité des mécanismes de reconnaissance mutuelle

279. Les mécanismes de reconnaissance mutuelle poursuivent des objectifs différents dans le marché intérieur et dans l'ELSJ (1). Selon la finalité qui est poursuivie, les bénéficiaires de la reconnaissance mutuelle ne seront pas les mêmes personnes (2).

1) À quoi sert la reconnaissance mutuelle ?

280. La reconnaissance mutuelle a d'abord été utilisée comme une méthode d'intégration économique favorisant la libre circulation des facteurs économiques entre États membres. En transposant la méthode dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice, le législateur européen assigne un nouvel objectif à la reconnaissance mutuelle.

a. Une reconnaissance mutuelle à front renversé

281. Par rapport à la reconnaissance mutuelle mise en œuvre dans le marché intérieur, la reconnaissance mutuelle de l'ELSJ se présente à front renversé[462]. Alors que dans le marché intérieur, la reconnaissance mutuelle favorise les libertés fondamentales au profit des individus, dans l'ELSJ, le principe apparaît à l'inverse comme une limite à cette liberté, dans la mesure où il permet la circulation de décisions défavorables aux individus[463]. Ainsi dans le marché intérieur, le principe permet à un prestataire économique d'exercer son activité dans un autre État membre tout en se conformant aux standards plus avantageux de son État d'origine. À l'inverse, dans l'ELSJ, la reconnaissance mutuelle permet d'obtenir l'exécution de mesures coercitives (mandat d'arrêt européen, sanction pécuniaire, décision ordonnant le retour d'un enfant) à l'encontre d'individus qui sont situés sur le territoire d'un autre État membre.

282. La différence est fondamentale. Pour reprendre le raisonnement suivi par Sandra Lavenex, d'instrument de libéralisation « développant la sphère sociétale vis-à-vis de la sphère gouvernementale », la reconnaissance mutuelle se transforme, en changeant de

---

[462] Lavenex (S.), « Mutual recognition and the monopoly of force : limits of the single market analogy », *Journal of European Public Policy*, 2007, vol. 14, n° 5, p. 762-779 ; Möstl (M.), « Preconditions and Limits of Mutual Recognition », *CML Rev.*, 2010, vol. 47, p. 405 ; Lenaerts (K.), « The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice », University of Oxford, 2015.

[463] Lenaerts (K.), « The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice », art cit.

domaine, en un outil au service du renforcement de l'action publique[464]. Dans le marché intérieur, la reconnaissance mutuelle confèrerait des droits aux particuliers. Ainsi du fait de l'effet direct des dispositions du traité relatives aux libertés de circulation, les particuliers peuvent-ils se prévaloir des libertés de circulation à l'encontre de l'État. En revanche, dans l'ELSJ, en facilitant la circulation et l'exécution transnationale des actes de puissance publique adoptés par les autorités judiciaires et administratives nationales des États membres, la reconnaissance mutuelle poursuivrait la réalisation d'intérêts publics.

283. Un tel écart ne va pas sans soulever des interrogations[465]. Peut-on réellement assimiler les mécanismes de reconnaissance des diplômes, des certifications et des procédés de fabrication et ceux permettant d'obtenir la reconnaissance et l'exécution d'une décision de justice ? Plus encore, est-il acceptable de recourir aux mêmes mécanismes juridiques s'agissant d'objets aussi différents ?

b. Les raisons de l'apparition de la reconnaissance mutuelle à front renversé

284. Les mécanismes de reconnaissance mutuelle qui se sont développés au sein du marché intérieur européen participent d'un mouvement de simplification des échanges internationaux d'inspiration libérale[466]. Les avancées réalisées dans la création d'un espace sans frontières de libre circulation constituent cependant indéniablement une menace pour l'État. Tout d'abord, elles impliquent une limitation du pouvoir règlementaire de l'État sur son territoire, alors même que l'existence d'un cadre règlementaire régissant les activités privées poursuit, en principe, un objectif de

---

[464] « What serves as an instrument of liberalization in one sector, expanding the societal vis-à-vis governmental sphere, may work exactly in the opposite direction in another sector »», Lavenex (S.), « Mutual recognition and the monopoly of force : limits of the single market analogy », art cit, p. 764.

[465] Lelieur (J.) et Sinopoli (L.), « Approche critique du vocabulaire juridique européen : la reconnaissance mutuelle à l'épreuve de la coopération judiciaire », art cit ; Peers (S.), « Mutual Recognition and Criminal Law in the European Union : Has the Council got it wrong ? », *CML Rev.*, 2004, p. 24.

[466] En effet, l'existence de divergences entre les systèmes réglementaires nationaux constitue un obstacle des plus traditionnels aux échanges internationaux. Sous l'influence de la mondialisation et par crainte de demeurer à la périphérie des flux commerciaux internationaux, les États sont donc incités à adopter un cadre juridique favorable aux échanges économiques internationaux en procédant à l'ouverture de leurs frontières économiques. Voy. les développements consacrés au modèle compétitif dans Maduro (M. P.), *We The Court, The European Court of Justice and the European Economic Constitution, op. cit.*

préservation de l'ordre public[467]. D'autre part, l'ouverture des frontières est susceptible de créer un hiatus préjudiciable entre le champ de l'activité économique et sociale, désormais étendu à l'ensemble du territoire de l'Union, et le champ de l'action étatique, corseté dans l'étroitesse des frontières nationales.

285. Afin d'éviter une marginalisation de l'action publique, il est apparu nécessaire d'offrir certaines contreparties à la puissance publique. C'est ainsi que le principe de reconnaissance mutuelle se trouve à nouveau mobilisé, mais cette fois-ci, au profit d'une extension de la capacité d'intervention des États membres. Les accords de Schengen fournissent sans doute l'illustration la plus claire de cette logique. Si l'objectif conventionnel affiché est la suppression des contrôles aux frontières intérieures entre les États parties, la majorité des dispositions de la Convention d'application des accords de Schengen (CAAS) est consacrée à la mise en œuvre de mesures dites « compensatoires », dont une grande partie est destinée à renforcer la capacité d'intervention transnationale de l'État par le biais de mécanismes de coopération policière (devoir d'assistance, droit d'observation et de poursuite transfrontalières) et judiciaire (devoir d'assistance, transmission et exécution des jugements répressifs, extradition). Parmi ces mesures compensatoires, on trouve également des mesures de police des étrangers et de police aux frontières, telles que la fixation de règles communes pour le contrôle des frontières extérieures ou la coordination des politiques nationales en matière de visas et d'asile, dont nous avons pu voir qu'elles comprenaient des mécanismes de reconnaissance mutuelle.

2) À qui profite la reconnaissance mutuelle ?

286. Afin de déterminer l'objectif principalement poursuivi par les mécanismes de reconnaissance mutuelle, Henrik Wenander propose de distinguer les décisions qui sont favorables aux personnes privées, telles que les autorisations et les titres de qualification, et celles qui font peser une charge sur ces personnes, comme les interdictions et les

[467] De nombreux économistes ont contesté la rationalité de façade de certaines règlementations économiques. Ces dernières sont souvent le fruit d'une accumulation dans le temps d'arbitrages successifs et qui perdurent même après que les faits qui les ont justifiés aient disparus. Sous couvert de protection de l'ordre public, des règlementations économiques peuvent alors avoir pour effet de créer des rentes de situation au profit de certains agents économiques installés de longue date sur le marché, voir notamment Mattera (A.), « The Principle of Mutual Recognition and Respect for National, Regional and Local Identities and Traditions », art cit.

amendes[468]. Les premières serviraient à faciliter les échanges et les secondes à garantir une meilleure efficacité des règlementations publiques.

287. Un critère de distinction pourrait consister à regarder pour chaque type de décisions administratives ou judiciaires quelles sont les personnes susceptibles de s'en prévaloir dans un autre État membre. Chaque fois que la reconnaissance est sollicitée par une personne privée, c'est que le mécanisme de reconnaissance en cause sert la liberté de circulation et plus largement des intérêts privés. À l'inverse, lorsque le mécanisme en cause sert principalement à étendre en dehors de ses frontières la puissance de l'Etat et poursuit un intérêt public, ce sont les autorités nationales qui solliciteront la reconnaissance auprès des autorités étrangères.

288. Cependant, le recours à ce critère permet de constater que l'opposition entre la poursuite d'intérêts publics et la poursuite d'intérêts privés ne recouvre qu'imparfaitement la division entre le marché intérieur et l'ELSJ. Par exemple, où rangera-t-on les mécanismes de reconnaissance des décisions judiciaires en matière civile et commerciale ? Ces derniers relèvent incontestablement de l'ELSJ et l'exécution d'une décision de justice peut comprendre l'adoption de mesures coercitives à l'encontre d'un particulier ou d'une entreprise. Pour autant, en règle générale, ce seront bien des personnes privées qui solliciteront les autorités étrangères pour obtenir la reconnaissance et l'exécution de ce type de décision[469]. De la même manière, les dispositifs de reconnaissance mutuelle qui interviennent dans le cadre du marché intérieur ne sont pas nécessairement favorables aux individus puisqu'ils sont susceptibles de porter sur des interdictions ou le recouvrement de créances fiscales. Il convient donc de nuancer l'opposition entre la reconnaissance mutuelle dans le marché intérieur et la reconnaissance mutuelle dans de l'ELSJ en tenant compte du caractère complexe des mécanismes de reconnaissance.

---

[468] Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 761.

[469] Ou encore des personnes publiques exerçant une activité relevant de la matière civile et commerciale au sens des règlements européens, voy. CJUE, 9 mars 2017, *Parking Pula*, aff. C-551/15.

B. L'unité des mécanismes de reconnaissance mutuelle

289. Par delà l'opposition entre les finalités distinctes de la reconnaissance mutuelle dans le marché intérieur et dans l'ELSJ, il existe une unité des mécanismes de reconnaissance mutuelle. Premièrement, l'horizon de la constitution d'un espace commun transcende les objectifs du marché intérieur et de l'ELSJ. Le marché intérieur et l'ELSJ s'opposent donc en réalité bien moins qu'ils ne constituent les deux branches d'un même tronc. Il faut d'ailleurs considérer que loin d'entrer en contradiction avec le marché intérieur, la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice participe, au contraire, à son renforcement[470]. L'argument consistant à assimiler promotion des libertés de circulation à poursuite des intérêts privés est lui aussi fragile. Au même titre que la coopération policière et judiciaire, les dispositions relatives aux libertés de circulation poursuivent un intérêt éminemment public : le processus d'intégration économique[471]. Deuxièmement, cette unité résulte également du caractère profondément équivoque des mécanismes de reconnaissance mutuelle. D'une part, que ce soit dans le marché intérieur ou dans l'ELSJ, la reconnaissance mutuelle produit toujours simultanément un accroissement et un affaiblissement de l'État (1). D'autre part, la reconnaissance mutuelle reste fondamentalement une méthode de pondération entre des intérêts légitimes divergents (2).

1) La reconnaissance mutuelle est une opération à double sens

290. Indépendamment du domaine dans lequel ils interviennent, les mécanismes de reconnaissance mutuelle opèrent à double sens. À l'instar des plantes qui produisent le jour l'oxygène qu'elles consomment la nuit, la reconnaissance mutuelle se traduit toujours, et sans que cela soit contradictoire, par un renforcement et un affaiblissement du pouvoir de l'État. Lorsqu'en application de ce principe, un État est tenu de reconnaitre sur son territoire les effets d'une décision d'un autre État membre, il s'en remet à la règlementation et au contrôle exercé par une souveraineté étrangère. Un transfert

---

[470] Comme le rappelle le Conseil européen dans son programme de Stockholm, « l'espace judiciaire européen doit contribuer à soutenir l'activité économique dans le cadre du marché unique »[470], point 3.4.2.

[471] Janssens (C.), *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, *op. cit.*, p. 261 ; Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit.

horizontal de compétences est de ce fait ponctuellement réalisé au détriment des compétences de l'État de reconnaissance. La reconnaissance mutuelle opère alors comme un principe de limitation des pouvoirs de l'État. Inversement, lorsque les décisions de ce même État sont reconnues sur le territoire des autres États de l'Union, le transfert de compétence est réalisé à son profit.

291. Par ailleurs, un rapide aperçu des mécanismes de reconnaissance mutuelle du marché intérieur et de l'ELSJ suffit à nous convaincre que l'opposition entre un marché intérieur au service des droits des personnes privées et un ELSJ favorable à la puissance publique souffre de nombreuses exceptions[472]. Ainsi dans le marché intérieur, plusieurs dispositifs de reconnaissance mutuelle sont susceptibles de porter sur des décisions défavorables aux particuliers. Par exemple, la directive n° 2005/36/CE, relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles comprend-elle, depuis une modification de 2013, un mécanisme d'alerte permettant de communiquer à tous les États membres l'identité des professionnels de santé visés, sur leur territoire, par une restriction ou une interdiction d'exercer leur activité professionnelle[473]. De même, la directive n° 2016/126/CE, relative au permis de conduire dispose qu'un État membre doit refuser de délivrer un permis de conduire à un demandeur dont le permis fait l'objet d'une restriction, d'une suspension ou d'un retrait dans un autre État membre[474]. Quant à la directive n° 2010/24/UE concernant le recouvrement des créances fiscales, si elle contribue assurément au bon fonctionnement du marché intérieur[475], ce n'est certainement pas en profitant aux individus qui sont visés par les mesures de recouvrement. Les

---

[472] Nicolaïdis (K.), « Trusting the Poles ? Constructing Europe through mutual recognition », art cit, p. 689 et s.

[473] Article 56 bis, Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (version consodilée), modifiée par la Directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement (UE) n ° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur («règlement IMI»).

[474] Article 11, § 4, Directive n° 2006/126/CE, du 20 décembre 2006, relative au permis de conduire.

[475] Voy. le considérant premier de la directive n° 2010/24 du Conseil, du 16 mars 2010, concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures : « L'assistance mutuelle entre les États membres aux fins du recouvrement de leurs créances respectives ainsi que de celles de l'Union en ce qui concerne certaines taxes, impôts et autres mesures contribue au bon fonctionnement du marché intérieur ».

exemples de mécanismes de reconnaissance mutuelle favorables aux particuliers dans l'ELSJ ne sont pas moins nombreux, que l'on songe à la reconnaissance mutuelle des visas, à l'application du principe *ne bis in idem,* à la décision de protection européenne ou encore au projet d'adoption d'un texte sur le transfèrement des personnes condamnées dans le but de favoriser leur réinsertion sociale[476].

292. Chercher à opposer le marché intérieur et l'ELSJ a-t-il dès lors encore un sens ? À notre sens oui, dans la mesure où la reconnaissance mutuelle n'est pas un jeu à somme nulle. Tout comme les végétaux produisent davantage d'oxygène qu'ils n'en consomment, les mécanismes de reconnaissance mutuelle, bien qu'ils se composent d'opérations antinomiques, ne sont pas neutres. Ceux mis en œuvre dans le cadre du marché intérieur poursuivent principalement la libre circulation et requièrent de ce fait une limitation du pouvoir de l'État. Le renforcement de l'État qui peut résulter de leur mise en œuvre intervient alors seulement à titre incident. Parmi ces renforcements incidents, il serait sans doute possible d'opérer une distinction entre ceux que l'on pourrait qualifier de simple « externalité » au sens économique du terme (par exemple, le fait pour un État de voir le permis de conduire ou l'autorisation de mise sur le marché qu'il a délivré produire ses effets sur le territoire d'un autre État membre) et ceux qui constituent la contrepartie de l'affaiblissement relatif de l'État dans le marché intérieur (par exemple, la possibilité d'obtenir le recouvrement transnational d'une créance fiscale, la reconnaissance des interdictions d'exercer une profession ou encore la reconnaissance des sanctions administratives prononcées en matière de détachement de travailleurs)[477].

---

[476] Voy. notamment, la Communication de la Commission européenne du 26 juillet 2000, « Reconnaissance mutuelle des décisions finales en matière pénale », COM/2000/495 final, Bruxelles et le Programme de mesures destiné à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales, (2001/C 12/02), *JO*, n°C12 du 15.01.2001, pp. 10-22

[477] On pourrait aussi parler de mécanismes visant à corriger les externalités négatives générées par l'ouverture des frontières.

2) La reconnaissance mutuelle permet une mise en balance entre des intérêts divergents

293. Plus fondamentalement encore, la reconnaissance mutuelle est une méthode de pondération entre des intérêts divergents[478]. Il serait erroné de réduire le marché intérieur à une construction purement économique, sans tenir compte des intérêts non économiques présents dans les dispositions du TFUE et dans la jurisprudence de la Cour de justice. De la même manière, les mécanismes de reconnaissance mutuelle qui se déploient au sein de l'ELSJ n'ont pas exclusivement une visée sécuritaire. Comme le rappelle Koen Lenaerts : dans l'ordre juridique européen, les libertés fondamentales et les intérêts publics n'ont pas un caractère absolu ; tous deux font l'objet de limitations[479]. Les mécanismes de reconnaissance mutuelle comprennent, par conséquent, systématiquement un dispositif de mise en balance entre l'objectif de reconnaissance et d'autres intérêts fondamentaux.

294. Pour Christine Janssens le trait distinctif de la reconnaissance mutuelle ne tient d'ailleurs pas tant à la promotion d'intérêts publics ou privés que, précisément, à cette opération de mise en balance elle-même[480] : dans le marché intérieur, les libertés de circulation économiques sont ainsi contrebalancées par la poursuite d'intérêts publics non économiques, tels que la protection de la santé, des consommateurs, de l'environnement ou des droits fondamentaux, etc. D'un côté, ces intérêts non économiques constituent des motifs qui peuvent être utilisés pour limiter les libertés de circulation. Ils sont alors présents à la fois dans le TFUE, la Charte des droits fondamentaux, les actes de droit dérivé et la jurisprudence de la Cour de justice. D'un autre côté, il revient au législateur européen d'établir le point d'équilibre entre l'intégration économique et la protection des intérêts publics non économiques lorsqu'il adopte des mesures d'harmonisation. Tout

---

[478] Janssens (C.), *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, *op. cit.*, p. 259 et s. Lenaerts (K.), « The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice », art cit, p. 3 ; et s. Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 782.

[479] Lenaerts (K.), « The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice », art cit, p. 3.

[480] Janssens (C.), *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, *op. cit.*, p. 259 et spéc., p. 263. L'auteur fait d'ailleurs remarquer que dans l'affaire *Schmidberger*, la Cour de justice était appelée à se prononcer sur l'opposition entre deux intérêts privés quand bien même l'affaire relevait du droit du marché intérieur. Voy. CJCE, 12 juin 2003, *Schmidberger*, aff. C-112/00, *Rec.*, p. I-5659.

l'enjeu étant ici d'établir des règles minimales de protection des intérêts non économiques, communes aux États membres, à partir desquelles les règles relatives à la libre circulation et le principe de reconnaissance mutuelle pourront être mis en oeuvre. Le droit du marché intérieur peut ainsi conduire à la réalisation d'objectifs non économiques[481].

295. Dans l'ELSJ, la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale vise principalement à permettre la reconnaissance et l'exécution transnationale de décisions coercitives et à faciliter la coopération entre autorités nationales. Pour autant, l'objectif de protection des droits fondamentaux figure également au cœur des mécanismes de reconnaissance. Dès les conclusions du Conseil européen de Tampere, il est considéré que « le renforcement de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et des jugements […] faciliteraient la coopération entre autorités et la protection judiciaire des droits de la personne »[482]. L'importance des droits fondamentaux dans l'ELSJ est rappelée à l'article 67, § 1 TFUE[483]. En outre, en vertu de son article 51, § 1 le respect de la Charte des droits fondamentaux s'impose tant aux institutions de l'Union qu'aux États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union[484]. À l'instar de ce qui se passe dans le marché intérieur, il appartient au législateur européen de procéder au rapprochement des législations nationales afin de garantir le succès des mécanismes de reconnaissance mutuelle en fixant des normes minimales de protection des droits fondamentaux[485]. La Cour de justice n'est pas en reste. Après avoir rappelé à plusieurs reprises l'importance que revêt le respect des droits fondamentaux dans le cadre de la mise

---

[481] De Witte (B.), « A Competence to Protect : The Pursuit of Non-Market Aims through Internat Market Legislation » dans Syrpis (P.) (dir.), *The Judiciary, the Legislature and the EU Internal Market*, Cambridge Universty Press, 2012, p. 25-46. Pour cet auteur, le droit dérivé du marché intérieur poursuit toujours un autre objectif à côté de l'objectif d'intégration économique.

[482] Conseil européen de Tampere, Conclusions de la présidence, 15 et 16 octobre 1999, point 33.

[483] « L'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres ».

[484] CJUE, 7 mai 2013, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson*, aff. C-617/10.

[485] Voy. notamment, Résolution du Conseil du 30 novembre 2009 relative à la feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales, *J.O.*, C 295 du 4.12.2009, p. 1-3 ; Directive n° 2010/64/UE du Parlement et du Conseil du 20 décembre 2010 , relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales, *JO* L 280 du 26.10.2010, p. 1-7 ; Directive n° 2012/13/UE, du Parlement et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, *JO* L 142 du 1.6.2012, pp. 1-10.

en œuvre des mécanismes de reconnaissance mutuelle[486], elle a confirmé dans un arrêt *Aranyosi et Caldararu* du 5 avril 2016, qu'un risque de violation des droits fondamentaux constitue un motif à même de justifier le refus de reconnaitre une décision pénale étrangère[487]. En l'espèce, il s'agissait de justifier le report de l'exécution d'un mandat d'arrêt européen, dans la mesure où les intéressés encouraient un risque réel de subir des traitements inhumains et dégradants en cas de remise.

---

[486] CJUE, 3 mai 2007, *Advocaten voor de Wereld VZW contre Leden van de Ministerraad*, aff. C-303/05, *Rec.*, p. I-3633, point 45 ; CJUE, 29 janvier 2013, *Radu*, aff. C-396/11, points 39-42 ; CJUE, 26 février 2013, *Melloni*, aff. C-399/11, points 48-52, CJUE, 30 mai 2013, *Jeremy F.*, aff. C-168/13 PPU, points 40 et 49.

[487] CJUE, 5 avril 2016, *Aranyosi et Caldararu*, aff. C-404/15 et C-659/15

Chapitre 2 : Une composante du système d'administration intégrée européen : de l'administration indirecte à l'administration intégrée

296. Dans le chapitre précédent, nous avons observé que l'efficacité des décisions administratives étrangères résulte de la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle. Il convient à présent de saisir les implications du principe sur le plan de la répartition des compétences au sein de l'Union européenne [488]. En effet, si la reconnaissance mutuelle est d'abord une méthode d'intégration dans un espace commun de territoires soumis à des législations différentes, elle correspond également à une certaine distribution du pouvoir et à des aménagements institutionnels et procéduraux entre l'Union et ses États membres.

297. De manière classique, l'exécution du droit de l'Union est appréhendée à travers l'opposition entre administration directe et administration indirecte[489]. Conséquence de la subsidiarité, la compétence d'exécution de principe appartient aux États membres et l'intervention de l'Union dans la mise en œuvre de son droit a un caractère subsidiaire. Cependant, la reconnaissance mutuelle se laisse mal appréhender dans le cadre de cette opposition. En effet, telle qu'elle est mise en œuvre dans l'Union européenne, la reconnaissance mutuelle implique, par nature, une mise en relation et une coopération intense entre administrations, à la fois sur un plan horizontal (coopération entre les administrations nationales) et sur un plan vertical (coopération entre les administrations nationales et les institutions et organes de l'Union). Pour rendre compte de la complexité de la reconnaissance mutuelle, il convient donc de dépasser l'opposition entre administration directe et administration indirecte et de recourir au modèle de l'administration « intégrée » [490]. Le concept d'administration « intégrée » a été développé

---

[488] Voy. notamment, Lenaerts (K.), « The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice », art cit disponible en ligne ; Dubout (E.), « Au carrefour des droits européens : la dialectique de la reconnaissance mutuelle et de la protection des droits fondamentaux », *R.D.L.F.*, 2016, chron. n°7.

[489] Voy. par exemple Isaac (G.) et Blanquet (M.), *Droit général de l'Union européenne*, 10e éd., Sirey, 2012, p. 441 et s. Blumann (C.) et Dubouis (L.), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4e éd., Litec, 2010, p. 479 et s.

[490] Schmidt-Aßmann (E.), « Le modèle de l'"administration composée" et le rôle du droit administratif européen », *R.F.D.A.*, 2006, p. 1246 ; Hofmann (H. C. H.) et Türk (A. H.), « The Development of Integrated

dans la littérature juridique pour rendre compte des imbrications complexes auxquelles l'exécution du droit de l'Union donne lieu. En effet, la mise en œuvre du droit de l'Union passe de plus en plus souvent par des coopérations entre les institutions et les organes de l'Union et les administrations nationales. La coopération entre administrations est indispensable au développement de la confiance réciproque entre États membres, sans laquelle les mécanismes de reconnaissance mutuelle ne sauraient fonctionner efficacement. Ces coopérations provoquent par ailleurs une forme d'acculturation pour des administrations nationales traditionnellement indifférentes à l'activité administrative et aux intérêts des États étrangers.

298. Le modèle de l'administration intégrée est plus pertinent que celui de l'administration indirecte pour rendre compte des relations administratives complexes à l'œuvre derrière la reconnaissance mutuelle des décisions administratives (Section 1). Le droit de l'Union européenne fixe un cadre précis à la coopération horizontale entre administrations nationales : d'une part, il détermine les droits et les obligations réciproques des États membres dans la mise en œuvre de la reconnaissance mutuelle ; d'autre part, il introduit les mesures d'accompagnement nécessaires au renforcement de la confiance mutuelle entre États membres (Section 2).

Section 1 : L'administration intégrée : un dépassement de l'alternative entre administration directe et administration indirecte

299. La problématique de la répartition des compétences entre le niveau central et le niveau local est au cœur de la réflexion constitutionnelle dans les systèmes fédéraux[491]. L'approche la plus classique consiste à aborder la question sous l'angle de la répartition des matières législatives entre la Fédération et les États membres. Mais de façon plus

---

Administration in the EU and its Consequences », *European Law Journal*, vol. 13, p. 262 ; Eliantonio (M.), « Judicial Review in an Integrated Administration : the Case of "Composite Procedures" », *Review of European Administrative Law*, 2014, vol. 7, n° 2, p. 65-102 ; Ziller (J.), « Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen » dans *Traité de droit administratif européen*, 2e. éd., Bruylant, 2014, p. 327.

[491] Beaud (O.), « La répartition des compétences dans une Fédération. Essai de reformulation du problème », art cit.

discrète, il s'agit également de déterminer qui de la Fédération ou des pouvoirs locaux détient le pouvoir de mettre en œuvre le droit fédéral.

300. Cette question trouve son pendant dans le droit de l'Union européenne, avec la problématique de la répartition des compétences d'exécution entre l'Union et les États membres. La situation serait relativement simple si les traités, en conférant un domaine de compétence à l'Union, lui accordaient toujours les pouvoirs correspondant pour légiférer, éxécuter et juger en la matière. Cependant, il n'en est rien. L'ordre juridique de l'Union européenne apparaît, à ce titre, comme un ordre juridique incomplet, entretenant une relation de dépendance très forte avec les ordres juridiques nationaux. L'Union ne disposant bien souvent pas des compétences ni de l'appareil administratif complet, qui lui permettraient de procéder directement à la mise en œuvre effective de son droit sur le territoire des États membres, la collaboration des administrations nationales lui est par conséquent indispensable.

301. Confronté à l'alternative entre administration directe et administration indirecte, le droit primaire reconnait une compétence d'exécution de principe aux États membres (article 291 TFUE) (I). Cependant, la science juridique a démontré depuis plusieurs années le caractère quelque peu simplificateur de l'opposition. L'exécution du droit de l'Union repose bien plus souvent sur une collaboration entre les autorités administratives nationales, et entre ces dernières et les organes de l'Union, que sur une stricte séparation des tâches. Le concept d'administration « intégrée » parait dès lors plus à même de rendre compte de l'état actuel du droit de l'Union que l'alternative entre administration directe et administration indirecte (II).

I. La prévalence de la règle de l'administration indirecte dans le droit de l'Union européenne

302. À la question de savoir si l'exécution du droit de l'Union doit relever au premier chef de la compétence de l'Union ou des États membres (A), le droit de l'Union fait très largement le choix d'un système d'exécution « décentralisée » au niveau des États membres, sans toutefois exclure une mise en œuvre « centralisée » au niveau de l'Union (B).

A. Administration directe et administration indirecte dans le droit de l'Union européenne

303. Il existe deux modèles fédéraux d'exécution du droit fédéral (1). Entre ces deux modèles, l'Union européenne fait le choix d'un système mixte dans lequel prévaut cependant l'exécution par les États membres (2)

1) Les deux modèles fédéraux d'exécution : le modèle américain et le modèle allemand et suisse

304. La question de la répartition des compétences d'exécution entre l'Union et les États membres rappelle à bien des égards celle qui se pose dans les États fédéraux en termes de répartition verticale des compétences entre État fédéral et États fédérés. En effet, dans un système fédéral, l'exécution du droit fédéral peut relever de la compétence de l'administration fédérale comme aux États-Unis (modèle d'exécution centralisée) (a) ou de la compétence des administrations fédérées comme en Allemagne et en Suisse (modèle d'exécution décentralisée) (b).

a. Le modèle d'exécution centralisée : les États-Unis

305. Aux États-Unis, la compétence législative attribuée à l'État fédéral s'accompagne du pouvoir de prendre les mesures d'exécution. La répartition verticale des pouvoirs dans le système constitutionnel américain repose, en effet, sur le principe de « non-commandement »[492] : la Cour suprême considérant que l'État fédéral « ne peut pas obliger les États à édicter ou à mettre en œuvre des programmes de règlementation fédérale »[493]. Il appartient dès lors à l'administration fédérale d'assurer, par elle-même, l'application de la loi fédérale sur l'ensemble du territoire, en développant ses propres structures administratives. Parallèlement, les États fédérés mettent chacun en place leur propre structure administrative destinée à faire appliquer leur législation.

---

[492] Schütze (R.), « Le domaine des compétences d'exécution » dans *Traité de droit administratif européen*, (dir.) Auby (J.-B) et Dutheil de la Rochère (J.), 2e éd., Bruylant, 2014, p. 71.

[493] Cour suprême des États-Unis, *New-York v. United States* 505 U.S. 144 (1992) ; Cour suprême des États-Unis, *Montana v. United States*, 521 U.S. 898 (1997).

306. Le système américain a pu être qualifié de « fédéralisme dual », chaque niveau de gouvernement étant considéré comme souverain dans sa sphère de compétence[494]. Du point de vue de l'ordonnancement juridique, la législation fédérale n'en continue pas moins de primer sur la législation des États fédérés, mais sans que ces derniers ne soient placés dans une position subordonnée par rapport à l'État fédéral[495]. En dehors de toute contrainte, il est d'ailleurs loisible aux États fédérés de décider de mettre en œuvre de manière autonome le droit fédéral.

b. Le modèle d'exécution décentralisée : l'Allemagne et la Suisse

307. Contrairement au modèle américain, l'Allemagne et la Suisse distinguent très nettement la compétence législative qui appartient à l'État fédéral et le pouvoir d'adopter les mesures d'exécution des lois fédérales qui revient, par principe, aux États fédérés. La règle de l'administration indirecte n'est donc pas inconnue des systèmes fédéraux où on la retrouve sous le nom de « fédéralisme d'exécution » (*Vollzugföderalismus*)[496].

308. En Allemagne, c'est l'article 83 de la Loi fondamentale qui prévoit que « sauf disposition contraire prévue ou admise par la présente Loi fondamentale, les Länder exécutent les lois fédérales à titre de compétence propre »[497]. En Suisse, l'Article 46, al. 1 de la Constitution fédérale dispose quant à lui que « les cantons mettent en œuvre le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi ».

309. L'activité quotidienne de l'administration des *Länder* et des cantons est donc par nature duale, participant à la fois à l'exécution de la législation fédérale et à celle des entités fédérées. Du point de vue de la protection de l'autonomie des entités fédérées, le fédéralisme d'exécution présente l'intérêt de rendre inutile le développement de l'appareil administratif fédéral sur l'ensemble du territoire national. Par ailleurs, une telle pratique est tout à fait conforme au « principe de participation » qui régit les relations entre le

---

[494] Schütze (R.), « Le domaine des compétences d'exécution », art cit., p. 71.

[495] *Ibid.*, p. 72.

[496] Dubey (B.), « Administration indirecte et fédéralisme d'exécution en Europe », *Cahiers de droit européen*, 2003, 1/2, p. 87-134 ; Schütze (R.), « Le domaine des compétences d'exécution », art cit.

[497] Article 83 de la Loi fondamentale allemande « Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt ».

niveau fédéral et les niveaux fédérés, puisque toute mesure fédérale destinée à être mise en œuvre par les *Länder* ou les cantons doit préalablement avoir été approuvée par la chambre représentant les entités fédérées.

2) Le modèle d'exécution de l'Union : la prévalence de l'administration indirecte

310. Aux premières heures de la construction européenne, les États membres avaient opté pour un modèle d'exécution centralisé. Dans le cadre de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), la Haute Autorité chargée d'appliquer le traité CECA disposait du pouvoir d'adopter des règles générales, mais également des décisions individuelles. Elle pouvait ainsi prononcer des sanctions pécuniaires et non pécuniaires, applicables aux entreprises[498]. Dans le traité EURATOM, le Commission s'était vu attribuer le pouvoir de prononcer des sanctions non pécuniaires (mises sous séquestre, retrait des matières fissiles) à l'encontre des entreprises qui ne respectaient pas le régime applicable en matière de sécurité.

311. À compter du traité de Rome de 1957, la règle qui prévaut est désormais celle de l'administration indirecte, selon laquelle « la mise en œuvre, sur le plan administratif, du droit communautaire incombe par principe aux États membres conformément à leur régime constitutionnel »[499]. En l'absence d'administration européenne déconcentrée sur l'ensemble du territoire de l'Union, l'exécution du droit de l'Union dépend principalement du concours des administrations nationales. L'Union apparaît dès lors essentiellement comme une puissance normative. Cependant, le recours à des mesures d'exécution centralisées, au niveau de l'Union, n'est pas exclu à titre subsidiaire.

312. La prévalence de l'administration indirecte est, d'abord, une conséquence de la faiblesse structurelle de l'administration européenne, puisque cette dernière ne dispose pas, en l'état actuel, des moyens matériels et humains pour faire respecter les règlementations européennes et prendre les mesures individuelles sur tout le territoire de

---

[498] Article 15, § 2 CECA

[499] Pour reprendre la formule utilisée dans la Déclaration n°43 insérée dans l'acte final du traité d'Amsterdam.

l'Union. Rappelons que la Commission européenne, l'institution européenne la mieux armée pour assurer la mise en œuvre du droit de l'Union, compte en 2017 seulement 32 500 agents[500]. À titre de comparaison, la ville de Paris employait 48 000[501] agents la même année et l'administration fédérale américaine plus de 2 millions[502].

313. La perspective de la constitution d'une administration européenne pléthorique sur le modèle des appareils étatiques, laquelle impliquerait d'ailleurs une augmentation corrélative du budget de l'Union, ne constitue d'ailleurs pas et n'a jamais constitué un horizon politique pour les États membres[503]. De nombreux arguments d'ordre pratique ont été avancés pour souligner les avantages du recours à la mise en œuvre décentralisée[504]. En rendant inutile la création de nouveaux organismes, l'utilisation des structures administratives nationales préexistantes constitue une source d'économie sur le plan financier. Sur le plan technique, elle permet à l'Union de bénéficier de l'expertise technique et de la connaissance des contextes locaux développées par les organismes nationaux. En outre, elle facilite l'acceptation par les citoyens européens des mesures adoptées.

314. L'administration indirecte se rattache également au principe de subsidiarité qui régit l'exercice des compétences de l'Union[505]. Consacré à l'article 5, § 3 TUE, le principe énonce que :

> Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau

---

[500] En 2017, le Conseil de l'Union emploie 3 500 agents et le Parlement européen 7 500. https://fr.wikipedia.org/wiki/Fonction_publique_de_l%27Union_europ%C3%A9enne

[501] https://www.lesechos.fr/29/11/2017/lesechos.fr/030946809886_la-mairie-de-paris-assume-une-legere-baisse-de-ses-effectifs.htm

[502] https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_federal_civil_service#Employment_by_agency

[503] Franchini (C.), « Les notions d'administration indirecte et de coadministration » dans *Traité de droit administratif européen*, 2è éd., Bruylant, 2014, p. 337.

[504] Blumann (C.) et Dubouis (L.), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4e éd., Litec, 2010, p. 479 et s. Dubey (B.), « Administration indirecte et fédéralisme d'exécution en Europe », art cit, p. 126 .

[505] Dubey (B.), « Administration indirecte et fédéralisme d'exécution en Europe », art cit, p. 98 ; Schütze (R.), « Le domaine des compétences d'exécution », art cit, p. 86.

régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union

Le principe de subsidiarité ne trouve pas seulement à s'appliquer en ce qui concerne la répartition des compétences normatives (ou législatives) entre l'Union européenne et les États membres, dans le domaine des compétences non exclusives de l'Union[506]. Il commande également la répartition des compétences entre l'Union et les États membres dans l'exécution du droit de l'Union, et cela, même dans les domaines qui relèvent à titre exclusif de la compétence de l'Union[507].

315. En évitant un dessaisissement de la compétence exécutive des États membres au profit de l'Union européenne, le principe peut apparaître comme protecteur pour les souverainetés nationales. La diversité des modes d'organisation et des traditions administratives nationales n'est pas remise en cause. Ainsi peut-on voir que même dans des domaines qui relèvent des compétences exclusives de l'Union, comme l'union douanière ou le droit de la concurrence, la mise en œuvre de la réglementation européenne relève très largement de l'activité des autorités nationales. Ce sont par exemple les douaniers français qui sont chargés d'assurer l'application des tarifs douaniers communs aux frontières extérieures de l'Union situées sur le territoire français..

B. Les fondements de l'administration indirecte dans le droit de l'Union européenne

316. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la compétence d'exécution du droit de l'Union appartient en principe aux États membres (1). Toutefois, les dérogations à la compétence nationale d'exécution sont admises par les règles du traité (2).

1) La compétence d'exécution de principe des États membres

317. Avant l'adoption du traité de Lisbonne, une partie de la doctrine avait pu défendre l'idée selon laquelle l'attribution d'une compétence législative à l'Union européenne allait

[506] Jacqué (J.-P.), « Pouvoir législatif et pouvoir exécutif dans l'Union européenne » dans *Traité de droit administratif européen*, 2e éd., Bruylant, 2014, p. 52.

[507] Voy. Neframi (E.), « Principe de coopération loyale et principe d'attribution dans le cadre de la mise en oeuvre du droit de l'Union », *Cahiers de droit européen*, 2015, p. 226. L'auteur remarque que de la compétence d'exécution des États membres n'est pas affectée par l'effet préemptif de l'exercice des compétences normatives de l'Union dans le domaine des compétences partagées.

de pair avec la reconnaissance de la compétence d'exécution correspondante[508]. Un tel raisonnement prenait principalement appui sur les ex- articles 202[509] et 211[510] TCE qui faisaient du Conseil le titulaire originaire du pouvoir d'exécution, tout en habilitant ce dernier déléguer ce pouvoir à la Commission européenne[511]. Le législateur européen conservait, par ailleurs, à titre dérogatoire, la faculté de confier tout ou partie de cette compétence aux États membres.

318. Les tenants de la position contraire prenaient appui sur l'obligation de coopération loyale inscrite à l'ex-article 10 TCE (devenu l'article 4, § 3, al. 2 et 3TUE) pour soutenir que la compétence d'exécution appartenait, par principe, aux États membres[512] en vertu de cet article :

> « Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union ».

319. Pour ces auteurs, si la principale fonction de l'article 10 TCE était de mettre à la charge des États membres une obligation d'exécution du droit de l'Union, il était également possible d'y lire la reconnaissance au profit des États membres d'une compétence d'exécution de principe[513]. Une telle interprétation pouvait se réclamer de la

---

[508] Schütze (R.), « Le domaine des compétences d'exécution », art cit ; Dubey (B.), « Administration indirecte et fédéralisme d'exécution en Europe », art cit, p. 97. Pour cet auteur : « Lorsque son attribution à l'un ou l'autre des niveaux de pouvoir ne ressort pas expressément d'une prescription des traités, la compétence d'exécuter le droit communautaire adopté en conformité avec les traités appartient aussi, sur le principe, à la collectivité titulaire de la compétence législative ».

[509] Selon l'article 202 TCE : « Le Conseil […] confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit », mais « peut également, se réserver dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution ».

[510] Selon l'article 211 TCE : « En vue d'assurer le fonctionnement et le développement du marché commun, la Commission […] exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit ».

[511] Jacqué (J.-P.), « Pouvoir législatif et pouvoir exécutif dans l'Union européenne » dans *Traité de droit administratif européen*, 2e éd., Bruylant, 2014, p. 49. Contra. Schütze (R.), « Le domaine des compétences d'exécution », art cit. qui défend une position hétérodoxe selon laquelle la compétence d'exécution de la Communauté européenne se trouvait avant le traité de Lisbonne dans les ex-articles 95 et 308 TCE.

[512] Jacqué (J.-P.), « Pouvoir législatif et pouvoir exécutif dans l'Union européenne », art cit, p. 53.

[513] Contra. Dubey (B.), « Administration indirecte et fédéralisme d'exécution en Europe », art cit. qui considère qu'assimiler la règle de l'administration indirecte à l'obligation de coopération loyale relève d'un mélange des genres, dans la mesure où le principe de coopération loyale concerne les modalités de l'exécution du droit de l'Union et non pas son fondement juridique.

jurisprudence de la Cour de justice dans laquelle celle-ci reconnaissait que « conformément aux principes généraux qui sont à la base du système institutionnel de la Communauté et qui régissent les relations entre la Communauté et les États membres, il appartient aux États membres, en vertu de l'article 5 (ex-article 10 TCE, devenu l'article 4, § 3, al. 2 et 3 TUE) du traité d'assurer, sur leurs territoires, l'exécution des règlementations communautaires » [514].

320. L'article 291 TFUE issu du traité de Lisbonne vient mettre fin au débat. En premier lieu, il consacre explicitement, dans son premier paragraphe, la compétence de principe des États membres dans la mise en œuvre du droit de l'Union :

> « Les États membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union ».

321. L'exécution centralisée au niveau de l'Union reste toutefois possible, à titre dérogatoire, en vertu des traités ou sur décision du législateur européen. Le caractère exceptionnel de la procédure d'exécution centralisée ne laisse désormais plus place au doute, au regard du choix des rédacteurs du traité d'inscrire la règle au deuxième paragraphe de l'article 291 TFUE.

322. En second lieu, même si la formulation utilisée à l'article 291, § 1 TFUE reste très proche de la rédaction de l'article 4, § 3, al. 2 TUE relatif au principe de coopération loyale, les traités dissipent utilement l'état de confusion antérieur. Ils distinguent à présent nettement le principe de coopération loyale, qui met à la charge des États membres une obligation de mise en œuvre du droit de l'Union européenne, et le principe d'administration indirecte, qui fixe les modalités d'exécution du droit de l'Union. Compte tenu de son inscription au chapitre du traité relatif aux « actes juridiques de l'Union », l'article 291, § 1 TFUE semble d'ailleurs principalement être destiné à rappeler au législateur européen que son choix de conférer la compétence d'exécution de ses actes à l'Union doit demeurer l'exception.

---

[514] CJCE, 21 septembre 1983, *Deutsche Milchkontor*, aff. 205 à 215/82, *Rec.* 2633 ; CJCE, 2 février 1989, *Pays-Bas c. Commission*, aff. C-262/87, *Rec. 225*, CJCE, 4 mars 1999, *Hospital Ingenieure*, aff. C-258/97, *Rec.* I-1405.

2) Les dérogations à la compétence nationale d'exécution

323. Les dérogations à la règle de l'administration indirecte sont admises et, en pratique, nombreuses. En effet, « la décentralisation de l'exécution est parfois impossible, sinon dangereuse au point de mettre en péril l'établissement d'un droit commun en rétablissant des disparités nationales »[515]. Certaines dérogations trouvent directement leur fondement dans les dispositions du droit primaire : par exemple confèrent une compétence d'exécution à la Commission, l'article 317 TFUE (exécution du budget), l'article 105 TFUE (application des règles de concurrence des articles 101 et 102 TFUE), l'article 106 TFUE (contrôle de l'application des règles de concurrence aux entreprises publiques) ou encore l'article 108 TFUE (contrôle des aides d'État).

324. Le plus souvent les dérogations sont toutefois d'origine législative. En effet, l'article 291, § 2 TFUE permet au législateur européen de confier, à titre subsidiaire, la mise en œuvre des actes de base aux institutions de l'Union :

> « Lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission ou, dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans les cas prévus aux articles 24 et 26 du traité sur l'Union européenne, au Conseil ».

325. Le traité ne définit pas la nature des actes d'exécution qui peuvent être adoptés au niveau de l'Union. Dans ces conditions, il faut donc considérer que la compétence d'exécution attribuée à la Commission et au Conseil peut recouvrir la faculté d'adopter tant des actes de portée générale que des actes individuels[516].

326. Ce qui ressort en revanche clairement de la rédaction de l'article, c'est que la compétence d'exécution des institutions européennes doit avoir été expressément prévue par l'acte de base, à défaut de quoi, celle-ci revient aux États membres, conformément au principe posé à l'article 291, § 1 TFUE. Matériellement, l'article 291, § 2 TFUE ne pose

---

[515] Bouveresse (A.), *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Bruylant, coll. « Droit de l'Union européenne », 2010, p. 162.

[516] Durand (C.-F.), « Typologies des interventions » dans *Traité de droit administratif européen*, 2é éd., Bruylant 2014, p. 166 et s. qui cite notamment la compétence de la Commission pour adopter des autorisations de mise sur le marché de médicaments innovants dans le cadre du règlement n°726/2004 ou la faculté de la Commission de se prononcer sur le bien-fondé des mesures de sauvegarde adoptées par les États membres dans le cadre de certaines directives d'harmonisation.

pas de limites à la délégation de compétence exécutive aux institutions de l'Union. Cependant, la dérogation à la règle de l'administration indirecte doit être justifiée au regard du principe de subsidiarité. Il appartient dès lors au législateur européen d'apprécier les risques que ferait courir au droit de l'Union sa mise en œuvre différenciée par les États membres et d'arbitrer, au cas par cas, entre la règle de l'exécution indirecte par les États et la nécessité de fixer des conditions uniformes d'exécution au niveau de l'Union. S'il choisit de recourir à des mesures d'exécution centralisée, le législateur européen est tenu de motiver son choix[517].

327. Il est intéressant de noter que le même type de dérogations se rencontre dans les systèmes suisse et allemand, où elles se rattachent là aussi au principe de subsidiarité[518]. En Allemagne, l'article 83 de la Loi fondamentale prévoit que des dérogations à la règle de l'exécution du droit fédéral par les *Länder* peuvent être introduites par la constitution et par la loi. L'article 87 de la Loi fondamentale mentionne notamment au titre des domaines relevant de la compétence d'exécution fédérale : les affaires étrangères, l'administration fédérale des finances et l'administration des voies navigables fédérales. Le droit suisse prévoit de la même façon la possibilité de procéder à une centralisation du pouvoir d'exécution au niveau fédéral, lorsqu'il apparaît nécessaire de préserver l'uniformité d'application d'une règlementation fédérale ou lorsque les cantons ne sont pas matériellement en mesure d'assurer l'exécution[519].

II. Les caractères subordonné et intégré de l'administration indirecte dans le droit de l'Union européenne

328. Entre le respect dû à la souveraineté des États membres et la nécessité de garantir une application uniforme de la règlementation européenne, l'exécution indirecte ou « décentralisée » du droit de l'Union est en prise avec deux objectifs antinomiques. Il en résulte qu'en dépit de la reconnaissance de l'autonomie institutionnelle et procédurale des

---

[517] Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Administrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, p. 120.

[518] Dubey (B.), « Administration indirecte et fédéralisme d'exécution en Europe », *Cahiers de droit européen*, 2003, 1/2, p. 122 et s.

[519] Article 43, a) de la Constitution fédérale suisse : « La Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une règlementation uniforme par la confédération ».

États membres, l'exécution nationale du droit de l'Union est étroitement encadrée. D'une part, l'exécution nationale est subordonnée au respect du droit de l'Union (A), d'autre part, l'exécution nationale donne lieu à d'importantes coopérations, et parfois même à une véritable « intégration » des administrations nationales et des institutions et organes de l'Union (B).

A. Le caractère subordonné de l'exécution nationale

329. Au-delà des interrogations liées à la nature de la compétence nationale d'exécution (1), les mesures nationales prises en exécution du droit de l'Union ont un caractère profondément dual. Si elles empruntent les formes du droit interne, elles voient leur contenu largement déterminé par le droit de l'Union (2).

1) La question secondaire de la nature de la compétence nationale d'exécution

330. Lorsque les États membres exécutent le droit de l'Union européenne, la question s'est posée de savoir si les autorités nationales exerçaient une « compétence étatique propre, ou, par une sorte de dédoublement fonctionnel, une compétence communautaire déléguée »[520]. Les positions doctrinales divergent sur la réponse à apporter à la question[521]. Les conséquences de la distinction n'apparaissent dans tous les cas pas déterminantes, puisque rien n'indique l'existence de deux régimes distincts applicables aux mesures nationales d'exécution.

331. Une partie de la doctrine a pu soutenir que, dans les domaines qui relèvent des compétences attribuées à l'Union, les États membres ne sont admis à agir que sur la base d'une délégation de pouvoir[522]. En attribuant une compétence normative à l'Union, les traités lui reconnaitraient corrélativement – au détriment des États membres – le pouvoir d'adopter toute mesure nécessaire à sa mise en œuvre. Encore faut-il distinguer ici entre le

---

[520] Isaac (G.) et Blanquet (M.), *Droit général de l'Union européenne*, 10e éd., Sirey, 2012, p. 445.

[521] Mehdi (R.), « L'exécution nationale du droit communautaire. Essai d'actualisation d'une problématique au coeur des rapports de systèmes », art cit. ; Dubey (B.), « Administration indirecte et fédéralisme d'exécution en Europe », art cit.

[522] Gautier (Y.), *La délégation en droit communautaire*, Strasbourg, L.G.D.J., 1995, 538 p.

domaine des compétences partagées et celui des compétences exclusives. Dans le domaine des compétences partagées, une clause figurant dans un acte législatif de l'Union peut bien sûr opérer une délégation de compétence au profit des États membres ; mais même en l'absence d'une clause spécifique, en vertu de leur obligation de coopération loyale inscrite à l'article 4, § 3 TUE, les États membres restent tenus de mettre en œuvre le droit de l'Union au titre de leur compétence résiduelle propre. En revanche, en présence d'une compétence exclusive de l'Union, la compétence d'exécution des États membres devrait normalement découler d'une délégation par le droit primaire ou dérivé, puisque les États membres ne disposent pas de compétence résiduelle en la matière[523].

332. La position inverse consiste à récuser l'existence d'une liaison entre la compétence normative attribuée à l'Union et sa compétence d'exécution. Autrement dit, en procédant à la répartition des compétences normatives entre l'Union et les États membres, les traités ne présagent pas des solutions à apporter à la question de la répartition des compétences d'exécution. Il est dès lors possible de soutenir que c'est « dans l'exercice de leur compétence originaire propre », et en application du devoir de coopération loyale que l'article 4, § 3 al. 2 et 3 met à leur charge, que les États participent à la mise en œuvre du droit de l'Union[524].

333. Du point de vue de la répartition des charges financières, la position constante de la Cour de justice selon laquelle les dommages résultant de l'exécution nationale du droit de l'Union engagent la responsabilité des États membres et non celle de l'Union, ou le fait que les coûts afférant à la mise en œuvre nationale du droit de l'Union soient normalement à la charge des États membres, semble plutôt indiquer l'existence d'un pouvoir propre des États membres[525]. À titre de comparaison, il peut être intéressant de rappeler que les

---

[523] Dubey (B.), « Administration indirecte et fédéralisme d'exécution en Europe », art cit, p. 100.

[524] Isaac (G.) et Blanquet (M.), *Droit général de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 445. Voy également, allant dans ce sens la formulation utilisée par l'article 2, § 1 TFUE : « « Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence exclusive dans un domaine déterminé, seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants, les États membres ne pouvant le faire par eux-mêmes que s'ils sont habilités par l'Union, *ou pour mettre en oeuvre les actes de l'Union* » (Nous soulignons).

[525] CJCE, 7 février 1979, *Pays-Bas c. Commission*, aff. 11/76, *Rec.* p. 245 ; CJCE, 13 février 1979, *Granaria*, aff. 101/78, *Rec.*, p. 623 ; CJCE, 27 septembre 1988, *Asteris e.a.*, aff. C-106/87 à 120/87, *Rec*. p. 5515, points 17 à 19 ***;*** voir aussi la jurisprudence du Conseil d'État : CE, 2 octobre 1981, *GIE Vipal*, Conc. Genevois (B.), *D.*, 1982, II, p. 209, note, Auby (J.-M.), *RDP*, 1982, p. 1113.

Länder allemands supportent les dépenses résultant de l'accomplissement de leur activité au titre de leur compétence propre, même lorsqu'ils mettent en œuvre le droit fédéral[526]. En revanche, lorsqu'ils agissent sur délégation de la Fédération, « celle-ci supporte les dépenses qui en résultent »[527].

334. La jurisprudence de la Cour ne permet cependant pas de trancher fermement la question dans un sens ou dans l'autre[528]. Selon Denys Simon, il semble d'ailleurs préférable de ne pas chercher à y apporter une réponse globale, dans la mesure où les deux cas de figure se rencontrent dans les faits[529]. Telle est d'ailleurs la situation qui prévaut dans le fédéralisme allemand. Les *Länder* exécutent, en principe, le droit fédéral au titre de leur compétence propre[530]. Cependant, même dans les cas où la compétence d'exécution a été attribuée à la Fédération, la loi fédérale peut déléguer tout ou partie des tâches administratives correspondantes aux *Länder*[531]. La différence entre ces deux catégories d'exécution se situe au niveau du régime des mesures d'exécution adoptées par les *Länder*, le pouvoir d'encadrement et contrôle fédéral étant plus important lorsqu'il y a délégation[532]. Les conséquences de la distinction n'apparaissent pas aussi clairement dans le droit de l'Union.

2) Un régime d'encadrement strict des mesures nationales d'exécution

335. Le droit de l'Union ne porte pas la trace de l'existence de deux régimes distincts applicables aux mesures nationales d'exécution selon qu'elles sont prises sur le fondement des compétences propres de l'État ou d'une délégation de compétence par l'Union.

---

[526] Article 104a, § 1 Loi fondamentale allemande

[527] Article 104a, §2 Loi fondamentale allemande

[528] Isaac (G.) et Blanquet (M.), *Droit général de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 445. Dans le sens de la délégation de compétence v. CJCE, 17 décembre 1970, *Scheer*, aff. 30/70, *Rec.*, p. 1197 ; CJCE, 17 décembre 1970, *Synacomex*, aff. 34/70, *Rec.*, p. 1242. Soulignant au contraire le caractère originaire de la compétence nationale exercée, v. CJCE, 11 décembre 1971, *Fleischkontor*, aff. 39/70, *Rec.*, p. 49 ; CJCE, 12 mai 1971, *Ludwig Wünsche*, aff. 76/70, *Rec.*, p. 393.

[529] Simon (D.), *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF, 2001, p. 170 ; Dubey (B.), « Administration indirecte et fédéralisme d'exécution en Europe », art cit, p. 100 et s.

[530] Article 83 de la Loi fondamentale allemande.

[531] Article 87 b), c) et d) et article 90 de la Loi fondamentale allemande.

[532] Articles 84 et 85 de la Loi fondamentale allemande.

Comme l'écrit R. Mehdi, les mesures nationales d'exécution « sont, en effet, toujours révélatrices de l'exercice d'une compétence exécutive donc liée et subordonnée. Quelle que soit la perspective dans laquelle on se place, il est clair que leur seule vocation est de permettre l'exécution au plan interne de normes dont le contenu a fondamentalement été défini par les institutions communautaires »[533].

a. La nature duale des mesures nationales d'exécution

336. La responsabilité de l'État membre dans la mise en œuvre du droit de l'Union, implique que ce dernier prenne toutes les mesures d'exécution normative, mais également administrative et judiciaire, nécessaires à sa bonne application:

> « Son appareil administratif est mis à la disposition des Communautés pour l'exécution de leurs décisions, sa force publique et son organisation judiciaire en assurent le respect au besoin par la contrainte, enfin ses organes législatifs et gouvernementaux interviennent souvent pour leur apporter d'indispensables compléments »[534].

337. Les États membres sont davantage soumis à une obligation de résultats qu'à une obligation de moyens. Ils sont donc libres d'employer toute la gamme d'instruments à leur disposition dans le cadre du droit interne : édiction de normes générales (législatives ou règlementaires), adoption de décisions individuelles, accomplissement d'activités matérielles et contrôle juridictionnel de la bonne exécution du droit de l'Union. Le point commun de cet ensemble disparate réside dans la « nature duale » des mesures d'exécution, qui trouvent leur fondement dans le droit de l'Union, tout en empruntant une forme nationale[535].

b. La délimitation de l'intervention des États membres

338. Tout d'abord, les États membres sont tenus d'exercer leur compétence d'exécution dans le respect du droit de l'Union européenne. Indépendamment du fait de savoir si les

---

[533] Mehdi (R.), « L'exécution nationale du droit communautaire. Essai d'actualisation d'une problématique au coeur des rapports de systèmes », art cit, p. 623.

[534] Kovar (R.), « L'effectivité interne du droit communautaire » dans *La Communauté et ses États membres*, Actes du 6éme colloque, Liège, 1973, p. 325.

[535] Mehdi (R.), « L'exécution nationale du droit communautaire. Essai d'actualisation d'une problématique au cœur des rapports de systèmes » dans *Mélanges en hommage à G. Isaac*, Presse de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2004, p. 618.

administrations nationales interviennent sur le fondement d'une compétence propre de l'État ou d'une délégation de compétence, elles sont soumises au respect des dispositions des traités, ainsi qu'aux principes généraux du droit de l'Union et aux actes de droit dérivé. En vertu du principe de primauté, le juge et les administrations nationales doivent laisser inappliquée toute disposition contraire de la loi nationale, qu'elle soit de rang législatif ou règlementaire, qu'il s'agisse d'une norme générale ou d'une décision individuelle[536]. Lorsque les dispositions en cause sont d'effet direct, les particuliers ont la possibilité de s'en prévaloir devant les juridictions nationales à l'encontre des mesures nationales contraires[537]. De plus, lorsqu'elle estime qu'un État membre a manqué à ses obligations, la Commission européenne a la possibilité de saisir la Cour de justice d'un recours en constatation de manquement[538]. À ce titre, la Commission dispose d'un droit à l'information et du pouvoir de procéder aux vérifications nécessaires à l'accomplissement de ses missions auprès des services nationaux chargés d'exécuter des politiques de l'Union[539].

339. Par ailleurs, la délimitation de l'étendue et du contenu des interventions nationales dans l'exécution du droit de l'Union est très variable. Elle dépend en premier lieu du type d'acte de l'Union en cause : alors qu'une directive implique l'adoption de mesures nationales de transposition, le recours au règlement n'appelle, en principe, aucune norme complémentaire, puisque ce dernier est directement applicable dans les États membres.

340. En réalité, la norme européenne qui donne le plus de marge d'appréciation aux États membres n'est pas toujours celle que l'on croit. Il importe surtout de se référer au

---

[536] CJCE, 9 mars 1978, *Simmenthal*, aff. C-106/77, *Rec.*, p. 629, point 21 ; CJCE, 22 juin 1989, *Fratelli Costanzo*, aff. C-103/88, *Rec.*, p. 1839, point 32 ; CJCE, 29 avril 1999, *Ciola*, aff. C-224/97, *Rec.*, p. I-2517, point 32.

[537] CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, *Rec.*, p.1. Voy. sur ce point, Isaac (G.) et Blanquet (M.), *Droit général de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 375.

[538] Article 258 TFUE.

[539] Auby (J.-B.), « Les pouvoirs d'inspection de l'Union européenne », *R.T.D.E.*, 2006, p. 131. Les obligations d'assistance qui pèsent sur les États membres ont pour base juridique le principe de coopération loyale de l'article 4, § 3 TUE et les actes de droit dérivé qui interviennent dans les différents champs de compétence de l'Union. L'article 337 TFUE qui aurait pu remplir cette fonction n'ayant pas été reconnu d'effet direct par la Cour de justice (CJCE, 1982, *France, Italie et Royaume-Uni c. Commission*, aff. jointes C-188-190/80, *Rec.*, p. 2545, points 8 à 10).

contenu de la règlementation européenne à exécuter, puisque cette dernière peut préciser de manière plus ou moins détaillée les mesures nationales envisagées. Un règlement peut ainsi habiliter expressément un État membre à prendre une mesure d'application[540]. Cependant que, même en présence d'un règlement incomplet, pèse également sur l'État membre une obligation de prendre toutes mesures propres à assurer sa mise en œuvre[541]. Inversement, une directive peut ne laisser aucune marge d'appréciation aux États membres, dont l'action se limite alors à en transposer les dispositions en droit interne[542].

341. Enfin, la Cour s'est attachée à encadrer le principe d'autonomie institutionnelle et procédurale des États membres, en vertu duquel, lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union européenne, les États membres restent libres de déterminer les organes compétents[543] et les procédures applicables[544] conformément à leur droit interne. Ce principe est tempéré par le souci constant de la Cour d'assurer la primauté, l'applicabilité directe et l'uniformité d'application du droit de l'Union.

342. Aussi, la Cour de justice a-t-elle limité la liberté des États membres, en définissant un régime d'encadrement des mesures d'exécution nationales. L'autonomie des États est contrebalancée par les principes d'effectivité et d'équivalence[545]. D'une part, les États doivent « prendre toutes les mesures d'adaptation organique et fonctionnelle requises pour

---

[540] CJCE, 27 septembre 1979, *Eridania*, aff. 230/78, *Rec.*, p. 2749 ; CJCE, 11 janvier 2001, *Monte Arcosu Srl*, aff. C-403/98, *Rec.*, pp. I-103.

[541] CJCE, 17 décembre 1970, Scheer, aff. 30/70, *Rec.*, p. 1197, point 8.

[542] Voy. CJCE, 18 juin 2002, *Commission c. France*, aff. C-60/01, *Rec.*, I-5679, dans lequel la Cour rappelle que « la pratique législative démontre qu'il peut exister de grandes différences quant aux types d'obligations que les directives imposent aux États membres et donc quant aux résultats qui doivent être atteints » (point 25).

[543] CJCE, 15 décembre 1971, *International Fruit Company*, aff. 51 à 54/71, *Rec.*, p. 116, dans cet arrêt la Cour reconnait que « lorsque les dispositions du traité ou les règlements reconnaissent des pouvoirs aux États membres ou leur imposent des obligations aux fins de l'application du droit communautaire, la question de savoir de quelles façons l'exercice de ces pouvoirs et l'exécution de ces obligations peuvent être confiés par les États membres à des organes déterminés relève uniquement du système constitutionnel de chaque État membre ».

[544] CJCE, 11 février 1971, *Fleischkontor*, aff. 93/70, *Rec.*, p. 49 : « dans les cas où la mise en œuvre d'un règlement communautaire incombe aux autorités nationales, il convient d'admettre qu'en principe cette application se fasse dans le respect des formes et procédures du droit national ».

[545] Bouveresse (A.) et Ritleng (D.) (dir.), *L'effectivité du droit de l'Union européenne*, Bruylant, coll. « Droit de l'Union européenne », 2018.

faciliter une exécution efficiente du droit communautaire, veiller à exercer tous les contrôles nécessaires et à sanctionner de manière appropriée toutes violations des règles du droit communautaire »[546]. D'autre part, l'autonomie des États est limitée par le principe d'équivalence, en vertu duquel les mesures d'exécution nationales du droit de l'Union doivent être similaires à celles que les autorités nationales utilisent aux fins d'exécution du droit interne.

343. Par conséquent, le droit de l'Union européenne laisse parfois peu de place à l'autonomie institutionnelle et procédurale des États membres en fixant précisément la forme, les missions et les compétences des organismes nationaux qui seront chargées de la mise en œuvre de la réglementation européenne (« à tel point, écrivent C. Blumann et L. Dubouis, qu'on pourrait se demander où se trouve le principe et où se trouve l'exception »[547]). Les cas dans lesquels les États membres ont été conduits à instituer des régulateurs nationaux dotés de pouvoirs déterminés en application de la règlementation européenne sont particulièrement éloquents[548]. Tout comme l'est l'existence d'organismes administratifs nationaux qui sont chargés, à titre exclusif, de la mise en œuvre des politiques de l'Union[549].

B. Le caractère intégré de l'exécution nationale

344. Dans les faits, on peut assister à un partage fréquent de la compétence administrative entre le niveau de l'Union et le niveau national. Ce partage ne se manifeste pas seulement sous la forme d'une alternative dans laquelle la compétence d'exécution est partagée, en fonction des domaines, entre les États membres et l'Union européenne. Ce partage prend également la forme d'une collaboration continue entre les administrations nationales et les organes de l'Union dans le processus de mise en œuvre du droit de

---

[546] Mehdi (R.), « L'exécution nationale du droit communautaire. Essai d'actualisation d'une problématique au coeur des rapports de systèmes », art cit, p. 627.

[547] Blumann (C.) et Dubouis (L.), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 482.

[548]Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, p. 261. Franchini (C.), « Les notions d'administration indirecte et de coadministration », art cit, p. 352. L'auteur donne à titre d'exemple la création, en Italie, de l'organisme chargé de la protection des données personnelles en application d'une directive communautaire.

[549] Par exemple, les organismes d'intervention en matière agricole.

l'Union, y compris lorsque la compétence d'exécution appartient aux États. Cette mise en œuvre « coopérative » du droit de l'Union a fait l'objet d'importants efforts de conceptualisation doctrinaux. Ils visent à dépasser l'opposition réductrice entre administration directe et administration indirecte, afin de mieux rendre compte du caractère « intégré » qui caractérise aujourd'hui l'administration européenne.

345. Après avoir présenté l'enchevêtrement des compétences d'exécution entre l'Union et les États membres (1), nous présenterons les entreprises doctrinales qui ont cherché à conceptualiser le système d'administration « intégrée » européen (2).

1) L'enchevêtrement des compétences d'exécution entre l'Union et les États membres

346. L'attribution d'une compétence d'exécution à l'Union n'est pas exclusive de l'intervention des États membres. Inversement, la compétence exécutive de principe des États membres s'exerce très souvent conjointement à celle de la Commission et des agences de l'Union (a). À titre de comparaison, nous verrons qu'il en va de même dans le système fédéral allemand (b).

a. Les manifestations de l'enchevêtrement dans l'Union européenne

347. Premièrement, les actes de base pris au niveau européen prévoient fréquemment l'adoption par la Commission de mesures de portée générale destinées à mettre en œuvre les éléments techniques de l'acte, sans que se trouve pour autant supprimée la compétence exécutive « conjointe » des États membres[550].

348. Il en va notamment ainsi des actes d'exécution qui fixent les modalités d'application des programmes communautaires en matière de politique agricole, de politique de cohésion ou de politique de l'environnement[551]. Prenons l'exemple de l'attribution de subventions dans le cadre de la politique de cohésion économique et

---

[550] Ziller (J.), « Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen » dans *Traité de droit administratif européen*, 2e. éd., Bruylant, 2014, p. 333 et s.

[551] Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, p. 347 et s. Durand (C.-F.), « Typologies des interventions », art cit.

sociale. En amont, la définition des conditions d'éligibilité des projets, des modalités d'octroi des financements et des procédures de contrôle appartient à la Commission (administration directe) ; cependant ce sont les administrations nationales qui sont responsables de la préparation et de la soumission des projets (administration indirecte). En aval, s'opère également une répartition des tâches entre le niveau central et le niveau décentralisé, puisque si la Commission met les fonds à disposition des États membres, ces derniers sont responsables de leur emploi.

349. Deuxièmement, l'attribution d'une compétence d'exécution aux États membres n'exclut pas systématiquement la compétence subsidiaire de la Commission européenne et inversement.

350. Par exemple, concernant les autorisations de mise sur le marché des médicaments, les autorités nationales disposent d'une compétence de principe pour délivrer des autorisations de mise sur le marché qui pourront ensuite être reconnues par les autorités des autres États membres. Cependant, lorsqu'un différend survient entre deux ou plusieurs autorités nationales concernant la délivrance d'une autorisation, la Commission est compétente, à titre subsidiaire, pour se prononcer sur la demande d'autorisations en lieu et place des autorités nationales[552].

351. À l'inverse, le règlement 1/2003 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence opère une véritable décentralisation du droit européen de la concurrence en confiant aux autorités nationales de la concurrence la tâche de sanctionner les violations des articles 101 et 102 TFUE, alors même que la matière appartient au domaine des compétences exclusives de l'Union[553].

352. L'exercice conjoint des compétences est également envisageable dans des cas où la Commission dispose d'un pouvoir de contrôle sur l'activité des États membres. Ainsi, lorsqu'une mesure d'harmonisation intègre une clause de sauvegarde conformément à l'article 114, § 10 TFUE, les mesures de sauvegarde adoptées par les États membres (en

---

[552] Voy. sur ces mécanismes infra n° 777 et s.

[553] Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, p. 262.

exécution du droit de l'Union) sont soumises au contrôle de la Commission, qui peut décider du caractère justifié ou non des mesures nationales en cause. Dans certains secteurs très intégrés (gestion des marchés agricoles par les organismes d'intervention, gestion du tarif douanier commun par les services des douanes) on voit par ailleurs la Commission adresser des instructions directement aux organismes nationaux qui se trouvent alors réduits à un rôle de « purs exécutants »[554].

353. Troisièmement, l'exercice conjoint des compétences d'exécution de l'Union et des États membres peut intervenir dans le cadre d'une délégation de pouvoir à une agence européenne.

354. Par exemple l'Autorité européenne des marchés financiers ou l'Autorité bancaire européenne interviennent dans l'élaboration des actes d'exécution normative pris par la Commission européenne pour réglementer le secteur. Le pouvoir de surveillance et de contrôle des opérateurs sur les marchés relève cependant de la compétence des autorités nationales de surveillance. Dans certaines hypothèses, les agences européennes disposent toutefois du pouvoir d'adresser des recommandations et des décisions individuelles aux autorités nationales de surveillance, afin que celles-ci adoptent les mesures nécessaires pour mettre fin aux infractions à la règlementation. Dans d'autres cas, elles peuvent même adresser directement une décision revêtue de la force exécutoire aux acteurs des marchés financiers afin que ceux-ci modifient leur comportement.

355. Enfin, même quand elles n'adoptent pas de mesures d'exécution directe, la Commission et les agences européennes sont susceptibles d'occuper des positions-clés dans l'activité d'exécution des États membres[555].

356. La participation des organismes européens à l'administration indirecte recouvre des démarches très diverses : activité de contrôle et de surveillance (apurement des comptes en droit agricole qui permet à la Commission de contrôler la régularité des subventions agricoles), pouvoir d'inspection à l'encontre des administrations nationales et

---

[554] Blumann (C.) et Dubouis (L.), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 492.

[555] Schmidt-Aßmann (E.), « Le modèle de l'"administration composée" et le rôle du droit administratif européen », *R.F.D.A.*, 2006, p. 1246.

des personnes privées (sécurité des produits alimentaires, droit de la pêche, droit agricole), centralisation et diffusion de l'information, participation à des procédures de consultation ou de conciliation.

357. Inversement, la procédure de comitologie permet aux États membres de jouer un rôle déterminant dans l'élaboration des actes d'exécution adoptés par la Commission sur le fondement de l'article 291, § 2 TFUE[556].

b. L'administration mixte dans le système fédéral allemand

358. C'est de manière tout à fait semblable que la mise en œuvre du droit fédéral allemand donne lieu à une imbrication fréquente de la compétence exécutive des *Länder* et du *Bund*[557].

359. Alors que l'article 83 de la Loi fondamentale allemande prévoit que les *Länder* participent, en principe, à l'exécution du droit fédéral au titre de leur compétence propre, l'article 85 de la Loi fondamentale établit un régime spécial d'exécution par les *Länder* sur le fondement d'une délégation de la compétence administrative par la Fédération[558]. La principale différence entre les deux régimes d'exécution se situe au niveau du pouvoir

---

[556] Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, p. 264

[557] En dépit de la règle du fédéralisme d'exécution. Il ne semble d'ailleurs pas en aller différemment dans les systèmes fédéraux qui ont fait le choix d'une exécution centralisée du droit fédéral : « On a 'dual federalism ' theory, each level of government is regarded as 'supreme' or sovereign within its own sphere. On this model, there may be a tendency to construe allocations of powers to the different levels exclusively, and to rely heavily on categories to keep the allocations separate. But in any working system that lasts over time, powers are exercised in heavily interdependent ways, and in some modern federal consttutions, as we have seen, many powers are designedely concurrent », Jackson (V.), « Fédéralisme, Normes et territoires », dans Chagnollaud (D.) et Troper (M.), *Traité international de droit constitutionnel*, Dalloz, t. II, 2012, p. 23, cité par Beaud (O.), « La répartition des compétences dans une Fédération. Essai de reformulation du problème », art cit, p. 187.

[558] La Loi fondamentale énumère les cas dans lesquels la compétence d'exécution est déléguée aux *Länder* par la Fédération dans les matières qui relèvent de l'administration propre de la Fédération. La délégation peut avoir un caractère obligatoire (par exemple, l'article 90, § 2 de la Loi fondamentale dispose que l'administration des routes et autoroutes fédérales est déléguée aux *Länder*) ou facultatif (l'article 87 b, § 2, prévoit la possibilité de déléguer aux *Länder* l'exécution des lois fédérales ayant pour objet la défense).

de contrôle conféré à la Fédération[559]. Pour autant, tous deux permettent, en pratique, une collaboration des différents niveaux dans l'exécution du droit fédéral.

360. Lorsqu'elle procède à une délégation de compétence, la Fédération conserve un pouvoir important sur l'activité des administrations des *Länder*, puisque son contrôle « porte sur la légalité et l'opportunité de l'exécution »[560]. Avec l'approbation du *Bundesrat*, une loi fédérale peut ainsi régler les questions relatives à l'organisation administrative des *Länder*[561] et le Gouvernement fédéral peut « édicter des prescriptions administratives générales »[562]. En outre, les administrations des *Länder* restent soumises aux autorités fédérales qui disposent du pouvoir de leur adresser des instructions ayant un caractère obligatoire[563] et qui peuvent leur demander des informations ou encore envoyer des délégués auprès d'elles[564].

361. Lorsque les *Länder* mettent en œuvre la législation fédérale sur la base de leurs compétences propres, ils disposent d'une marge d'appréciation plus importante. Il leur appartient normalement de régler les questions relatives à l'organisation de leurs administrations et de déterminer les procédures applicables[565]. L'administration des *Länder* est alors, en principe, soumise à un simple contrôle de légalité exercé par le Gouvernement fédéral[566]. Cependant, ici comme en matière de délégation, la constitution allemande permet de limiter de façon importante l'autonomie des *Länder*. D'une part, une

---

[559] Outre bien entendu le fait, déjà mentionné, que lorsque les *Länder* agissent par délégation de la Fédération, les dépenses liées à l'activité administrative sont supportées par la Fédération (article 104 a), § 2, Loi fondamentale allemande)

[560] Article 85, § 4 Loi fondamentale allemande.

[561] Article 85, § 1 Loi fondamentale allemande.

[562] Article 85, § 2 Loi fondamentale allemande.

[563] Article 85, § 3 Loi fondamentale allemande : « Les administrations des Länder sont soumises aux instructions des autorités fédérales suprêmes compétentes. Sauf si le Gouvernement fédéral estime qu'il y a urgence, les instructions doivent être adressées aux autorités administratives suprêmes des Länder. Les autorités administratives suprêmes des Länder doivent assurer l'exécution de l'instruction ».

[564] Article 85, § 4, Loi fondamentale allemande.

[565] Article 84, § 1 Loi fondamentale allemande.

[566] Article 84, § 3 Loi fondamentale allemande. L'article 84, §4 ajoute que « s'il n'est pas remédié aux carences relevées par le Gouvernement fédéral dans l'exécution des lois fédérales dans les Länder, le Bundesrat se prononce, à la demande du Gouvernement fédéral ou du Land, sur la violation du droit par le Land. La Cour constitutionnelle fédérale peut être saisie d'un recours contre la décision du Bundesrat ».

loi ordinaire, soumise à approbation du *Bundesrat,* peut fixer des règles relatives à l'organisation et à la procédure administratives suivie par les *Länder*[567] ou encore conférer au Gouvernement fédéral le pouvoir de donner des instructions à leurs autorités administratives[568]. D'autre part, le Gouvernement fédéral peut, avec l'approbation du *Bundesrat,* édicter des règles administratives générales[569].

362. En conséquence, l'autonomie des *Länder* dans l'exécution du droit fédéral est étroitement encadrée par les autorités fédérales. Si bien qu'on a pu caractériser le fédéralisme exécutif allemand par deux traits distinctifs : « la subordination hiérarchique » et « l'intégration institutionnelle » dans le sens où « le pouvoir fédéral de « commander » les administrations des États subordonne et intègre ces dernières au sein de l'administration fédérale »[570]. L'exécution décentralisée du droit fédéral ne relève donc pas à titre exclusif des *Länder,* mais correspond, comme dans l'Union européenne, à un système d' « administration mixte », dans lequel on assiste à une coopération constante entre les *Länder* et la fédération[571].

2) Les efforts de conceptualisation entrepris pour dépasser l'opposition entre administration directe et administration indirecte

363. De nombreux concepts ont été proposés pour qualifier l'enchevêtrement des compétences qui caractérise la mise en œuvre du droit de l'Union européenne. La littérature juridique utilise ainsi, pêle-mêle, les concepts d' « administration mixte », d' « administration multi-niveaux »[572], d' « administration partagée »[573],

---

[567] Article 84, § 1 Loi fondamentale allemande.

[568] Article 84, § 5 Loi fondamentale allemande

[569] Article 84, § 2 Loi fondamentale allemande

[570] Schütze (R.), « Le domaine des compétences d'exécution », art cit, p. 75.

[571] *Ibid.*

[572] Egeberg (M.), « L'administration de l'Union européenne : niveaux multiples et construction d'un centre », *Revue française d'administration publique*, 2010/1, n°133.

[573] Craig (P.), « Shared administration, disbursement of community funds and the regulatory state » dans *Legal Challenges in EU Administrative Law. Toward an Integrated Administration*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA, (dir.) Hofmann (H.C.H) et Türk (A.H.), Edward Elgar, 2009, p. 34. L'expression est un emprunt à la notion de « gestion partagée » utilisée par le législateur dans ses règlementations financières.

d' « administration intégrée »[574], de « coadministration »[575] ou encore d' « administration composée » (*Verwaltungsverbund*)[576]. Au-delà de la variété des désignations, l'objectif commun de toutes ces tentatives est de surmonter les rigidités de l'opposition entre administration directe et administration indirecte, en rendant compte de la coopération continue qui existe entre les organismes administratifs des États membres et de l'Union dans l'exécution du droit de l'Union[577].

364. C'est en effet la découverte du caractère coopératif de l'exécution du droit de l'Union qui marque le point de départ des développements doctrinaux sur le droit administratif européen et l'administration européenne en tant qu'ensemble intégrant les organismes administratifs des États membres et de l'Union [578]. Car si la distinction entre administration directe et administration indirecte est pertinente d'un point de vue organisationnel, en ce qu'elle traduit la distribution de la compétence d'exécution entre des organes administratifs situés à deux niveaux distincts, elle néglige le fait que l'exécution efficace du droit de l'Union dépend de leur étroite coopération. Une coopération qui comporte une dimension à la fois verticale, entre les organismes de l'Union et les administrations nationales, et une dimension horizontale entre les différentes administrations nationales.

Voy. Règlement, n° 966/2012 du Parlement et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, *JO* L 298 du 26.10.2012

[574] Hofmann (H. C. H.) et Türk (A. H.), « The Development of Integrated Administration in the EU and its Consequences », *European Law Journal*, vol. 13, p. 262.

[575] Franchini (C.), « Les notions d'administration indirecte et de coadministration » dans *Traité de droit administratif européen*, 2è éd., Bruylant, 2014, p. 335 ; Ziller (J.), « Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen », art cit., p. 334.

[576] Schmidt-Aßmann (E.) et Schöndorf-Haubold (B.), *Der Europaïsche Verwaltungsverbund : Formen un Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit in der EU*, Mohr-Siebeck, 2005.

[577] Sur les différences entre ces différentes approches, voy. Glaser (M.), « Les relations entre administrations pour l'exécution du droit de l'Union » dans *Traité de droit administratif européen*, (Dir) Auby (J.-B.), Dutheil de la Rochère (J.)., s.l., Bruylant, 2014, p. 416.

[578] Ruffert (M.), « Droit de l'intégration européenne et droit administratif », art cit, p. 742. Voy. sur le sujet les travaux précurseurs de Schmidt-Aßmann (E.), « Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europaïschen Gemeinschaft », *Europarecht*, 1996, p. 270 ; Schmidt-Aßmann (E.), « Les influences réciproques entre les droits administratifs nationaux et le droit administratif européen », *AJDA*, 1996, p. 146.

365. Pour le dire autrement, l'administration européenne constitue un: « système de nature multidimensionnelle, qui combine les particularités de l'unité fonctionnelle des tâches administratives qui sont exercées par des acteurs séparés sur le plan organisationnel (ou peut-être structurel), mais engagés dans une coopération procédurale souvent intense »[579]. Ou encore, comme l'écrit E. Schmidt- Aßmann : « distincts sur le plan institutionnel [les organes administratifs de l'Union et des États membres] sont pourtant tous unis sur le plan fonctionnel dans leur mission de garantir une action administrative efficace et régulière »[580].

366. À cette fin, les règles de droit de l'Union établissent avec minutie le cadre de la coopération, laquelle ne constitue en aucun cas un phénomène spontané ou désordonné. Si la coopération peut parfois avoir un caractère facultatif, elle a bien souvent un caractère contraignant : le droit de l'Union met à la charge des administrations nationales et des organismes administratifs de l'Union des obligations de coopération. Apparaissent ainsi les principes structurants de l'administration européenne : la séparation organisationnelle et la coopération fonctionnelle, l'autonomie et la hiérarchie[581].

367. Cette « intégration fonctionnelle de sujets structurellement séparés »[582] se retrouve dans des domaines aussi variés que l'administration douanière et fiscale, le droit de la concurrence, la sécurité des produits, la police aux frontières, la politique d'asile et d'immigration, le droit de la régulation, la politique de cohésion, la politique agricole ou

---

[579] « Mutli-dimensional nature of a system which combines the particularities of the functional unity of administrative tasks undertaken by actors separated organisationally (or perhaps structurally) but engaged in often intense procedural cooperation », Hofmann (H.C.H.), « Seven Challenges for the EU Administrative Law », *Review of European Administrative Law*, 2009, vol. 2, n°2, p. 42. V. aussi Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, pp. 3-17.

[580] Schmidt-Aßmann (E.), « Le modèle de l'"administration composée" et le rôle du droit administratif européen », art cit.

[581] *Ibid.*, p. 1250. Ici le père de la notion d'administration composée européenne (*Europäische Verwaltungsverbund*) mérite d'être cité longuement : « Dans de tels systèmes à plusieurs niveaux, les acteurs administratifs ne sont en effet en aucun cas le produit d'agissements et de rencontres hasardeux ou désordonnés, mais plutôt de processus encadrés qui doivent être reliés entre eux et qualifiés juridiquement. C'est ce que l'utilisation du terme *Verbund*, ou « composition », doit permettre. Le *Verbund* est un principe d'organisation qui a pour objectif d'unifier les deux principes d'organisation que sont la coopération et les rapports hiérarchiques. Il met sur le mêm plan l'autonomie, la considération réciproque et la capacité d'agir ensemble ».

[582] Franchini (C.), « Les notions d'administration indirecte et de coadministration », art cit, p. 349.

encore la politique environnementale[583]. Autant de domaines qui ne peuvent être complètement assimilés ni à l'administration directe ni à l'administration indirecte, puisque nombre de mécanismes qui s'y rattachent se situent à cheval entre les deux, dans une zone grise. Au sein de cette zone grise, la coopération entre les administrations nationales et l'administration de l'Union intervient soit au stade de l'exécution du droit, soit au stade de son élaboration[584].

368. Les formes prises par la coopération sont multiples[585]. La coopération peut d'abord porter sur l*'échange d'informations*[586]. La constitution de réseaux d'informations entre les services administratifs de l'Union et des États membres apparaît à bien des égards comme un des éléments fondamentaux de la constitution d'une administration européenne intégrée[587]. Le professeur Schmidt-Aßmann remarque que le nombre de dispositions du droit dérivé qui imposent aux États membres de transmettre à la Commission des informations et des rapports d'activité, qui prévoient l'échange d'informations entre administrations nationales ou qui mettent à la charge de la Commission un devoir d'information envers les États membres, dépasse de loin ce qui existe dans le droit fédéral allemand[588].

---

[583] Schmidt-Aßmann (E.), « Le modèle de l'"administration composée" et le rôle du droit administratif européen », art cit, p. 1247.

[584] Glaser (M.), « Les relations entre administrations pour l'exécution du droit de l'Union », art cit.

[585] Schmidt-Aßmann (E.), « Le modèle de l'"administration composée" et le rôle du droit administratif européen », art cit, p. 1249.

[586] Voy par exemple, Directive n° 98/34/CE du Parlement et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et règlementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (version consolidée); Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité, articles 11, 20, §5 et 6 et 22; Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, article 76 ; Directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures.

[587] Schmidt-Aßmann (E.), « European Composite Administration and the Role of European Administrative Law », (dir.) Jansen (O.) et Schöndorf-Haubold (B.), Intersentia, 2011, p. 1254 ; Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, p. 411.

[588] Schmidt-Aßmann (E.), « Le modèle de l'"administration composée" et le rôle du droit administratif européen », art cit, p. 1254.

369. La coopération peut également être *procédurale* : à l'instar de l'attribution des fonds structurels dans le cadre de la politique de cohésion, le droit de l'Union est en effet riche en procédures « composées » (ou « transnationales »), dans lesquels le processus décisionnel se décompose en phases distinctes, mais articulées, aux niveaux de l'Union et des États membres[589].

370. Enfin, il peut s'agir d'une coopération *institutionnelle* qui prend place dans le cadre de structures spécialement destinées à associer les institutions de l'Union et les administrations nationales.

371. Par exemple, les agences européennes réunissent au sein d'une même structure des représentants des États membres et de la Commission européenne. D'après la définition qu'en donne Edoardo Chiti : « l'agence européenne se présente comme un organisme européen voué à la structuration d'une multiplicité de rapports [entre la Commission et les administrations nationales] et se trouvant, vis-à-vis de ces dernières en position de prédominance fonctionnelle, en vertu des attributions qui lui sont confiées »[590]. Introduits par des actes de droit dérivé, ces agences sont des structures permanentes qui réunissent la Commission européenne, les agences de l'Union et les autorités nationales responsables d'une politique déterminée. Pour donner quelques exemples d'agences, on peut citer l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE), l'Autorité bancaire européenne (ABE), l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER). Les missions confiées à ces agences diffèrent d'une politique à l'autre. Il est toutefois possible d'identifier des fonctions d'information, de planification, et d'exécution. À côté de la création d'agences, on trouve également la mise en place de réseaux administratifs, tels que le Réseau européen de la concurrence qui permet aux

---

[589] Eliantonio (M.), « Judicial Review in an Integrated Administration : the Case of 'Composite Procedures' », *Review of European Administrative Law,* vol. 7, n° 2, p. 68 ; Franchini (C.), « Les notions d'administration indirecte et de coadministration », art cit, p. 341 ; Della Cananea (G.), « From the Recognition of Foreign Acts to Transnational Administrative Procedures » dans Rodriguez-Arana Muñoz (J.) (dir.), *Recognition of Foreign Administrative Acts,* , Springer, 2016, p. 219-242 ; De Lucia (L.), « Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts », *Review of European Administrative Law,* 2012, vol. 5, n° 2, pp. 17-45.

[590] Chiti (E.), « Les agences, l'administration indirecte et la coadministration » dans *Traité de droit administatif européen,* 2e éd.., Auby (J.-B) et Dutheil de la Rochère (J.), Bruylant, 2014, p. 358.

autorités nationales de la concurrence et à la Commission d'échanger des informations sur la mise en œuvre des règles de l'Union.

372. Le système des comités dans la procédure de comitologie est une autre forme de coopération institutionnelle[591]. Il permet aux États membres de prendre part à l'édiction des actes d'exécution de la Commission, dans les cas où cette dernière s'est vue attribuer une compétence d'exécution conformément à l'article 291, § 2 TFUE.

373. Le système d'administration européen n'opère donc pas une stricte dissociation entre le pouvoir de commandement, localisé au niveau de l'Union, et le pouvoir d'exécution placé entre les mains des administrations nationales. Il œuvre de façon plus complexe à l'articulation et à l'intégration des différents niveaux d'administration selon des procédures de coopération qui prennent des formes variées. Pour reprendre le constat dressé par Hofmann (H.C.H.), Rowe (G.C.) et Türk (A.H.) Rowe : « en d'autres termes, la coopération et les procédures de coopération innervent le système, opérant même dans les cas où les arrangements organisationnels indiqueraient, en apparence, la séparation et, au sens strict, l'indépendance »[592]. Il faut ajouter que l'intégration n'opère pas seulement verticalement entre les structures administratives nationales et les institutions de l'Union. En effet, la mise en œuvre du droit de l'Union européenne repose également pour partie sur une coopération et une intégration de type horizontale entre les administrations nationales elles-mêmes. La reconnaissance mutuelle constitue une des manifestations de ce droit de la coopération administrative orchestré par l'Union européenne.

---

[591] Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, p. 262.

[592] Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, p. 18. « In other words cooperation and the procedures which construct it suffuse the system, operating even where organizational arrangements would apparently indicate separation and, in a strict sense, independence ».

Section 2 : La coopération horizontale entre États membres : une alternative au modèle d'administration hiérarchisé

374. De manière originale, l'Union européenne procède à la mise en relation des administrations nationales dans l'exécution de son droit[593]. En effet, lorsqu'en application du droit de l'Union, un État membre reconnait un acte administratif adopté par un autre État membre, la coopération de type verticale, entre l'Union et les États membres, se double d'une coopération horizontale entre États membres. Il s'agit là d'une condition essentielle pour qu'une décision administrative nationale produise des effets transnationaux. À côté des règles régissant les relations entre l'Union et les États membres, la reconnaissance mutuelle révèle l'existence d'un encadrement juridique des relations horizontales entre États membres. L'étude de ce que certains auteurs désignent comme un « fédéralisme horizontal » a peu retenu l'attention de la doctrine comparée à la question des relations verticales entre l'Union et les États membre[594]s. On peut pourtant y voir une condition « existentielle » de l'Union, laquelle ne cède aucunement en importance à l'encadrement des relations verticales l'Union et les États membres[595].

375. Cet encadrement juridique des relations horizontales opère à deux niveaux distincts, quoiqu'étroitement intriqués. Au niveau le plus apparent, le droit de l'Union introduit des mécanismes de coopération administrative qui viennent donner corps, en le

---

[593] Glaser (M.), « Les relations entre administrations pour l'exécution du droit de l'Union » dans Auby (J.-B.), Dutheil de la Rochère (J.) dir.), *Traité de droit administratif européen*, , Bruylant, 2014, p. 416.

[594] Dubout (E.), « Une question de confiance : nature juridique de l'Union européenne et adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme », *R.D.L.F.*, 2015, chron. n°09 ; Dubout (E.), « Au carrefour des droits européens : la dialectique de la reconnaissance mutuelle et de la protection des droits fondamentaux », art cit ; Van den Brink (T.), « Horizontal Federalism, Mutual Recognition and the Balance Between Harmonization, Home State Control and Host State Autonomy », *European Papers*, 2016, vol. 1, n°3, pp. 921-941. Voy. également Beaud (O.), *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF, 2007, p. 202 et s.

[595] Dubout (E.), « Une question de confiance : nature juridique de l'Union européenne et adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme », art cit., spéc. p. 8 et s. À partir d'une analyse de l'avis 2/13 de la Cour de justice, l'auteur développe une analyse originale qui l'amène à considérer que « pour la Cour de justice, c'est le fédéralisme horizontal qui justifie un système vertical d'organisation spécifique et autonome. L'autorité du droit de l'Union sur les droits nationaux se justifie en dernier ressort par la nécessité d'assurer le respect des instruments de confiance mutuelle qui assurent le décloisonnement des droits nationaux et leur progressive indépendance. Afin de créer un espace unifié, sans frontières intérieures, entre des États membres à forte disparité, l'intégration consiste à ouvrir les systèmes nationaux les uns aux autres en posant des règles et des mécanismes de reconnaissance, d'équivalence et ultimement de confiance transnationale ».

concrétisant, au principe de coopération loyale (I). Plus subtilement, l'Union œuvre, en empruntant des voies variées, au développement de la confiance mutuelle entre États membres. La confiance entre États membres est jugée indispensable au fonctionnement des mécanismes de reconnaissance mutuelle, puisqu'elle en conditionne la mise en œuvre (II).

I. L'encadrement des rapports horizontaux entre États membres : l'émergence d'un droit des relations interadministratives

376. La reconnaissance mutuelle n'est pas exclusive d'autres formes de collaboration. On peut même considérer que la reconnaissance mutuelle prospère d'autant mieux qu'elle est complétée par des procédures d'échanges d'informations, de consultation préalable, de concertation, d'alerte et de sauvegarde. Il convient par conséquent d'envisager les mécanismes de coopération horizontale dans leur ensemble sans se limiter aux seuls mécanismes de reconnaissance des décisions administratives étrangères.

377. Les développements de la coopération administrative contribuent à la formation d'un espace administratif européen (A). Le principe de coopération loyale inscrit à l'article 4, § 3 TUE, fournit la principale base juridique de la coopération entre États membres (B).

A. La coopération, vecteur de la construction d'un espace administratif européen

378. La constitution d'un espace administratif européen est le résultat des progrès de l'intégration européenne (1). La périodisation établie par Herwig Hofmann permet de rendre compte de la manière dont cet espace apparaît à partir du développement des mécanismes de coopération administrative (2).

1) La constitution d'un espace administratif européen résulte des progrès de l'intégration européenne

379. Traditionnellement, l'administration d'un État applique à titre exclusif ses propres règles de droit interne sur son territoire. Elle ne tient pas compte de l'existence des règles

étrangères à l'application desquelles elle ne prend aucun intérêt[596]. Elle ne se soucie pas des conséquences de ses actes sur le territoire d'un État étranger. La participation des États membres à l'Union européenne transforme en profondeur ce schéma[597].

380. Selon l'expression du professeur Loïc Azoulai, l'Union européenne « introduit l'ailleurs dans le territoire national »[598]. L'intégration européenne implique, en effet, une ouverture réciproque des systèmes nationaux, afin de permettre une action conjointe et coordonnée des administrations nationales et des institutions de l'Union, en vue de la réalisation d'objectifs communs[599]. Cela se traduit par une interconnexion des ordres juridiques des États membres et la formation de réseaux d'autorités administratives dans différents domaines du droit. Ce faisant, « la conception traditionnelle du droit administratif comme d'un droit fermement ancré sur le territoire de l'État se trouve remise en question »[600].

---

[596] Voy. supra n°126 et s.

[597] Dubos (O.), « Le territoire » dans Auby (J.-B) (dir.), *L'influence du droit communautaire sur les catégories du droit public*, Dalloz, 2010, p. 355 ; Lebon (L.), *La territorialité et l'Union européenne*, Bruylant, 2015.

[598] Azoulai (L.), « L'État » dans *L'influence du droit communautaire sur les catégories du droit public*, Paris, Dalloz, 2010, p. 156.

[599] Sur le constat de l'inadaptation de la territorialité de l'activité administrative à la transnationalité des marchés, voy. Audit (M.), « Les autorités de régulation : la confrontation des autorités nationales de régulation à la transnationalité des marchés » dans Audit (M.), Muir Watt (H.) et Pataut (E.) (dir.), *Conflits de lois et régulation économique*, , L.G.D.J., 2008, p. 3 ; Lebon (L.), *La territorialité et l'Union européenne*, Bruylant, 2015, p. 558, point 882.

Pareil constat se retrouve fréquemment dans les motifs des actes législatifs de l'Union liés au fonctionnement du marché intérieur, voy., par exemple, le considérant 25 de la Directive 2001/95/CE du Parlement et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité des produits dans lequel le législateur européen rappelle qu' : « une collaboration est nécessaire entre les autorités de contrôle des États membres pour assurer la réalisation des objectifs de protection de la directive. Dès lors, il convient de favoriser le fonctionnement en réseau européen des autorités de contrôle des États membres, pour faciliter, d'une manière cordonnée avec les autres procédures communautaires, en particulier le système communautaire d'information rapide (RAPEX), une meilleure collaboration au niveau opérationnel concernant la surveillance du marché et les autres activités de contrôle, en particulier l'évaluation des risques, les essais de produits, l'échange d'expertise et de connaissances scientifiques, l'exécution de projets de surveillance communs et le traçage, le retrait ou le rappel des produits dangereux ».

[600] « It implies that the legal orders of the EU Member States are interlinked, forming networks of administrative authorities in different fields of law. Thus [the principle] challenges the traditional view of administrative law as firmly attached to the territory of the state », Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 769. ; Von Bogdandy (A.) et Dann (P.), « International Composite Administration: Conceptualizing Multi-Level and Network Aspects in the Exercise of International Public Authority », *German Law Journal*, 2008, vol. 9, pp. 2013-2039.

381. Apparaissent ainsi, dans un mouvement typiquement dialectique de destruction créatrice, les contours d'un véritable espace administratif européen[601]. Cet espace administratif européen est le résultat du processus d'intégration qui conduit à la constitution d'un système d'administration intégré reposant à la fois sur la circulation des décisions administratives nationales et sur une coopération continue et multiforme des administrations nationales et des organismes administratifs de l'Union[602].

382. D'un côté, on assiste à une « déterritorialisation » partielle des activités administratives nationales, dont l'horizon n'est plus borné aux frontières de l'État. De l'autre, on observe leur « reterritorialisation » à l'échelle du territoire de l'Union, par l'intermédiaire de la mise en réseau des administrations nationales[603]. L'espace administratif européen reste toutefois un espace imparfait ou incomplet, dans la mesure où il est limité au champ d'application du droit de l'Union.

2) La périodisation de la constitution de l'espace administratif européen

383. Herwig Hofmann identifie trois phases dans la constitution de l'espace administratif européen.

384. Dans un premier temps, l'intégration a principalement œuvré à *l'ouverture « verticale » des ordres juridiques* nationaux au droit de l'Union : par l'intermédiaire des principes de primauté et d'effet direct et par l'association des administrations nationales à la mise en œuvre des politiques de l'Union sur leur territoire[604].

385. Dans un second temps, les développements du droit de l'Union ont créé les conditions d'une *ouverture « horizontale » des systèmes nationaux*. L'impulsion

---

[601] Hofmann (H.C.H.), « Mapping the European Amdinistrative Space », *West European Politics*, 2008, n°31, p. 662; Chevalier (E.), « L'espace administratif européen » dans Auby (J.-B) et Dutheil de la Rochère (J.) (dir.), *Traité de droit administratif européen*, 2e éd., Bruylant, 2014, p. 451.

[602] Hofmann (H.C.H.), « Mapping the European Amdinistrative Space », art cit ; Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, pp. 5-11. Les auteurs sont parfaitement conscients du caractère simplificateur d'une telle périodisation. La périodisation conserve cependant sa valeur explicative, si l'on veut bien considérer que les développements du droit administratif de l'Union correspondent à plusieurs phases successives et parfois entremêlées.

[603] Pour une appréhension globale de ce double mouvement en droit de l'Union, voy. Lebon (L.), *La territorialité et l'Union européenne*, Bruylant, 2015.

[604] Voy. supra n°302 et s.

fondamentale a été donnée par la construction du marché intérieur et plus particulièrement par la consécration du principe de reconnaissance mutuelle par la Cour de justice[605]. La constitution d'un espace sans frontières de libre circulation était difficilement compatible avec l'existence de systèmes administratifs fermés. En imposant aux États membres de reconnaitre les règlementations étrangères, la reconnaissance mutuelle a permis aux décisions administratives et aux législations d'un État membre de produire leurs effets sur le territoire d'un autre État membre. L'ouverture réciproque des ordres juridiques des États membres qui en résulte change de manière significative les conditions de l'exercice des fonctions administratives.

> « Par ce biais, le droit communautaire exige du droit public des États membres qu'il outrepasse les limites territoriales qui sont classiquement celles de l'ordre juridique de l'État d'origine. Cet effet a pour corollaire d'obliger les administrations des États membres à prendre désormais en considération non seulement l'effet national de leurs décisions, mais également à tenir compte de l'intérêt commun des Communautés»[606].

386. L'incidence du principe de la reconnaissance mutuelle sur l'activité administrative des États membres a été immédiatement identifiée par la Commission dans sa Communication sur les suites de l'arrêt *Cassis de Dijon.* Le principe implique que les États membres ne se situent plus dans une perspective exclusivement nationale lorsqu'ils élaborent leur règlementation. Tout au contraire, la Commission rappelle que « le bon fonctionnement du marché commun exige que chaque État membre tienne compte également des exigences légitimes des autres États membres » [607].

387. L'acculturation administrative requise par la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle et, plus largement, par la création du marché intérieur est un objectif ambitieux, soutenu dès l'origine par l'introduction d'obligations d'information

---

[605] Sur le principe de reconnaissance mutuelle, voy. les développements supra n°172 et s.

[606] « By this means, EC law required Member States'public law to penetrate the boundary of the classical territorial reach of the legal system of the country of origin. The corollary of this effect was that Member State administration were now also obliged not only to take into account the national effect of their decisions, but also to take into account the common Community good.», Hofmann (H.C.H.), Rowe (G.C.) et Türk (A.H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, p. 8.

[607] Communication de la Commission sur les suites de l'arrêt rendu par la Cour de justice des Communautées européennes, le 20 février 1979, dans l'affaire 120/78 (Cassis de Dijon), *JO* C 256/2 du 3.10.80.

mutuelle[608]. L'établissement de contacts et d'échanges réguliers entre les administrations nationales et entre ces dernières et la Commission est en effet indispensable au bon fonctionnement du marché intérieur : qu'il s'agisse de prévenir les entraves qui pourraient résulter de l'introduction d'une règlementation nationale ou d'identifier rapidement les cas dans lesquels un État oppose une exception à la libre circulation sur le fondement des exigences impératives, de l'article 36 TFUE ou d'une clause de sauvegarde[609].

388. Enfin, la troisième phase du processus d'intégration correspond à l'apparition d'un *système d'administration intégrée*. Cette phase se caractérise par deux traits distinctifs. Tout d'abord, on peut observer une mutation des mécanismes de coopération apparus lors des deux phases précédentes. L'assistance mutuelle a eu tendance à perdre son caractère sporadique au profit de mécanismes de coopération plus réguliers[610]. Parfois

---

[608] Livre blanc de la Commission européenne de 1985, points 74 à 76. La Commission souligne l'importance de développer les procédures d'information mutuelle afin de prévenir les obstacles à la libre circulation qui trouvent leur origine dans les cultures administratives nationales : « L'expérience montre que l'appartenance d'un État à la Communauté ne se reflète pas toujours suffisamment dans les attitudes et les conceptions des fonctionnaires. Lorsque les gouvernements des États membres estiment que des lois ou des règlementations nouvelles sont nécessaires à des fins nationales, ils ne tiennent pas toujours ou automatiquement compte, en établissant leurs instruments nationaux, de la dimension communautaire ou de la nécessité de réduire autant que possible les difficultés que ces mesures peuvent entrainer dans les relations entre les États membres ».

[609] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement, La gestion de la reconnaissance mutuelle des règles nationales après 1992, COM(93) 669 final, Bruxelles, le 15 décembre 1993. Voy. par exemple, Directive 83/189/CEE du Conseil du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et des règlementations techniques, *JO* L 109 du 26.4.1983, p. 8-12, remplacé par Directive (UE) 2015/1535 du Parlement et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de ma société de l'information, *JO* L 241 du 17.9.2015, pp. 1-15 qui oblige les États membres à notifier à la Commission tous leurs projets de règles et de normes concernant des spécifications techniques, afin de permettre à la Commission et aux autres États membres d'examiner si le projet en cause est susceptible de créer des entraves aux échanges ; Décision 89/45/CEE concernant un système communautaire d'échange rapide d'informations sur les dangers découlant de l'utilisation de produits de consommation, *JO* L 17 du 21.1.1989, pp. 51-52 et la Directive 92/59/CEE relative à la sécurité générale des produits, *JO* L 228 du 11.8.1992, pp. 24-32, remplacé par Directive 2001/95/CE du Parlement et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits, *JO* L 11 du 151.2002, pp. 4-17, qui imposent une obligation de notification en cas d'interdiction générale, de refus d'agrément ou de retrait du marché d'un produit en raison du risque qu'il comporte pour la santé et la sécurité des consommateurs.

[610] Voy. par exemple, articles 25 à 27 de la Directive 2008/50 du Parlement et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, *JO* L 152 du 11.6.2008, p. 1-44, qui imposent l'échange d'informations sur la qualité de l'air entre administrations nationales et entre ces dernières et l'Union et prévoient l'utilisation de ces informations pour la création de plans conjoints à plusieurs États membres relatifs à la protection et à la qualité de l'air ; articles 5 et 6 de la Directive 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des règlementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, *préc.*, qui prévoient la transmission systématique à la Commission de tous les projets nationaux de règlementations techniques ainsi que la communication de ces projets, par la

la coopération a même été institutionnalisée au sein de structures permanentes créées spécialement à cet effet et dans lesquelles la frontière entre coopération verticale et coopération horizontale s'estompe[611]. Le deuxième trait distinctif de cette phase est l'extension de la coopération administrative au-delà du seul marché intérieur. Cette évolution suit l'extension des compétences de l'Union qui accompagne les révisions successives des traités[612]. Elle n'en conduit pas moins à la création de nouveaux mécanismes de coopération administrative pour répondre à un ensemble de problématiques inédites (que l'on songe par exemple à la politique environnementale, à la politique commune en matière de visas et d'asile ou au domaine de la coopération policière)[613]. Il résulte de toutes ces évolutions que dans un nombre croissant de politiques, le droit de l'Union introduit des procédures visant à mettre en relation les organismes administratifs de l'Union et des États membres, aboutissant à la constitution de véritables réseaux administratifs opérant à l'échelle du territoire de l'Union[614].

Commission, aux autres États membres et qui offrent la faculté à la Commission et aux États membres de communiquer des avis ayant un effet suspensif à l'État membre auteur du projet.

[611] Voy. notamment la création du Réseau européen de concurrence (REC) et les articles 11 et 22, du Règlement (CE) 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du Traité, *JO* L 1 du 4.1.2003, p. 1-25, qui prévoient l'échange d'information entre les autorités nationales de concurrence et la Commission et entre les autorités nationales de concurrence et qui permet l'exécution de mesures d'enquête et d'inspection pour le compte d'un autre État membre ou pour le compte de la Commission ; Communication de la Commission relative à la coopération au sein du réseau des autorités de concurrence du 27 avril 2004, *JO* C 101/43 ; la création de l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie, Règlement (CE) n o 713/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 instituant une agence de coopération des régulateurs de l'énergie (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)**,** *JO* L 211 du 14.8.2009, p. 1–14. Voy. également Hofman (H.C.H.), Rowe (G.C.) et Türk (A.H), *op. cit.*, p. 414.

[612] Parfois la coopération administrative est même antérieure à la révision des Traités, lorsqu'elle a pour fondement la conclusion de conventions internationales entre États membres. Tel est le cas des accords de Schengen et de la Convention de Prüm avant leur « communautarisation ». *Ibid.*, p. 444. V. également convention de Naples sur l'assistance et la coopération entre les administrations des douanes, Acte du conseil 98/C 24/01 du 18 décembre 1997, *JO* 1998 C 24/1.

[613] On pense notamment à la création de fichiers communs, SIS II, EURODAC, etc.

[614] Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, p. 9: « Administrative functions were now undertaken in an increasing number of policy areas, with input from several administrative actors both from the Member Stated and the European level, tied together through procedural provision emanating from EU law. The development of vertical and horizontal relations was therefore a stage in the creation of an integrated network administration, established to allow the implementation of EU law and the administration of a Europe with disappearing internal frontiers »

389. Ces importants développements des mécanismes de coopération rendent cependant l'appréhension des contours de la coopération délicate pour au moins trois raisons. Premièrement, la difficulté à appréhender les contours de la coopération est d'autant plus aigüe, qu'en l'absence de règles générales applicables à la coopération administrative, les procédures sont sujettes à variations d'une politique à l'autre, et cela, malgré l'existence d'enjeux communs. Deuxièmement, ces évolutions aboutissent parfois à l'intégration des administrations nationales et des organismes de l'Union dans des structures en réseau plus ou moins institutionnalisées à l'intérieur desquels on assiste à une multiplication des interactions entre les différents protagonistes. Il devient alors difficile de distinguer ce qui relève à proprement parler de la coopération horizontale et ce qui relève de la coopération verticale. Troisièmement, la coopération peut devenir un mode normal de l'exercice des fonctions administratives par les administrations nationales, au point de ne plus constituer une activité à part entière. Par exemple, un système d'échange d'information sur demande fondé sur l'existence de fichiers nationaux distincts peut être remplacé par un système de fichiers communs à tous les États membres[615].

390. Ajoutons pour finir que si la coopération des administrations nationales par l'intermédiaire de leur mise en réseau constitue bien une alternative à un modèle d'administration hiérarchisé, la coopération reste une solution par défaut. Comme la règle de l'administration indirecte, la coopération entre administrations est une réponse aux limites structurelles de l'administration européenne[616]. Le besoin de coopération administrative naît à la fois de l'inadaptation de l'approche purement intergouvernementale pour résoudre les problèmes générés par la création d'un espace aussi intégré que le marché intérieur ou l'ELSJ, et de l'absence de liens hiérarchiques entre autorités administratives nationales et entre ces dernières et les institutions de l'Union européenne.

---

[615] Voy. Règlement (UE) n ° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, JO *L 167 du 27.6.2012, p. 1–123*, considérant 45 et article 71 portant sur la création d'un registre sur les produits biocides.

[616] Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, p. 10, note 24.

B. Le principe de coopération loyale, fondement juridique de la coopération administrative

391. L'existence d'un devoir de coopération administrative entre les administrations des États membres se rattache au principe de coopération loyale consacré à l'article 4, § 3 TUE (1). Toutefois, l'existence d'obligations concrètes résulte le plus souvent de la concrétisation du principe dans des actes de droit dérivé (2).

1) L'application du principe de coopération loyale aux relations entre États membres

392. Le principe de coopération loyale est la principale base juridique de la coopération administrative en droit de l'Union[617]. Dégagé comme principe général du droit par la Cour de justice sur le fondement de l'article 5 du traité CEE, le principe de coopération loyale est désormais inscrit à l'article 4, § 3 TUE par le Traité de Lisbonne. Recourant à une formulation très générale, l'alinéa 1er de ce paragraphe rappelle qu'en vertu de ce principe,

> « L'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités ».

393. Le rapprochement a souvent été fait entre le principe de coopération loyale et la fidélité fédérale (*Bundestreue*) connue du système allemand[618]. Mais c'est sans doute l'article 197, § 1 TFUE qui exprime le mieux, en dépit de son caractère déclamatoire, les liens de solidarité de nature quasi fédérale qui unissent les administrations nationales dans le cadre de la construction européenne :

---

[617] Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 767. Chevalier (E.), « L'espace administratif européen » dans Auby (J.-B) et Dutheil de la Rochère (J.) (dir), *Traité de droit administratif européen*, 2e éd., Bruylant, 2014, p. 452.

[618] Blumann (C.) et Dubouis (L.), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 106 ; Isaac (G.) et Blanquet (M.), *Droit général de l'Union européenne*, *op. cit.* ; Simon (D.), *Le système juridique communautaire*, *op. cit.*, p. 97. Sur le concept de *Bundestreue*, v. Schwarz-Libermann von Wahlendorf (H.A), « Une notion capitale du droit constitutionnel allemand : la "Bundestreue" », *Rev. dr. publ.*, 1979, p. 769.

« la mise en œuvre effective du droit de l'Union par les États membres, qui est essentielle au bon fonctionnement de l'Union, est considérée comme une question d'intérêt commun »[619].

394. Pour reprendre l'expression imagée utilisée par le professeur John Temple Lang, les autorités administratives nationales devraient donc en principe se comporter comme « une volée d'oiseaux ou un banc de poissons – non pas comme un assortiment d'individus, mais comme un groupe orchestré et relié par des liens invisibles, avançant vers une direction commune »[620]. Encore convient-il de s'interroger sur la portée exacte du principe de coopération loyale dans le cadre des relations entre administrations nationales.

395. La coopération loyale fut pendant longtemps appréhendée sous l'angle des relations verticales ascendantes entre les États membres et l'Union[621]. Il en résultait à la charge des États membres une double obligation de faciliter l'accomplissement par l'Union de sa mission et de s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des buts des traités.

396. La jurisprudence de la Cour est toutefois progressivement venue étendre le champ d'application du principe à l'ensemble des rapports qu'entretiennent les différentes composantes de l'Union. La Cour de justice a d'abord reconnu son caractère bilatéral : les devoirs réciproques de coopération loyale qu'il comporte s'imposent aux États membres,

---

[619] Introduit par le Traité de Lisbonne et consacré à la coopération administrative, l'article 197 TFUE n'a qu'une portée limitée. Il correspond à l'existence d'une compétence d'appui et de coordination de l'Union en matière administrative consacrée à l'article 6, g) TFUE. Le rôle de l'Union est ici cantonné à « appuyer les efforts des États membres pour améliorer leur capacité administrative à mettre en œuvre le droit de l'Union », à l'exclusion de toute mesure d'harmonisation législative. Les États membres sont libres de refuser cet appui. De plus l'article précise qu'il « est sans préjudice de l'obligation des États membres de mettre en œuvre le droit de l'Union ainsi que des prérogatives et devoirs de la Commission. Il est également sans préjudice des autres dispositions des traités qui prévoient la coopération administrative entre les États membres ainsi qu'entre eux et l'Union ». Voy. De La Sierra (S.), « Les sources constitutionnelles du droit administratif européen » dans Auby (J.-B) et Dutheil de la Rochère (J.) (dir), *Traité de droit administratif européen*, 2e éd., Bruylant, 2014, p. 493. L'auteure considère que le principe de coopération administrative est désormais élevé à l'échelon le plus haut du système des sources du droit et constitue un objectif législatif à part entière pour l'Union .

[620] « a flock of birds or a shoal of fish – not an uncoordinated assemblage of individuals, but a group orchestrated and linked by unseen links with a common direction », Temple Lang (J.), « General Report : The Duties of Cooperation of National Authorities and Courts and the Community Institutions under Article 10 EC Treaty », 2000 ; cité par Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 767.

[621] Blanquet (M.), *L'article 5 du traité CEE - Recherches sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, s.l., L.G.D.J., 1994.

mais également aux institutions communautaires[622]. Elle a ensuite reconnu son applicabilité aux relations entre institutions[623].

397. La Cour de justice a enfin reconnu l'application du principe de coopération loyale dans le cadre des relations entre États membres[624]. Ce faisant la coopération loyale a acquis le statut de véritable principe directeur, régissant à la fois les relations entre les institutions de l'Union et les États membres et les relations entre États membres[625].

398. Le principe de coopération loyale impose d'abord aux États membres une obligation générale de coopération dans la mise en œuvre du droit de l'Union. Les États membres sont tenus de prendre « toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union »[626]. À ce titre, outre l'exécution administrative ou normative des actes juridiquement contraignants de l'Union, il incombe également aux États membres d'adopter des mesures supplétives quand l'efficacité du droit de l'Union l'exige[627].

399. Par ailleurs, la coopération loyale recouvre des obligations d'assistance réciproque. Ces dernières concernent au premier chef l'aide apportée par les États membres aux

---

[622] CJCE, 10 février 1983, *Luxembourg c. Parlement européen*, aff. 230/81, *Rec.*, p. 255, point 37 ; CJCE, ord., 13 juillet 1990, *Zwartveld e.a.*, aff. C-2/88, *Rec.*, p. I-3365, point 17.

[623] CJCE, 27 septembre 1988, *Grèce c. Conseil*, aff. 204/86, *Rec.*, p. 5323. La coopération loyale entre institutions est désormais consacrée à l'article 13, § 2 TUE : « Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités, conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci. Les institutions pratiquent entre elles une coopération loyale ».

[624] CJCE, 27 septembre 1988, *Matteucci*, aff. 235/87, *Rec.*, p. 5589 ; CJCE, 11 juin 1991, *Athanasopoulos*, aff. C-25/89, *Rec.*, p. ; CJCE, 5 octobre 1994, *Van Munster*, aff. C-165/91, *Rec.*, p. I-4661. Isaac (G.) et Blanquet (M.), *Droit général de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 103. La formulation désormais utilisée à l'article 4, § 3, al. 1 TFUE peut être interprétée comme s'appliquant expressément aux relations entre États membres. Contra., voy. Klamert (M.), *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, 2014.

[625] Blanquet (M.), « Commentaire de l'article 5-I » dans, *commentaire article par article*, Burgorgue-Larsen (L.), Levade (A.) et Picod (F.) (dir.), *Traité établissant une constitution pour l'Europe*, Bruylant, 2007, t.1, p. 96.

[626] Article 4, § 3, al. 2 TUE.

[627] Par exemple en adoptant des normes destinées à compléter un règlement (CJCE, 17 décembre 1970, *Otto Scheer*, aff. 30/70, *Rec.*, p. 1197) ou en assortissant un règlement européen d'un régime de sanction pénale (CJCE, 21 septembre 1989, *Commission c. Grèce*, aff. 68/88, *Rec.*, p. 2965).

institutions de l'Union dans l'accomplissement de leur mission[628], mais également l'aide que les institutions de l'Union et les États membres sont tenus de procurer à un État membre lorsque ce dernier applique le droit de l'Union[629].

400. Enfin, le principe fait également peser sur les États membres une obligation d'abstention rappelée au troisième alinéa de l'article 4, paragraphe 3 TUE : « les États membres […] s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union »[630].

401. Quant à sa portée, le principe de coopération loyale est principalement un « instrument de renforcement d'une obligation préexistante, jouant le rôle d'une méthode d'interprétation systématique »[631]. Si dans sa jurisprudence, la Cour de justice a parfois pu consacrer sur le fondement de l'article 4, § 3 TUE, l'existence de « véritables obligations autonomes et sanctionnées » de coopération [632], les obligations de coopération

---

[628] CJCE, 7 mai 1987, *Commission c. Belgique*, aff. 186/85, *Rec.*, p. 2029 ; CJCE, 13 juillet 2004, *Commission c. Italie*, aff. C-82/03, *Rec.*, pp. I-6635.

[629] CJCE, 28 février 1991, *Delimitis*, aff. C-234/89, *Rec.*, p. I-935 ; CJCE, 11 juin 1991, *Athanasopoulos*, aff. C-251/89, *Rec.*, p. I-2797, point 57.

[630] CJCE, 5 mai 1981, *Commission c. Royaume-Uni*, aff. 804/79, *Rec.*, p. 1075, points 28 et 37 ; CJCE, 12 février 2009, *Commission c. Grèce*, aff. C-45/07, *Rec.*, pp. I-701.

[631] Simon (D.), *Le système juridique communautaire*, *op. cit.*, p. 107. Dans son arrêt du 8 juin 1971, *Deutsche Grammophon*, aff. 70/80, *Rec.*, p. 499, la Cour indique que l'article 5 TCE (actuel article 4, § 3 TUE) « *énonce une obligation générale des États membres dont le contenu concret dépend, dans chaque cas particulier, des dispositions du Traité ou des règles qui se dégagent de son système général* »,

[632] Blanquet (M.), « Commentaire de l'article 5-I », art cit, p. 105. Voy. également Neframi (E.), « Le principe de coopération loyale comme fondement identitaire de l'Union européenne », *Rev. UE*, 2012, p. 197. C'est particulièrement vrai concernant l'obligation des États membres de communiquer à la Commission européenne les informations qui lui sont nécessaires pour mener à bien ses missions. V. CJCE, 22 septembre 1988, *Commission c. Grèce*, aff. 272/86, *Rec.*, p.4875 ; CJCE, 22 mars 1994, *Commission c. Espagne*, aff. C-375/92, *Rec.*, p. I-923 ; CJCE, 24 mars 1994, *Commission c. Royaume-Uni*, aff. C-402/92, *Rec.*, p. I-989. Pour ce qui est de la coopération entre administrations nationales, la situation parait moins claire. D'un côté, il semble peu vraisemblable qu'un État membre puisse être condamné dans une procédure en manquement sur la base d'un manquement à une obligation autonome de coopération entre États membres déduite de l'article 4, § 3 TUE. D'un autre côté, la Cour de justice a déjà eu l'occasion d'utiliser l'obligation de coopération dans le cadre du contrôle de proportionnalité qu'elle exerce sur les mesures nationales limitant la libre circulation des marchandises. La Cour considère que l'existence d'un double contrôle est disproportionnée à partir du moment où les autorités de l'État d'accueil ont la possibilité de s'adresser aux autorités de l'État d'origine pour obtenir les informations sur les contrôles qui y ont déjà été effectués. Ce faisant, la Cour de justice semble bien considérer qu'il existe un devoir d'assistance mutuelle entre États membres en dehors des mécanismes prévus par le droit dérivé (CJCE, 1976, *De Peijper*, aff. 104/75, *Rec.*, p. 613, point 27 ; CJCE, 8 novembre 1979, *Denkavit Futtermittel*, aff. 251/78, *Rec.*, p. 3369, point 23).

administrative entre États membres demeurent, pour l'essentiel, déterminées par des actes de droit dérivé[633]. Il arrive également qu'elles découlent de conventions administratives conclues entre les États membres[634].

2) La concrétisation du principe de coopération loyale dans le cadre de la reconnaissance mutuelle

402. Il n'existe pas de texte transversal, applicable aux différentes politiques de l'Union en matière de coopération administrative. Chaque domaine est régi par des dispositions spécifiques et adaptées aux problèmes qui s'y rencontrent. En se fondant sur l'étude de la jurisprudence de la Cour et des textes de droit dérivé, il est toutefois possible d'isoler les principales implications du principe de coopération loyale dans le cadre de la reconnaissance mutuelle.

a. Les obligations incombant aux autorités de l'État de reconnaissance

403. Le principe de coopération loyale requiert que les États membres se conforment aux obligations de reconnaissance mutuelle et d'assistance administrative introduites par le droit de l'Union[635]. Face à une obligation de reconnaissance, les autorités nationales sont placées en situation de compétence liée. Reconnaitre et donner effet à une décision administrative étrangère ne constitue alors qu'une des formes prise par l'obligation générale de mise en œuvre du droit de l'Union qui incombe aux autorités nationales. La Cour de justice rattache également à la coopération loyale l'interdiction qui est faite aux

---

[633] Parmi de nombreux exemples, voy. Règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des règlementations douanière et agricole, *JO* L 82 du 22.3.1997, pp. 1-16 ; Règlement n°389/2012 du Conseil du 2 mai 2012 concernant la coopération administrative dans le domaine des droits d'accise et abrogeant le règlement (CE) n° 2073/2004, *JO* L 121 du 8.5.2012, pp. 1-15 ; Règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets, *JO* L 190 du 12.7.2006, pp. 1-98.

[634] Par exemple, la Convention de « Naples II », Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières, *JO* n° C 024 du 23/01/1998 p. 2 -22 ; Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernement des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, *JO* n° L 239 du 22/09/2000 pp. 19-62.

[635] CJCE, 30 mars 2000, *Barry Banks e.a. c. Théâtre royal de la Monnaie*, aff. C-178/97, *Rec.*, p. I-2005, point 39 ; CJUE, 27 avril 2017, *A-Rosa Flussschiff*, aff. C-620/15, *Rec.num.*, point 40.

juridictions de l'État d'accueil de contrôler la validité des décisions des autres États membres[636].

404. Le principe de coopération loyale implique par ailleurs l'existence d'une confiance mutuelle entre les autorités des États membres[637]. La Cour de justice rappelle régulièrement que la confiance mutuelle constitue le socle des mécanismes de reconnaissance mutuelle[638]. Il en résulte notamment qu'un État membre n'est pas autorisé à vérifier les conditions de délivrance d'un permis de conduire délivré par un autre État membre[639]. Il ne peut pas non plus examiner l'exactitude matérielle des faits attestés par un acte étranger qui bénéficie de la reconnaissance[640] ou remettre en cause le caractère comparable d'une formation délivrée dans un autre État membre dès lors que cette dernière a fait l'objet d'une harmonisation au niveau européen aux fins de la reconnaissance des diplômes[641]. De la même manière, c'est au nom de la confiance qu'elles sont tenues de s'accorder réciproquement, que les autorités nationales d'un État membre sont liées par les contrôles effectués par les autorités d'un autre État membre[642]. Dans le cadre des procédures d'assistance administrative, le principe de confiance

---

[636] CJCE, 26 janvier 2006, *Herbosch Kiere*, aff. C-2/05, *Rec.*, p. I-1079, point 30 ; CJUE, 27 avril 2017, *A-Rosa Flussschiff*, aff. C- 620/15, *Rec. num.*, point 47. Sur cette interdiction, v. infra, p. 671 et s.

[637] Sur na notion de confiance mutuelle, voy. infra n° 413 ets.

[638] CJCE, 23 mai 1996, *Hedley Lomas*, aff. C-5/94, point 19 ; CJCE, 19 juin 2003, *Tennah-Durez*, aff. C-110/01, *Rec.*, p. I-6239, point 34 ; CJUE, 22 décembre 2010, *Aguirre Zarraga*, aff. C-493/10 PPU, *Rec.*, p. I-14247, point 70 ; CJUE, 5 avril 2016, *Aranyosi et Caldararu*, aff. C- 404/15 et C-659/15 PPU, *Rec.* 2016 :198, point 77 ; Conclusions de l'avocat général Bot présentées le 14 février 2008, *Wiedemann et Funk*, aff. jointes, aff. C-329/06 et C-343/06, point 64 ; Conclusions de l'avocat général Sharpston présentées le 18 juillet 2013, *Marián Baláž*, aff. C-60/12, *Rec. num.*, point 63 ; Conclusions de l'avocat général Léger présentées le 16 octobre 2003, *Kapper*, aff. C-476/01, point 35.

[639] CJCE, 29 avril 2004, *Kapper*, aff. C-476/01, *Rec.*, p. I-5205, point 37 et 47, Conclusions de l'avocat général Léger présentées le 16 octobre 2003, *précitées*, point 40.

[640] CJCE, 26 janvier 2006, *Herbosch Kiere*, aff. C-2/05, *Rec.*, pp. I-1079, point 32 ; CJUE, 27 avril 2017, *A-Rosa Flussschiff*, aff. C- 620/15, *Rec. num.*, point 49.

[641] CJCE, 19 juin 2003, *Tennah-Durez*, aff. C-110/01, *Rec.*, pp. I-6239, point 34

[642] CJCE, 25 janvier 1977, *Bauhuis*, aff. 46/76, *Rec.*, p. 5, point 22 et 38 ; CJCE, 11 mai 1989, *Bouchara*, aff. 25/88, *Rec.*, p. 1105, point 19 ; CJCE, 23 mai 1996, *Hedley Lomas*, aff. C-5/94, *Rec.*, p. I-2553, point 19 dans laquelle la Cour rappelle que « l'absence, dans la directive, de procédure de contrôle et de sanction n'a pour conséquence que d'obliger les États membres, conformément aux articles 5, premier alinéa (actuel article 4, § 3, al. 2 TUE), et 189, troisième alinéa, du traité, à prendre toutes mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire. À cet égard, les États membres doivent se témoigner une confiance mutuelle en ce qui concerne les contrôles effectués sur leur territoire respectif ».

mutuelle impose aux autorités de l'État requis de présumer que l'autorité requérante qui sollicite leur aide remplit les conditions nécessaires au déclenchement de la procédure d'assistance[643].

405. La confiance mutuelle revêt une importance particulière dans le champ politiquement sensible de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. La reconnaissance mutuelle y repose là encore sur la confiance que s'accordent mutuellement les États membres. En vertu du principe de confiance mutuelle, les États membres sont par conséquent tenus de présumer que les autres États membres assurent une protection équivalente et effective des droits fondamentaux garantis par le droit de l'Union, en particulier, par la Charte des droits fondamentaux[644].

b. Les obligations incombant aux autorités de l'État d'émission

406. Les obligations auxquelles sont soumises les autorités de l'État d'origine constituent le pendant des obligations de l'État de reconnaissance. Le principe de coopération loyale leur impose de garantir la qualité de leurs décisions, dès lors que celles-ci peuvent être amenées à produire des effets dans un autre État membre[645]. En particulier, il leur appartient de s'assurer de la régularité des décisions en cause et de vérifier que les conditions de la délivrance de l'acte fixées par le droit dérivé sont bien respectées[646]. La

---

[643] CJUE, 16 mai 2017, *Berlioz Investment Fund SA*, aff. C-682/15, point 77.

[644] CJUE, 22 décembre 2010, *Aguirre Zarraga*, aff. C-491/10 PPU, *Rec.*, p. I-14247, point 70 ; CJUE, 21 décembre 2011, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department* et *M.E. et a. c. Refugee Applications Commissioner*, aff. jointes C-411/10 et C-493/10, *Rec.*, p. I-13905, point 83 ; CJUE, 30 mai 2013, *Jeremy F.*, aff. C-168/13 PPU, *Rec. num.*, point 50 ; CJUE, 5 avril 2016, *Aranyosi et Caldararu*, aff. C- 404/15 et C-659/15 PPU, *Rec.*, p. I-198, point 77.

[645] Temple Lang (J.), « Developments, Issues, and Remedies - The Duties of National Authorities and Courts Under Article 10 of the EC Treaty », *Fordham international Law Journal, 2003, vol. 27, n° 6, p. 1938*. Pour cet auteur, « dans de nombreux domaines, les autorités sont obligées de reconnaitre les autorisations délivrées par d'autres États membres et ne sont, en effet, pas autorisées à les questionner ou à les critiquer. Chacune des autorités nationales dépend des autres qui doivent garantir l'application correcte de leurs propres lois, afin que la reconnaissance mutuelle soit justifiée. Cela signifie qu'il y a un devoir, en vertu de l'article 10, de chaque autorité nationale de veiller à ce qu'elle applique sa propre loi de manière correcte et complète », *(*« In a variety of areas, national authorities are obliged to recognize authorizations granted by other Member States and are, in effect, not allowed to question or criticize them. Each national authority depends on the others to ensure that their own laws are properly applied, so that mutual recognition will be justified. This means that there is a duty under Article 10 on every national authority to ensure that it applies its own law fully and thoroughly »*)*.

[646] CJCE, 10 février 2000, *Fitzwilliam*, aff. C-202/97, *Rec.*, p. I-883, point 51 ; CJCE, 29 avril 2004, *Kapper*, aff. C-476/01, *Rec.*, p. I-5205, point 48 ; CJUE, 27 avril 2017, *A-Rosa Flussschiff GmbH*, aff. C-620/15,

mauvaise qualité des décisions nationales risquerait en effet de remettre en cause le fonctionnement de la reconnaissance mutuelle, en provoquant la réticence des États membres à donner effet à de telles décisions[647].

407. Plus encore, le principe de coopération loyale devrait également imposer aux États membres de prendre en compte l'intérêt de l'Union et des autres États membres lorsqu'ils adoptent une décision susceptible de produire des effets en dehors du territoire national[648]. Les termes du problème ont été posés de manière éclairante par l'avocat général Poiares Maduro dans l'affaire *Land Oberösterreich c. ČEZ.*

> « Le processus d'intégration juridique et politique signifie que les décisions nationales ont une portée et une incidence plus larges qu'autrefois. Cela signifie aussi que le droit communautaire élargit l'étendue des pouvoirs des autorités nationales et des instruments dont elles disposent pour protéger les intérêts de leurs citoyens. Le corollaire de cette proximité et de ce pouvoir accrus est une responsabilité accrue. Une telle responsabilité exige que les autorités nationales prennent en compte l'ensemble de ceux qui seront affectés par leurs décisions. Les institutions communautaires doivent garantir que le droit communautaire ne devienne pas l'instrument par lequel les institutions d'un État membre tentent d'imposer leur volonté à un autre État membre ou ignorent les droits et les intérêts de ceux qui sont affectés par leurs décisions dans un autre État membre »[649].

408. Cette « internalisation » des intérêts des autres parties est parfois visée explicitement par les instruments de droit dérivé afin de guider l'action des États membres.[650]. Mais en règle générale, la prise en compte des intérêts des autres États

---

Rec. num., point 39 ; Conclusions de l'avocat général Bot présentées le 14 février 2008, *Wiedemann et Funk*, aff. jointes, aff. C-329/06 et C-343/06, point 60 et 62.

[647] Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 769.

[648] Sur cette question, voy. Lebon (L.), *La territorialité et l'Union européenne*, Bruylant, 2015, points 972 et s.

[649] Conclusions de l'avocat général Poiares Maduro, présentées le 22 avril 2009, *Land Oberösterreich c. ČEZ*, aff. C-115/08, *Rec.*, pp. I-10265, point 23.

[650] Voy. par exemple, Directive 2013/36/UE du Parlement et du Conseil concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, *JO* L 176 du 27.6.2013, p. 338-436, article 7: « dans l'exercice de leurs missions générales, les autorités compétentes de chaque État membre tiennent dûment compte de l'incidence potentielle de leurs décisions sur la stabilité du système financier des autres États membres concernés, en particulier dans les situations d'urgence, en se fondant sur les informations disponibles au moment considéré » ; Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil, *JO*, L 106 du 17.4.2001, p. 1 (version consolidée), article 26 bis, al. 1bis :« les États membres où des OGM sont cultivés adoptent des mesures appropriées dans les zones frontalières de leur territoire pour éviter toute contamination transfrontalière potentielle des États membres où la culture de ces OGM est interdite […] »

membres et de l'Union européenne résulte moins de l'action unilatérale d'un État membre, que de la multiplication des mécanismes de coopération et d'assistance mutuelle destinés à mettre en relation les différents acteurs en présence dans les différentes phases de l'activité administrative (planification d'activités, élaboration, application et contrôle d'actes juridiques susceptibles d'avoir une portée ou des effets transnationaux).

c. Les obligations mutuelles entre administrations

409. Le principe de coopération loyale impose aux États membres l'obligation d'établir des contacts réguliers entre leurs administrations nationales afin de faciliter l'exécution des tâches qu'elles assument en application du droit de l'Union[651].

410. Les obligations de coopération qui résultent de la mise en relation des autorités nationales sont très variées. Préalablement à l'adoption d'un acte national qui entre dans le champ d'application du droit de l'Union européenne, les États membres peuvent être soumis à un devoir de consultation. De manière tout à fait caractéristique, la directive n° 2015/1535 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, fait découler du principe de coopération loyale l'obligation de notifier tout projet de règlementation technique à la Commission et aux autres États membres[652]. C'est également en vertu du même principe que l'auteur du projet de règlementation doit suspendre sa mise en œuvre pendant un délai suffisamment long pour permettre l'examen de la mesure et la communication d'avis motivés par la Commission et les autres États membres[653]. Des mécanismes similaires de notification et de consultation préalables sont

---

[651] Directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur, *précit.*, articles 28 à 36 ; Hatzopoulos (V.), « Le principe de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services », art cit, p. 71.

[652] Considérants 5 et 6, Directive (UE) 2015/1535 du Parlement et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de ma société de l'information, *JO* L 241 du 17.9.2015, p. 1-15

[653] Considérant 16, Directive (UE) 2015/1535, *précitée*.

prévus pour la délivrance d'autorisation pour la mise sur le marché d'OGM[654] ou pour la mise sur le marché de produits biocides[655].

411. La coopération peut également intervenir après l'adoption d'un acte national dans la mesure où ce dernier est appelé à déployer ses effets sur le territoire d'un autre État membre. De manière générale, les États membres sont tenus d'échanger les informations nécessaires au bon fonctionnement des mécanismes de reconnaissance, en particulier celles permettant d'apprécier l'équivalence des législations et des contrôles[656]. Lorsque l'État de reconnaissance a des doutes sur la régularité d'une décision étrangère qui produit ses effets sur son territoire, il doit en informer l'État d'origine de l'acte. En retour, ce dernier doit prendre les mesures appropriées et, le cas échéant, peut être conduit à retirer l'acte litigieux[657]. En cas de désaccord persistant entre l'État d'origine et l'État d'accueil, le droit de l'Union introduit parfois des procédures de conciliation, voire autorise l'adoption d'une décision de l'Union en lieu et place de la décision nationale litigieuse[658]. Les mécanismes de sauvegarde, en application desquels un État membre est autorisé à refuser la reconnaissance d'une décision étrangère ou l'exécution d'une demande d'assistance administrative, sont eux aussi le plus souvent assortis de procédures destinées à instaurer le dialogue entre les autorités administratives nationales[659].

---

[654] Article 6, § 5 et 11, Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil - Déclaration de la Commission, *JO* L 106 du 17.4.2001, pp. 1–39.

[655] Articles 34 et 35, Règlement (UE) n °528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE**,** *JO* L 167 du 27.6.2012, p. 1–123.

[656] Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 769. Voy. CJCE, 1976, *De Peijper*, aff. 104/75, *Rec.*, p. 613, point 27 ; CJCE, 1981, *Biologische Producten*, aff. 272/80, *Rec.*, p. 3277 ; point 14 ; CJCE, 1996, *Brandsma*, aff. C-293/94, *Rec.*, p. I-3159, point 13 ; CJCE, 1983, *Commission c. France*, aff. 42/82, *Rec.*, p. 103.

[657] CJCE, 29 avril 2004, *Kapper*, aff. C-476/01, *Rec.*, p. I-5205, point 48 ; CJUE, 26 juin 2008, *Wiedemann et Funk*, aff. jointes C-329/06 et C-343/06, point 57 ; CJUE, 27 avril 2017, *A-Rosa Flussschiff GmbH*, aff. C-620/15, *Rec. num.*, point 44.

[658] Sur ces procédures, voy. infra., n° 736 et s.

[659] Article 37, Règlement (UE) n °528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE**,** *JO* L 167 du 27.6.2012, p. 1–123 ; article 23, Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans

II. La construction de la confiance mutuelle entre administrations nationales : l'émergence d'une culture administrative européenne

412. La reconnaissance mutuelle est un instrument de coopération entre administrations nationales qui suppose que les États membres s'accordent une confiance réciproque (A). Sans cette confiance, la reconnaissance mutuelle risquerait en effet de rester lettre morte. À côté des obligations de coopération mises à la charge des États membres, l'Union œuvre par conséquent au développement de la confiance entre États membres, contribuant de ce fait à la formation d'une véritable culture administrative européenne[660] (B).

A. La confiance mutuelle, un préalable indispensable à la reconnaissance mutuelle

413. Le principe de confiance mutuelle compte désormais parmi les principes fondamentaux du droit de l'Union européenne (1). Toutefois son contenu reste encore incertain (2).

1) Le caractère fondamental du principe de confiance mutuelle

414. À la différence du projet de constitution pour l'Europe, le Traité de Lisbonne ne fait pas référence à la confiance mutuelle[661]. Tout comme la primauté et l'effet direct, la confiance mutuelle parait cependant destinée à figurer au titre des principes structurants de l'ordre juridique de l'Union qui restent absents des Traités, mais dont la Cour de justice n'a de cesse de rappeler, après qu'elle l'a une première fois consacrée, l'importance

---

l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil - Déclaration de la Commission, *JO* L 106 du 17.4.2001, p. 1–39.

[660] Par culture administrative, nous entendons « les valeurs, les convictions, les orientations et les modèles de comportement qui caractérisent un système administratif donné », d'après la définition proposée par Karl-Peter Sommermann, voy. Sommermann (K.-P.), « Towards a Common European Administrative Culture ? », *Jean Monnet Working Paper*, 2013, 28/13, p. 1-30.

[661] L'article I-42, § 1, b du projet de constitution consacrait la confiance mutuelle au titre de l'espace de sécurité, de liberté et de justice, disposant que ce dernier est constitué « en favorisant la confiance mutuelle entre les autorités compétentes des États membres, en particulier sur la base de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires ». Déjà l'article 13 du projet de traité instituant l'Union européenne précisait que « l'Union et les États membres coopèrent dans la confiance mutuelle à l'application du droit de l'Union », Projet du traité instituant l'Union européenne, du 14 février 1984, *Bulletin des Communautés européennes*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, février 1984, n°2. Aucune des deux formulations n'a été retenue dans les textes adoptés.

fondamentale. La reconnaissance de la dimension constitutionnelle du principe de confiance mutuelle est cependant relativement récente comparée aux principes de primauté[662] et d'effet direct[663]. Alors que ces derniers apparaissent dès l'origine des Communautés comme consubstantiels à la spécificité de l'ordre juridique de l'Union, la confiance mutuelle fait figure de fruit tardif.

415. La consécration la plus nette de la dimension constitutionnelle du principe de confiance mutuelle figure dans l'avis 2/13 de la Cour de justice relatif à l'accord d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales[664]. La Cour de justice y érige le principe de confiance mutuelle au rang des caractéristiques spécifiques de l'Union et de son droit[665]. La Cour de justice rappelle que :

> « le principe de confiance mutuelle entre les États membres a, dans le droit de l'Union, une importance fondamentale étant donné qu'il permet la création et le maintien d'un espace sans frontières intérieures »[666].

416. Préalablement, la Cour avait déjà pu souligner le rôle de la confiance mutuelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice[667]. Elle avait en particulier soutenu dans l'arrêt *N.S.* relatif au règlement Dublin que :

---

[662] CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c. ENEL*, aff. 6/64, *Rec.*, p.1141.

[663] CJCE, 5 février 1963, *Van Gend & Loos*, aff. 26/62, *Rec.*, p. 3.

[664] Labayle (H.) et Sudre (F.), « L'avis de la Cour de justice sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme », *R.F.D.A.*, janvier 2015, n°1, p. 3 ; Lenaerts (K.), « The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice », art cit ; Dubout (E.), « Une question de confiance : nature juridique de l'Union européenne et adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme », art cit.

[665] Points 191 à 194 de l'avis. À ce titre, le principe constitue d'ailleurs l'une des justifications avancées par la Cour pour rejeter l'accord, dans la mesure où ce dernier est susceptible de porter atteinte à la confiance entre les États membres en exigeant d'un État membre la vérification du respect des droits fondamentaux par un autre État membre. Voy. également le point 168 dans la partie préliminaire de l'avis, dans lequel la Cour énonce, à l'appui de la thèse de la spécificité de l'Union, qu' « un telle construction juridique repose sur la prémisse fondamentale selon laquelle chaque État membre partage avec tous les autres États membres, et reconnaît que ceux-ci partagent avec lui, une série de valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée, comme il est précisé à l'article 2 TUE. Cette prémisse implique et justifie l'existence de la confiance mutuelle entre les États membres dans la reconnaissance de ces valeurs et, donc, dans le respect du droit de l'Union qui les met en œuvre ».

[666] CJUE, ass., 18 décembre 2014, Avis 2/13, point 191.

[667] CJCE, 11 février 2003, *Gözütok et Brügge*, aff. jointes C-187/01 et 385/01, *Rec.*, p. I-1345, point 33 ; CJUE, 11 juillet 2008, *Rinau*, aff. C-195/08 PPU, *Rec.*, p. I-5271, point 50.

> « la raison d'être de l'Union et de la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et, plus particulièrement, du système européen d'asile, fondé sur la confiance mutuelle est une présomption de respect, par les autres États membres, du droit de l'Union et, plus particulièrement, des droits fondamentaux »[668].

417. Certains auteurs ont déduit de la formulation utilisée par la Cour la dimension constitutionnelle du principe de confiance mutuelle, lequel n'est pas, dans cet arrêt, cantonné au système européen d'asile[669]. Une telle interprétation est confirmée par l'avis 2/13.

2) Le contenu incertain du principe de confiance mutuelle

418. En dépit de cette consécration, la définition du principe de confiance mutuelle proposée par l'avis 2/13 parait pour le moins approximative. Après avoir établi un lien entre la confiance mutuelle et la réalisation d'un espace commun, la Cour y énonce que

> « ce principe impose, notamment en ce qui concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice, à chacun de ces États de considérer, sauf dans des circonstances exceptionnelles, que tous les autres États membres respectent le droit de l'Union et, tout particulièrement, les droits fondamentaux reconnus par ce droit »[670].

419. Une première façon de comprendre cette définition consiste à y voir une définition générale du principe de confiance mutuelle, laquelle est *notamment* applicable à l'ELSJ. Le caractère incomplet de la définition apparaît alors aussitôt. En ne tenant compte que de *la présomption du respect du droit de l'Union* par les autres États membres, une telle définition semble exclure du champ de la confiance mutuelle les situations dans lesquelles la reconnaissance mutuelle est fondée sur *une présomption d'équivalence des législations nationales*, précisément dans un contexte où le droit de l'Union européenne n'a pas procédé à une harmonisation des législations nationales ou à la fixation de standards minimums communs. Autrement dit, la Cour semble oublier que la confiance entre États membres, qui sous-tend la reconnaissance mutuelle, est d'abord fondée sur l'existence de valeurs partagées qui préexistent, en principe, à l'intervention du droit de l'Union. Le droit de l'Union n'intervenant traditionnellement dans le champ de la reconnaissance mutuelle

---

[668] CJUE, 21 décembre 2011, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department* et *M.E. et a. c. Refugee Applications Commissioner*, aff. jointes C-411/10 et C-493/10, *Rec.*, p. I-13905, point 83.

[669] Lenaerts (K.), « The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice », art cit., p. 6.

[670] CJUE, avis 2/13, 18 décembre 2014, point 191.

que de manière subsidiaire afin de créer les conditions de l'équivalence des législations nationales, là où ces conditions font originellement défaut.

420. Une seconde attitude consisterait à y voir une définition du principe de confiance mutuelle pertinente uniquement dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Il est vrai que jusqu'à présent l'ELSJ a constitué le terrain privilégié de l'expression du principe de confiance mutuelle[671]. L'insistance de la Cour sur les droits fondamentaux viendrait d'ailleurs conforter une telle position. La Cour a rappelé, à de nombreuses reprises, l'importance particulière des droits fondamentaux et, tout spécialement, de la Charte des droits fondamentaux au sein de l'ELSJ : en garantissant l'existence d'une protection équivalente et effective des droits fondamentaux par les États membres, la Charte sert de fondement à la confiance mutuelle entre les États membres et permet la reconnaissance des décisions de justice[672]. Pour autant, on constate que dans d'autres arrêts relatifs à l'application du principe *ne bis in idem*, la Cour a adopté une conception plus large du principe de confiance mutuelle. La Cour considère en effet que le principe *ne bis in idem* implique l'existence, même dans des domaines non harmonisés, d'

> « une confiance mutuelle des États membres dans leurs systèmes respectifs de justice pénale et que chacun de ceux-ci accepte l'application du droit pénal en vigueur dans les autres États membres, quand bien même la mise en œuvre de son propre droit national conduirait à une solution différente »[673].

421. Cette conception se retrouve également dans le programme du Conseil européen destiné à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales[674].

---

[671] L'expression n'est pas pour autant inconnue du marché intérieur, v. CJCE, 11 mai 1989, *Bouchara*, aff. 25/88, *Rec.*, p. 1105, point 11. Dans l'ELSJ, la confiance mutuelle a d'abord été introduite au point 33 des conclusions du Conseil européen de Tampere du 16 octobre 1999. Le principe de confiance a par la suite été explicité dans le programme de mesures destiné à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales *JO* 2001, C 12, p. 10.

[672] CJUE, 22 décembre 2010, *Aguirre Zarraga*, aff. C-491/10 PPU, point 70 ; CJUE, 30 mai 2013, *Jeremy F.*, aff. C-168/13, point 50 ; CJUE, 5 avril 2016, *Aranyosi et Căldăraru*, aff. C-404/15 et C-659/15 PPU, point 77

[673] CJCE, 11 février 2003, Gözütok et Brügge, C-187/01 et C-385/01, Rec. pp. I-1345, point 33 ; CJCE, 9 mars 2006, *Van Esbroeck*, C-436/04, Rec. pp. I-2333, point 29 ; CJCE, 28 septembre 2006, *Gasparini*, aff. C-467/04, *Rec.*, pp. I-9199, point 30.

[674] « La confiance repose en particulier sur le socle commun que constitue leur attachement aux principes de liberté, de démocratie et de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'État de droit », Programme de mesures destiné à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales *JO* 2001 C 12, p. 10.

Dans les deux cas, la confiance mutuelle semble rapprochée de la présomption d'équivalence des législations nationales.

422. Il conviendrait par conséquent de retenir une définition plus compréhensive du principe de confiance mutuelle : principe en vertu duquel les États membres considèrent, sauf dans des circonstances exceptionnelles, que tous les États membres garantissent des standards de protection équivalents, parce qu'ils sont issus de principes et de valeurs partagés[675]. Dès lors, même si deux États membres ne traitent pas une affaire donnée de manière identique, les résultats auxquels ils aboutissent peuvent être considérés comme équivalents. La confiance mutuelle opère à deux niveaux : non seulement en ce qui concerne le caractère approprié des règles des partenaires, mais également pour l'application correcte de ces règles[676].

423. Reste que l'utilisation qui est faite du principe de confiance mutuelle est l'objet de critiques récurrentes[677]. Ces critiques visent la position ambivalente de l'Union quant à la question de savoir si la confiance mutuelle est un préalable à la reconnaissance mutuelle ou bien si la reconnaissance mutuelle est un outil pour construire cette confiance[678]. En d'autres termes, cela revient à se demander si la convergence des droits nationaux est un prérequis à la reconnaissance mutuelle ou bien, si, au contraire, la reconnaissance peut être utilisée comme un instrument de convergence des droits nationaux ?

---

[675] Voy. en ce sens les conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer présentées le 19 septembre 2002, *Gözütok et Brügge*, aff. jointes C-187/01 et C-385/01, *Rec.*, pp. I-1345, point 124.

[676] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Reconnaissance mutuelle des décisions finales en matière pénale /COM/2000/0495 final, point 3.1.

[677] Canor (I.), « My Brother Keeper ? Horizontal solange : "an ever closer distrust among peoples of Europe" », *CML Rev.*, vol. 2, n° 2013, p. 383-421 ; Labayle (H.), « Droit d'asile et confiance mutuelle : regard critique sur la jurisprudence européenne », *Cahiers de droit européen*, 2014, vol. 50, n°3, p. 501-534 ; Labayle (H.) et Sudre (F.), « L'avis de la Cour de justice sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme », art cit ; Hagueneau-Moizard (C.), « Les bienfaits de la défiance mutuelle dans l'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice » dans *Europe(s), Droit(s) european(s) Une passion d'universitaire, Liber Amirocum en l'honneur du professeur Vlad Constantinesco*, Bruylant., s.l., 2015, p. 223-240.

[678] Vernimmen-Van Tiggelen (G.) et Surano (L.), « Quel futur pour la reconnaissance mutuelle en matière pénale ? Analyse transversale », art cit ; Groussot (X.), Peturson (G.T.) et Wenander (H.), « Regulatory Trust in EU Free Movement Law : Adopting the Level of Protection of the Other ? », *European Papers*, 2016, vol. 1, n°3, pp. 865-892.

424. En principe, la reconnaissance mutuelle repose sur la confiance des États membres dans l'équivalence des législations nationales et dans le partage de principes et de valeurs communs. Il revient donc au droit de l'Union de construire les conditions de la confiance là où elles n'existent pas[679]. L'Union européenne a cependant tendance à postuler la confiance mutuelle pour faciliter la mise en œuvre de ses politiques alors que celle-ci n'est pas toujours spontanément et concrètement éprouvée par les administrations nationales[680]. Cela tient au fait que le recours à la reconnaissance mutuelle est souvent utilisé comme un substitut à l'harmonisation dans des domaines où, précisément, l'harmonisation serait un préalable nécessaire pour permettre à la reconnaissance mutuelle de s'épanouir[681]. Par cette inversion volontaire, l'Union oublierait que la confiance ne se décrète pas, mais qu'elle s'accorde et qu'elle se construit. Or, comme le souligne Catherine Hagueneau-Moizard : « On ne peut se satisfaire d'invoquer la confiance mutuelle comme un mantra qu'il suffirait de répéter pour en ressentir les effets bienfaisants »[682].

425. L'invocation des dangers d'un nivellement par le bas est aussi ancienne que le principe de reconnaissance mutuelle lui-même[683]. Depuis quelques années, les critiques se concentrent tout particulièrement sur l'ELSJ, où l'imposition d'une confiance aveugle par le droit de l'Union est susceptible de porter atteinte au niveau de protection des droits fondamentaux garanti par certains États membres.

426. En réponse à ces inquiétudes, la Cour de justice a récemment révisé sa jurisprudence en la matière, soulignant que la confiance mutuelle entre États membres n'a

---

[679] Voy. en ce sens, considérant 3 de la Directive n° 2006/123 du Parlement et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, *précit.* ; considérant 17 de la Directive n° 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, *JO* L 16 du 23.1.2004, p. 44-53.

[680] Vernimmen-Van Tiggelen (G.) et Surano (L.), « Quel futur pour la reconnaissance mutuelle en matière pénale ? Analyse transversale », art cit., p. 550 et s. .

[681] Janssens (C.), *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, Oxford University Press, 2013.

[682] Hagueneau-Moizard (C.), « Les bienfaits de la défiance mutuelle dans l'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice », art cit., spéc., p 225.

[683] Voy. par exemple, Hatzopoulos (V.), « Le principe de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services », art cit, p. 53 ; Weatherill (S.), « Pre-emption, Harmonisation and the Distribution of Competence to Regulate the Internal Market », art cit. Barnard (C.) et Deakin (S.), « Market Access and Regulatory Competition » dans *The Law of the Single European Market*, (éd.) Barnard (C.) et Scott (J.), 2002, p. 197 spéc., p. 203 et s.

pas un caractère absolu, qu'elle n'est pas aveugle[684]. Dans des situations exceptionnelles, des limitations au principe de confiance mutuelle sont admises. Ainsi, dans l'arrêt *Aryonasi et Caldararu*, la Cour de justice a reconnu que lorsqu'il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'une personne visée par un mandat d'arrêt européen encoure un risque de traitement inhumain et dégradant en cas de remise, un État membre est autorisé à suspendre l'exécution du mandat[685]. Plus récemment, dans l'affaire *LM*, la Cour de justice a reconnu que la situation de « violation systémique » de l'État de droit en Pologne remettait en cause le degré de confiance élevé entre les États membres sur lequel repose le mécanisme du mandat d'arrêt européen[686]. La Cour juge ainsi que l'existence d'un risque réel de violation du droit à un procès équitable, garanti par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux, en Pologne permet à l'autorité judiciaire d'exécution de s'abstenir de donner suite à un mandat d'arrêt européen émis par cet État.

427. Il convient à présent de voir quelles sont les mesures adoptées au niveau de l'Union pour renforcer les liens de confiance entre les États membres et favoriser le bon fonctionnement des mécanismes de coopération.

B. Les mesures d'accompagnement destinées à renforcer la confiance mutuelle

428. La confiance mutuelle constitue la clé du bon fonctionnement de la reconnaissance mutuelle[687]. Sans ce postulat, la mécanique de la reconnaissance s'enraye, elle perd tout fondement. Il n'en reste pas moins vrai que la confiance ne saurait être décrétée de l'extérieur et une fois pour toutes par l'Union. La confiance s'accorde et elle suppose l'existence de liens continus entre les administrations nationales. Elle est d'autant plus solide qu'elle repose sur l'existence de référentiels communs, d'une culture partagée. La

---

[684] Lenaerts (K.), « La vie après l'avis : exploring the principle of mutual (yet not blind) trust », *CML Rev.*, 2017, vol. 54, n° 3, pp. 805-840.

[685] CJUE, 5 avril 2016, *Aranyosi et Căldăraru*, aff. C-404/15 et C-695/15 PPU, point 104.

[686] CJUE, gr. ch., 25 juillet 2018, *LM.*, aff. C-216/18 PPU, point 59.

[687] Communication de la Commission au Parlement européen, Communication sur la reconnaissance mutuelle des décisions de justice en matière pénale et le renforcement de la confiance mutuelle entre les États membres, Bruxelles, 19.5.2005, COM/2005/195 final, point 18.

problématique a été assimilée de longue date par l'Union européenne. Les outils développés pour renforcer la confiance et susciter l'émergence d'une culture administrative commune entre les États membres témoignent d'ailleurs de la créativité de l'Union en la matière[688]. Par souci de clarté nous conserverons la distinction opérée par l'Union entre les mesures de nature législative et les mesures pratiques d'accompagnement[689].

1) La voie étroite de l'harmonisation : les mesures d'accompagnement législatives

429. Parmi les mesures adoptées pour renforcer la confiance mutuelle entre États membres, une place primordiale revient incontestablement aux mesures d'harmonisation législative. Cependant, si l'harmonisation reste une voie privilégiée et, dans bien des cas, indispensable pour établir les conditions de la confiance entre les États membres, elle nécessite souvent un effort de négociation considérable entre les États membres.

430. En premier lieu, la détermination, au niveau de la législation de l'Union, de standards de protection qui s'imposeront à tous les États membres permet de supprimer une trop grande diversité dans les approches nationales et de garantir la confiance de chaque État membre dans le niveau de protection qui est assuré par les autres États membres. La directive n° 2007/46 établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur constitue un exemple topique[690]. La directive introduit un système de reconnaissance mutuelle des homologations de véhicule à moteur, d'une part, en

---

[688] Sommermann (K.-P.), « Towards a Common European Administrative Culture ? », *Jean Monnet Working Paper*, n° 28/13, 2013 (disponible en ligne). L'auteur remarque que les institutions de l'Union n'ont pas mis en œuvre de stratégie globale en faveur de la promotion d'une culture administrative européenne. L'expression est cependant employée dans différents domaines, qu'il s'agisse des relations avec les pays associés dans la perspective de leur adhésion ou plus récemment en matière de sécurité et de justice (voy. par exemple, le programme de Stockholm, *précit.* qui fait de la création d'une culture commune un objectif à part entière). Nous rejoignons par ailleurs l'auteur lorsqu'il remarque que l'absence de stratégie globale explicite n'empêche aucunement d'observer que de nombreuses actions de l'Union ont pour objet la transformation du comportement des administrations nationales.

[689] Voy. par exemple, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Communication sur la reconnaissance mutuelle des décisions de justice en matière pénale et le renforcement de la confiance mutuelle entre les États membres, COM/2005/0195 final , point 18.

[690] Directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 septembre 2007 établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules, *JO* L 263 du 9.10.2007, p. 1-160.

procédant à l'harmonisation des exigences techniques applicables aux véhicules à moteur dans l'Union et, d'autre part, en établissant une procédure commune d'homologation. De même, en matière de droit d'asile, le principe de l'examen unique des demandes a été accompagné par une harmonisation – encore partielle – des conditions d'accueil des demandeurs[691], des procédures d'examen des demandes d'asile[692] et des critères que le demandeur doit remplir pour pouvoir bénéficier d'une protection[693]. Cette idée se trouve encore exprimée dans les considérants de la directive n° 2013/48 relative au droit d'accès à un avocat dans les procédures pénales et les procédures relatives au mandat d'arrêt européen : « Des règles minimales communes devraient accroître la confiance dans les systèmes de justice pénale de tous les États membres, ce qui devrait ainsi conduire à une coopération judiciaire plus efficace dans un climat de confiance mutuelle et à la promotion d'une culture des droits fondamentaux au sein de l'Union » [694].

431. À côté de l'harmonisation des règles matérielles et procédurales, la coordination des règles de compétence est également à même de faciliter la reconnaissance des décisions nationales. En effet, l'adoption de critères communs pour déterminer l'État membre compétent pour rendre une décision – qu'il s'agisse de la détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile[695] ou de la détermination de

---

[691] Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, *JO* L 180 du 29.6.2013, pp. 137-157.

[692] Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, *JO* L 180 du 29.6.2013, pp. 60-95.

[693] Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, *JO* L 337 du 20.12.2011, pp. 248-265.

[694] Directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires, *JO* L 294 du 6.11.2013, p. 1–12, spéc., considérant 8.

[695] Règlement (UE) n °604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, *JO* L 180 du 29.6.2013, pp. 108-136.

l'État membre compétent pour délivrer un permis de conduire[696] –, facilite, en principe, la reconnaissance de cette décision par les autres États membres. Les règlements « Bruxelles I bis » et « Bruxelles II bis » sont d'ailleurs construits sur une logique similaire : tous deux procèdent à l'unification des règles de conflits de juridictions, c'est-à-dire, qu'ils règlent les questions relatives à la compétence des juridictions nationales (chapitre II), avant de fixer les règles applicables à la reconnaissance et à l'exécution des décisions de justice (chapitre III).

432. Enfin, les mesures d'harmonisation législative peuvent (paradoxalement) renforcer la confiance mutuelle en intégrant des exceptions limitées au jeu de la reconnaissance mutuelle[697]. Comme l'écrit Kalypso Nicolaïdis, « une philosophie de la reconnaissance ne repose pas seulement sur la confiance réciproque, elle repose également sur la délimitation consensuelle des limites d'une telle confiance »[698].

2) La voie détournée : les mesures d'accompagnement pratiques

433. L'harmonisation ne constitue pas pour autant la seule voie pour renforcer la confiance entre les États membres. L'Union a mis en place toute une panoplie d'instruments pratiques et de programmes destinés à favoriser l'apparition d'une véritable culture européenne en matière administrative et judiciaire « fondée sur la diversité des systèmes juridiques et sur l'unité par le droit européen »[699]. En tissant des liens entre les administrations nationales, ces instruments et ces programmes complètent et soutiennent utilement les obligations de coopération que le droit de l'Union met à la charge des États

---

[696] Directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire (refonte), *JO* L 403 du 30.12.2006, p. 18-60.

[697] Voy. par exemple, les articles 16 et 18 de la Directive n° 123/2006/CE dite « Services », *précit*. Sur la question des dérogations à la reconnaissance mutuelle, voy. infra., n° 694 et s.

[698] « A philosophy of recognition is based not only on reciprocal trust but also on the consensual delineation of the limits of susch a trust », Nicolaïdis (K.), « Trusting the Poles ? Constructing Europe through mutual recognition », art cit, p. 688.

[699] Le Programme de Stockholm – une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, *JO* C 115 du 4.5.2010, p. 1-38, point 3. Principalement utilisé par les institutions européennes en matière judiciaire, le concept de culture européenne est toutefois parfaitement transposable à la matière administrative, compte tenu de l'identité des instruments et des programmes qui sont mis en œuvre dans le domaine de la coopération judiciaire et dans celui de la coopération administrative.

membres. En outre, ils présentent l'avantage de ne pas heurter la sensibilité politique des États, en n'empiétant pas frontalement sur la sphère de compétence étatique.

434. Selon Vassilis Hatzopoulos, l'action de l'Union en faveur de la coopération administrative revêt une triple dimension : psychologique, pratique et opérationnelle :

> « En premier lieu, au niveau psychologique, il s'agit pour les autorités administratives de mieux se connaître et de se faire mutuellement confiance. En deuxième lieu, au niveau pratique, il s'agit de connaître les techniques administratives, les documents, les formulaires et, de manière plus générale, les pratiques des autres États membres. En troisième lieu, au niveau opérationnel, il s'agit de développer la capacité de travailler ensemble afin de faire face à des situations qui relèvent des compétences de plusieurs autorités à la fois »[700].

435. Dans les faits, il n'est toutefois pas toujours aisé de démêler ces trois dimensions. Il nous semble toutefois possible d'adopter un ordre de présentation cohérent des actions de l'Union en distinguant, d'une part, les actions destinées à favoriser la connaissance mutuelle des autorités nationales (a), et d'autre part, les actions destinées à faciliter la coopération de ces mêmes autorités (b). Une place particulière sera réservée à l'emploi des actes types, lesquels constituent selon nous un exemple topique de la révolution culturelle à l'œuvre au sein des administrations nationales (c).

a. Favoriser la connaissance mutuelle des autorités nationales

436. L'Union européenne cherche à améliorer la compréhension mutuelle des administrations nationales. À cette fin, ont été mis en place de longue date des programmes d'échanges de fonctionnaires, de formation et d'exercices communs[701]. Ces programmes permettent aux agents nationaux de rencontrer leurs homologues étrangers et de se familiariser avec les pratiques administratives des autres États membres.

---

[700] Hatzopoulos (V.), « Le principe de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services », art cit, p. 88.

[701] Par exemple, Directive n° 2006/123, *précit.*, article 34 : « Les États membres prennent, avec l'assistance de la Commission, des mesures d'accompagnement visant à faciliter l'échange de fonctionnaires chargés de la mise en œuvre de l'assistance mutuelle ainsi que de la formation des fonctionnaires ». Voy. aussi, Sauron (J.-L.), « Les réseaux d'administration communautaires et nationales » dans Auby (J.-B) et Dutheil de la Rochère (J.), (dir.), *Droit administratif européen*, Bruylant, 2014, p. 283.

437. La connaissance mutuelle entre administrations nationales passe aussi par le développement spectaculaire de réseaux administratifs[702]. Comme le soulignent Hofmann (H.C.H), Türk (G.C) et Rowe (A.H.), les réseaux concernent virtuellement tous les domaines dans lesquels la coopération administrative revêt une importance pour la mise en œuvre du droit de l'Union[703]. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous pouvons citer le Réseau européen de la concurrence (REC), l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACRE), l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE), le Groupe des régulateurs européens dans le domaine des services postaux (GREP), le Réseau européen d'information et d'observation sur l'environnement (EIONET), le Système d'alerte rapide pour les produits non alimentaires (RAPEX), le Réseau européen d'information sur les Drogues et les toxicomanes (REITOX), le Réseau règlementaire européen des médicaments, le Forum consultatif de l'autorité européenne de sécurité alimentaire (EFSA), le Groupe d'application de la règlementation relative à la protection des espèces de faune et de flore sauvages. Ces réseaux sont régis par des règles d'organisation et de fonctionnement qui diffèrent d'un réseau à l'autre. Ils sont également susceptibles d'assumer une grande variété de tâches. Nous limiterons par conséquent notre présentation aux caractéristiques générales communes des réseaux qui contribuent au renforcement confiance mutuelle[704].

438. Les réseaux européens trouvent leur fondement dans la législation européenne[705]. Ils associent le plus souvent une agence européenne – et parfois la Commission – qui coordonne les interactions entre les autorités nationales et qui peut aussi apporter un support technique aux activités du réseau. Parmi les fonctions assurées par ces réseaux, plusieurs participent directement à renforcer la connaissance et la confiance réciproque

---

[702] Pour une étude approfondie des réseaux administratifs dans l'UE, voy. Craig (P.), « Shared Administrations and Networks : Global and EU Perspectives » dans *Values in Global Administrative Law*, s.l., (dir.) Anthony (G.), Auby (J.-B.), Morison (J.) et Zwart (T.), Hart Publishing, 2011, p. 81.

[703] Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, p. 421.

[704] Pour une étude poussée du rôle des réseaux dans deux domaines, voy. Vlachou(C.), *La coopération entre les autorités de régulation en Europe (communications électroniques, énergie)*,Panthéon-Assas, Paris, 2014.

[705] Bien que des relations informelles entre autorités nationales aient pu précéder leur apparition, v. Vlachou, *Ibid.*, p. 110 et s., points 181 et s. qui parle de la mise en place des réseaux comme d'un « réflexe naturel des autorités nationales face à des problèmes communs »

entre les autorités nationales : les réseaux permettent de faire se rencontrer et dialoguer les fonctionnaires nationaux, ils permettent d'échanger des informations, de partager les meilleures pratiques et de fournir une expertise sur la législation européenne. Les réseaux constituent également des forums susceptibles de favoriser la diffusion d'une interprétation uniforme du droit de l'Union et une culture de l'évaluation mutuelle[706]. On peut faire l'hypothèse qu'en contribuant à la constitution d'un *esprit de corps* entre les autorités exerçant des fonctions analogues dans chaque État membre, la mise en réseau des autorités nationales opère comme un puissant facteur de convergence des cultures administratives nationales[707]. De par leur fonction d'expertise, ils participent également à la constitution de savoirs administratifs structurés et partagés à l'échelle de l'Union[708].

b. Faciliter la coopération des autorités nationales

439. Soumettre les États membres à un devoir de coopération est une chose, leur fournir les instruments pratiques pour coopérer en est une autre. Consciente que la confiance entre États membres passe également par la qualité de leurs interactions, l'Union s'est attachée à développer un ensemble d'instruments de coopération efficaces et conviviaux. L'approche se doit cependant d'être complétée par une formation idoine des agents nationaux et une information des praticiens, à défaut de quoi il existe un risque de sous-utilisation des instruments existants[709]. Ce risque est d'autant plus grand face à la multiplication des instruments et à leur évolution rapide.

---

[706] Voy. par exemple, Directive n° 2006/123 « Services », articles 35 et 39.

[707] Sommermann (K.-P.), « Towards a Common European Administrative Culture ? », art cit, p. 11.

[708] Ainsi on observe la création, à côté des réseaux administratifs, de réseaux à vocation strictement scientifique investis d'une fonction consultative. Par exemple, le Groupe d'examen scientifique institué par la Règlement (CE), n° 338/97 du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce (*JO* L 61 du 3.3.1997, p. 1-69). Ce dernier est notamment chargé de rendre des avis sur la question de savoir si le commerce d'une espèce sauvage donnée est préjudiciable à la conservation de l'espèce.

[709] Le Conseil européen a d'ailleurs récemment pris l'initiative de publier deux manuels à destination des fonctionnaires nationaux, l'un concernant les outils existants en matière d'opérations transfrontalières (*Manual on cross-border operations*, 10505/4/09 REV 4, 14 décembre 2009) et l'autre relatif aux outils en matière d'échange d'informations entre administrations (*Manual on Law Enforcement Information Exchange*, 6261/17, 4 juillet 2017).

440. Une fois encore, il est difficile de rendre compte de manière exhaustive ou même systématique de l'activité de l'Union en la matière. L'Union privilégie en effet des solutions « sur mesure » qui répondent aux besoins spécifiques de chaque secteur et évite « les solutions passe-partout » ou « les programmes généraux à large spectre »[710]. Il est toutefois possible d'identifier et d'illustrer certaines approches transversales et structurantes.

i) L'identification d'interlocuteurs stables

441. La présence d'interlocuteurs stables et facilement identifiables est propice à l'épanouissement de la confiance entre administrations. La création de points de contact administratifs dans chaque État membre pour faciliter les échanges d'informations ou, à un niveau plus intégré, la mise en réseaux des autorités nationales, constitue donc le socle de toute coopération. À cette fin le schéma de base consiste à requérir des États membres qu'ils notifient à la Commission l'identité et les coordonnées des autorités nationales chargées de la coopération. En retour, la Commission tient à jour et met à la disposition des États membres la liste des autorités nationales compétentes[711].

ii) Le développement de systèmes d'échanges électroniques

442. De manière plus sophistiquée, la Commission peut également mettre à la disposition des États membres - et des particuliers – des systèmes électroniques d'échange d'informations et de transmission de requêtes[712]. La sécurité, l'efficacité et la rapidité des voies de communication constituent à l'évidence l'un des fondements de la confiance

---

[710] Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions - Un système efficace de résolution des problèmes dans le marché intérieur ("SOLVIT") COM/2001/0702 final.

[711] Par exemple, Directive n°2005/36/CE, relative à la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, *précit.*, article 57 ; Directive n° 2006/123 dite « Services », *précit.*, article 28, § 2 ; Règlement n° 604/2013 dit « Dublin III », *précit.*, article 35, § 1 et 2 ; Règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, *JO* L 61 du 3.3.1997, p. 1-69, article 13.

[712] Le plus souvent en application d'un texte de droit dérivé, voy. notamment, Directive n° 2006/123 dite « Services », *précit.*, article 34, § 2 ; Règlement n° 604/2013 dit « Dublin III », *précit.*, article 35, § 4 ; Règlement (CE) n° 1798/2003 du Conseil, du 7 octobre 2003, relative à la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée et abrogeant le règlement (CEE) n° 218/92, *JO* L 264 du 15.10.2003, pp. 1-11, article 39.

réciproque[713]. Depuis 1995, plusieurs programmes ont été adoptés par l'Union pour soutenir le développement de l'échange télématique de données entre administrations (ou plus largement de services interopérables d'eGouvernement)[714] : 1995-1999, Programme IDA (*Interchange of Data between Administrations*)[715], 1999-2004, Programme IDA 2[716], 2005-2009, Programme IDABC (*Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Business and Citizens*)[717], 2010-2015, Programme ISA (*Interoperability Solution for European Public Administrations*) [718], 2016-2020, Programme ISA²[719].

443. Précurseur en la matière, le système SOLVIT permet, depuis 2002, la résolution extrajudiciaire des conflits dans le marché intérieur[720]. Un particulier ou une entreprise peut saisir le centre SOLVIT dans son État d'origine lorsqu'il estime que les droits qu'il

---

[713] Chevalier (E.), « L'espace administratif européen », art cit, p. 464 ; Schmidt-Aßmann (E.), « Les influences réciproques entre les droits administratifs nationaux et le droit administratif européen », art cit.

[714] Entre 2005-2009, a été mis en œuvre le programme IDABC (*Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Business and Citizens*), remplacé par le programme ISA (*Interoperability Solution for European Public Administrations*) entre 2010 et 2015, auquel succède le programme ISA² pour la période 2016-2020.

[715] Décision n° 95/468/CE du Conseil du 6 novembre 1995, concernant la contribution communautaire à l'échange télématique de données entre administrations dans la Communauté (IDA), *JO* L 269 du 11.11.1995, p. 23-25.

[716] Décision n° 1719/1999/CE du Parlement et du Conseil, du 12 juillet 1999, définissant un ensemble d'orientations, ainsi que des projets d'intérêt commun, en matière de réseaux transeuropéens pour l'échange électronique de données entre administrations (IDA), *JO* L 203 du 3.8.1999, p. 1-8 et Décision n° 1720/1999/CE du Parlement et du Conseil, du 12 juillet 1999, adoptant un ensemble d'actions et de mesures visant à assurer l'interopérabilité de réseaux transeuropéens pour l'échange électronique de données entre administrations (IDA) et l'accès à ces réseaux, *JO* L 203 du 3.8.1999, p. 9-13.

[717] Décision n° 2004/387/CE du Parlement et du Conseil, du 21 avril 2004, relative à la fourniture interopérable de services paneuropéens d'administration en ligne aux administrations publiques, aux entreprises et aux citoyens (IDBAC), *JO* L 144 du 30.4.2004, p. 64-73.

[718] Décision n° 922/2009/CE, du Parlement et du Conseil du 16 septembre 2009, concernant des solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques européennes (ISA), *JO* L 260 du 3.10.2009, p. 20-27.

[719] Décision (UE) 2015/2240 du Parlement et du Conseil, du 25 novembre 2015, établissant un programme concernant des solutions d'interopérabilité et des cadres communs pour les administrations publiques, les entreprises et les citoyens (programme ISA 2) en tant que moyen pour moderniser le secteur public, *JO* L 318 du 4.12.2015, p. 1-16.

[720] Recommandation de la Commission du 7 décembre 2001 établissant les principes pour l'Utilisation de « SOLVIT ») – le réseau de résolution des problèmes dans le marché intérieur, *JO* L 331 du 15.12.2001, p. 79 ; Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions - Un système efficace de résolution des problèmes dans le marché intérieur ("SOLVIT") COM/2001/0702 final

tire du droit de l'Union n'ont pas été respectés par l'administration publique d'un autre État membre. Si le centre SOLVIT de l'État d'origine estime la demande fondée, il entre en contact avec le centre SOLVIT de l'État étranger. Si ce dernier valide à son tour la demande, il dispose alors d'un délai de dix semaines pour trouver une solution avec l'autorité publique responsable. Par sa compétence *ratione materiae*, le système SOLVIT est tout particulièrement désigné pour régler des problèmes relatifs à la reconnaissance mutuelle des décisions administratives[721]. Le système SOLVIT est désormais intégré dans le système d'information du marché intérieur (IMI)[722]. Apparu en 2008, le système IMI est un logiciel en ligne qui permet l'échange transfrontalier d'informations et l'assistance mutuelle entre administrations nationales. Le système repose sur un ensemble de questions et de réponses prédéfinies et prétraduites.

444. Peuvent encore être évoqués parmi beaucoup d'autres le système d'échange électronique d'informations sur la sécurité sociale (EESSI)[723], le système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS) qui permet l'échange des casiers judiciaires en matière pénale[724] ou encore le réseau CCN/CSI (*Common Communication Network / Common System Interface*) qui intervient en matière de coopération douanière et fiscale. Ces programmes ont également permis la création d'un important réseau privé de communication, le réseau s-TESTA (*Secure Trans-European Services for Telematics between Administrations*). Ce dernier permet l'échange crypté et sécurisé de données entre

---

[721] Le système SOLVIT couvre les domaines suivants : reconnaissance des qualifications professionnelles, visa et droits de séjour, commerce et services (entreprises), véhicules et permis de conduire, allocations familiales, droits à pension, travailler à l'étranger, allocations de chômage, assurance-maladie, accès à l'éducation, mouvements transfrontaliers de capitaux ou paiements transfrontaliers, remboursement de TVA.

[722] Règlement (UE) n° 1024/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur et abrogeant la décision 2008/49/CE de la Commission («règlement IMI») Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, *JO* L 316 du 14.11.2012, p. 1-11. Le système IMI couvre plusieurs domaines : les services, les qualifications professionnelles, les droits des patients, SOLVIT, le transport transfrontalier d'euros en espèces, le détachement de travailleurs, le commerce électronique, les licences de conducteur de train, les marchés publics et la restitution de biens culturels.

[723] Règlement (CE) n o 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n o 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE et pour la Suisse), *JO* L 284 du 30.10.2009.

[724] Décision du Conseil n° 2009/316/JAI, du 6 avril 2009, relative à la création du système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS), en application de l'article 11 de la décision-cadre 2009/315/JAI, *JO* L 93 du 7.4.2009, p. 33-48.

administrations nationales et institutions de l'Union. Le réseau s-TESTA est devenu l'outil de prédilection de la collaboration administrative au sein de l'espace de liberté de sécurité et de justice, où il sert de support à la constitution de fichiers informatiques communs.

iii) La création de bases de données communes

445. Avec la constitution de fichiers communs, un pas supplémentaire est franchi dans la coopération administrative[725]. En effet, il ne s'agit plus seulement de faciliter les échanges bilatéraux d'informations à la demande, ni même de mettre en réseau les fichiers nationaux, mais de constituer de véritables bases de données centralisées au niveau européen. Ainsi le Système d'information Schengen II (SIS II)[726], le Système d'information Visa (SIV)[727], EURODAC[728] ou le Système d'information douanier (SID)[729] reposent-ils sur l'existence de bases de données centrales informatisées, gérées

---

[725] Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, p. 419 ; Galetta (D.-U.), Hofmann (H.C.H.) et Schneider (J.-P.), « Information Exchange in the European Administrative Union: And Introduction », *European Public Law*, 2014, vol. 20, pp. 65-69.

[726] Le système SIS II contient des informations sur les personnes recherchées et disparues, les personnes sous surveillance policière, les ressortissants d'un État non membre de l'espace Schengen auxquels l'entrée sur le territoire Schengen est interdite et des informations sur des véhicules volés et des objets disparus. Voy. Règlement (CE), n° 1987/2006 du Parlement et du Conseil, du 20 décembre 2006, sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération, *JO* L 381 du 28.12.2006, pp. 4-23.

[727] Le système VIS permet l'échange de données relatives aux visas (décisions préalablement rendues sur les demandes de visas, données biométriques). Voy. Règlement (CE) n o 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), *JO* L 218 du 13.8.2008, pp. 60-81.

[728] EURODAC est un système de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile qui permet de déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile. Outre les empreintes digitales, il contient : le sexe de la personne, le lieu et la date de demande d'asile ou de protection subsidiaire, ou le lieu et la date où la personne a été appréhendée, le numéro de référence, ainsi que les dates à laquelle les empreintes ont été relevées et transmises à l'unité centrale. Voy. 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 aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n ° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, *JO* L 180 du 29.6.2013, pp. 78-107.

[729] Le SID permet de centraliser des informations sur les marchandises, les moyens de transport, les personnes et les entreprises dans le but de rechercher et de poursuivre les infractions aux règlementations douanières et agricoles. Voy. Règlement (CE) n° 515/97 du Conseil, du 13 mars 1997, relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la

par l'Union européenne, et reliées à des systèmes de données nationaux par une infrastructure de communication. Chaque État membre désigne les autorités responsables de l'introduction, de la mise à jour, de la consultation et de la suppression des données. Sur le plan juridique, ces bases de données soulèvent cependant d'épineuses questions tenant à la responsabilité des autorités nationales, à la collecte, la conservation et l'utilisation des données, ainsi qu'au droit des particuliers d'obtenir l'accès et la rectification des données les concernant.

c. L'emploi d'actes types, symbole d'une révolution silencieuse

446. Au titre des instruments destinés à faciliter la coopération entre les administrations nationales, l'Union européenne a également introduit toute une série de documents types uniformes : demandes d'autorisation standardisées[730], formulaires types en matière de sécurité sociale[731], visas uniformes Schengen[732], permis de conduire[733], licence communautaire de transport par route[734], instruments uniformisés pour les demandes d'assistance dans le domaine fiscal[735], certificats de conformité CE[736], etc. Éléments de prime abord anecdotiques, placés en annexes des actes de droit dérivé, ces derniers participent cependant puissamment de la révolution d'ordre culturel que traverse

---

Commission en vue d'assurer la bonne application des règlementations douanières et agricoles, *JO* L 82 du 22.3.1997, pp. 1-16.

[730] Parmi de nombreux exemples, voy. Règlement (UE) n ° 536/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux essais cliniques de médicaments à usage humain et abrogeant la directive 2001/20/CE, *JO* L 158 du 27.5.2014, pp. 1-76.

[731] Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, *JO* L 166 du 30.4.2004, pp. 1-123.

[732] Règlement (CE) n° 1683/95 du Conseil, du 29 mai 1995, établissant un modèle type de visa, *JO* L 164 du 17.7.1995, pp. 1-4.

[733] Directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire, *précit.*

[734] Règlement (CE) n o 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route, *JO* L 300 du 14.11.2009, pp. 72-87.

[735] Règlement d'exécution (UE) n o 1189/2011 de la Commission du 18 novembre 2011 fixant les modalités d'application relatives à certaines dispositions de la directive 2010/24/UE du Conseil concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures

[736] Parmi de nombreux exemples, voy. Directive 2007/46/CE du Parlement et du Conseil, du 5 septembre 2007, établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, *précit.*

l'administration des États membres. L'adoption à l'échelle de l'Union de documents et d'actes standardisés, permet à ces derniers d'être utilisés et reconnus par les différentes administrations nationales, comme s'il s'agissait de documents et d'actes établis par l'administration interne. Ce à quoi l'on assiste, c'est donc à une banalisation de l'acte administratif étranger. Autrefois « expression brute de la puissance souveraine sur son territoire »[737], ce dernier se présente désormais sous l'aspect anodin d'un document administratif produit selon des formes communes par une administration voisine et amie. L'extraterritorialité de l'acte administratif ne se situe dès lors résolument plus sur le terrain d'une collision de souveraineté. Elle s'inscrit dans une routine administrative[738].

447. Bien entendu, il ne suffit pas que deux États adoptent des actes types de forme identique pour garantir leur reconnaissance. Le fonctionnement de ces documents types uniformes repose toujours, dans des proportions qui varient selon les domaines, à la fois sur l'existence d'obligations de coopération, sur un certain degré d'harmonisation législatif et sur la mise en réseau des administrations nationales.

448. Le recours aux documents types uniformes présente de nombreux avantages. Pour le comprendre, il est nécessaire d'exposer dans un premier temps la situation à laquelle sont généralement confrontés, en l'absence d'uniformisation, les documents publics d'un État membre qui sont présentés dans un autre État membre. En matière de libre circulation, la Cour de justice considère classiquement que les États membres sont tenus de reconnaitre les documents émanant d'un autre État membre – notamment lorsqu'ils apprécient les exigences qui ont été satisfaites dans l'État d'origine d'un produit d'une personne ou d'un service[739]. S'agissant des services, l'article 5, § 3 de la directive 2006/123 est venu codifier la jurisprudence de la Cour :

---

[737] Sauvé (J.-M.), « La territorialité du droit », art cit.

[738] Voy. par analogie dans le domaine de la coopération judiciaire : « L'introduction de formulaires est considérée comme très positive et comme l'élément principal ayant permis de simplifier et d'accélérer l'obtention de preuves », Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen et Comité économique et social européen sur l'application du règlement (CE) n° 1206/2001 du Conseil du 28 mai 2001 relatif à la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention des preuves en matière civile ou commerciale /* COM/2007/0769 final */

[739]Hatzopoulos (V.), « Le principe de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services », art cit, p. 75 et s. ; CJCE, 23 octobre 2008, *Commission c. Grèce*, aff. C-274/05, *Rec*., p. I-7969 ; CJCE, 7 octobre 2004, *Commission c. Pays-Bas*, aff. C-189/03, *Rec.*, p. I-9289. Voy également, concernant les actes publics :

« Lorsqu'ils demandent à un prestataire ou à un destinataire de fournir un certificat, une attestation ou tout autre document prouvant qu'une exigence a été satisfaite, les États membres acceptent tout document d'un autre État membre qui a une fonction équivalente ou duquel il résulte que l'exigence concernée est satisfaite ».

449. Il n'en demeure pas moins que les États membres conservent la possibilité d'imposer la fourniture d'un document d'un autre État membre sous forme d'original, de copie certifiée conforme ou de traduction certifiée, s'ils estiment qu'une raison d'intérêt général le justifie[740]. Ils gardent également la possibilité d'exiger la traduction des documents dans l'une de leurs langues officielles[741]. En pratique, l'utilisation des documents publics étrangers est donc fréquemment subordonnée à des procédures d'authentification et de traduction longues et onéreuses[742]. En outre, indépendamment de la question de l'authentification, le contenu et la forme des documents publics nationaux sont susceptibles de varier fortement d'un État à l'autre, même s'agissant d'actes équivalents. Cette diversité est une source de difficultés pour l'identification et la compréhension des documents par une administration étrangère.

450. L'adoption de documents types uniformes peut permettre de contourner plusieurs de ces difficultés. Tout d'abord, elle s'accompagne, en règle générale, de la suppression des procédures d'authentification des documents publics et, parallèlement, de la mise en place d'infrastructures de coopération entre les administrations nationales. Lorsqu'une administration a des doutes sur l'authenticité ou le contenu d'un document étranger, elle a ainsi la possibilité de s'adresser aux autorités de l'État d'origine de l'acte pour

---

CJCE, 2 décembre 1997, *Dafeki*, aff. C-336/94, *Rec.*, p. I-6761, point 19 : « L'exercice des droits découlant de la libre circulation des travailleurs n'est pas possible sans la présentation de documents relatifs à l'état des personnes, qui sont généralement délivrés par l'État d'origine du travailleur. Il s'ensuit que les autorités administratives et judiciaires d'un État membre sont tenues de respecter les certificats et actes analogues relatifs à l'état des personnes qui émanent des autorités compétentes des autres États membres, à moins que leur exactitude ne soit sérieusement ébranlée par des indices concrets se rapportant au cas individuel en cause ». Comp. avec l'article 7, § 2 du « Règlement IMI », « Une autorité compétente peut invoquer comme moyen de preuve les informations, les constatations, les déclarations ou les copies certifiées conformes qu'elle a reçus sous forme électronique, au même titre que les informations analogues obtenues dans son propre pays » (Nous soulignons).

[740] Directive n° 2006/123, art. 5, § 3

[741] *Ibidem.*

[742] Livre vert de la Commission européenne, *Moins de démarchés administratives pour les citoyens : Promouvoir la libre circulation des documents publics et la reconnaissance des effets des actes d'état civil*, Bruxelles, le 14.12.2010, COM(2010) 747 final.

vérification [743] . Ensuite, les documents types uniformes peuvent comprendre des formulaires standardisés, parfois multilingues, destinés à accompagner une demande ou un acte (par exemple une demande d'assistance administrative en matière fiscale, une demande de mise sur le marché d'un médicament, formulaires types multilingues pour certains actes d'état civil). Ils permettent de réduire les exigences de traduction et facilitent d'autant plus la compréhension et l'utilisation des documents par les autres États membres que leur usage est partagé et que les mentions qu'ils comportent sont standardisées[744]. Enfin, dans une logique similaire, la création d'actes types européens permet d'uniformiser les mentions et le format de certaines catégories d'actes, facilitant ainsi leur reconnaissance dans tous les États membres de l'Union (par exemple, le visa Schengen, le permis de conduire, les licences européennes, certificat pour le transport de stupéfiants et/ou de substance psychotropes dans le cadre d'un traitement médical)[745]. Dans la plupart des cas, l'existence de documents types européens repose sur une harmonisation poussée des conditions de délivrance des actes nationaux.

---

[743] Par exemple, article 5, § 1 et 2, Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement et du Conseil, du 16 septembre 2009, fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, *précit.*, article 14, Règlement (UE) n° 2016/1191 du Parlement et du Conseil, du 6 juillet 2016, visant à favoriser la libre circulation des citoyens en simplifiant les conditions de présentation de certains documents publics dans l'Union européenne, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012, *JO* L 200 du 26.72016, pp. 1-136.

[744] Les formulaires types Article 5, § 2, Directive n° 2006/123, (« Directive Services »).

[745] Remarque : la distinction entre formulaires types et actes types mériterait d'être clarifiée davantage. En effet, certains documents désignés comme des formulaires types par le droit de l'Union sont susceptibles de produire des effets juridiques de façon autonome. Voy. par exemple, l'article 5, § 2 de la directive 2006/123 dite « Services » : « La Commission peut établir des formulaires harmonisés au niveau communautaire […]. Ces formulaires sont équivalents aux certificats, attestations ou autres documents requis d'un prestataire » ou encore le cas des formulaires de sécurité sociale A1 (anciennement E101).

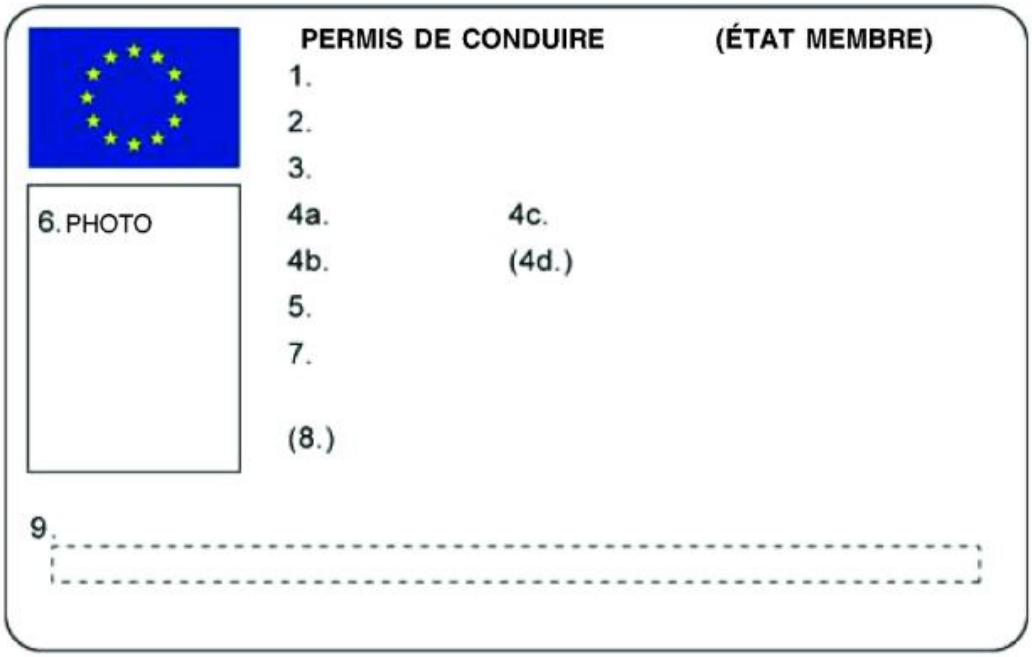
Dans d'autres cas, au contraire, les formulaires types n'ont pas de portée juridique indépendamment de l'acte national qu'ils précèdent ou qu'ils accompagnent. Voy. par exemple, l'article 8 du règlement n° 2016/1191 : « Les formulaires types multilingues […] sont joints aux documents publics […], sont utilisés en tant qu'aide à la traduction et sont dépourvus de valeur juridique autonome ». Tel est également le cas des fiches de renseignements standardisées qui doivent être déposées devant les autorités nationales à l'occasion d'une demande d'autorisation administrative (par exemple pour la mise en vente d'un médicament ou l'homologation d'un véhicule automobile) et qui accompagnent ensuite l'autorisation administrative nationale lorsque son détenteur entend s'en prévaloir dans un autre État membre.

Document 1. Permis de conduire de l'Union européenne :

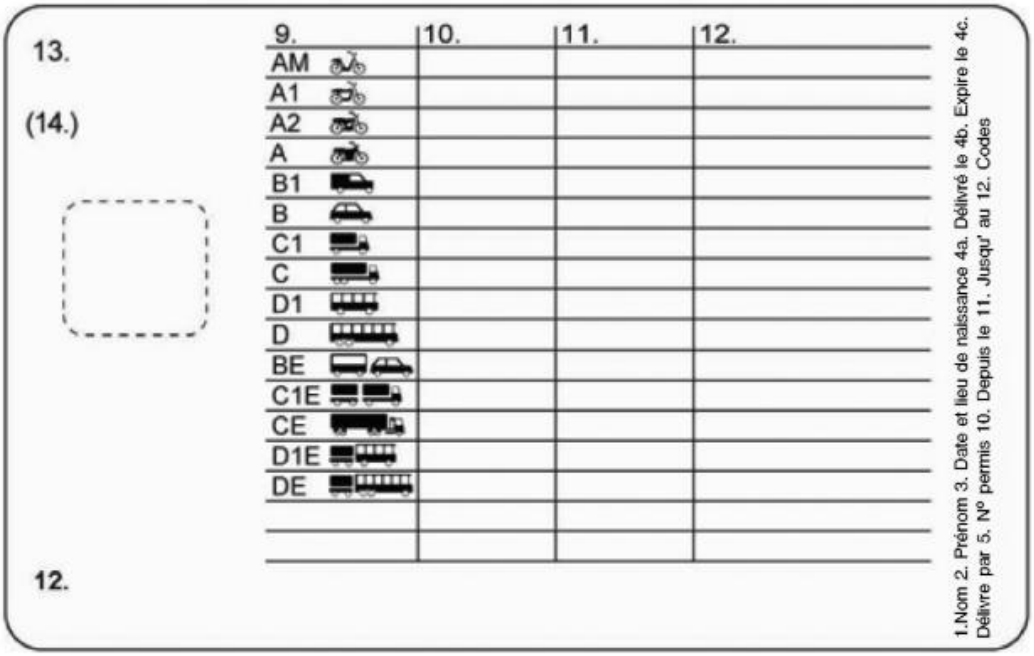
Source : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1539864870283&uri=CELEX:02006L0126-20180722

MODÈLE DE PERMIS DE CONDUIRE DE L'UNION EUROPÉENNE

Page 1



Page 2



Légende :

1 : Nom du titulaire du permis

2 : Prénom du titulaire

3 : Date et lieu de naissance du titulaire

4a : Date de délivrance du permis

4b : Date d'expiration du permis ou un tiret au cas où le permis aurait une validité illimitée en vertu des dispositions de l'article 7, paragraphe 2, point c)

4c : Désignation de l'autorité qui délivre le permis

5 : Numéro du permis

6 : Photo du titulaire

7 : Signature du titulaire

8 : Résidence, domicile ou adresse postale (mention facultative)

9 : Catégorie de véhicules que le titulaire a le droit de conduire (les catégories nationales sont imprimées dans un autre type de caractères que les catégories harmonisées)

10 : Date de première délivrance pour chaque catégorie (cette date doit être retranscrite sur le nouveau permis lors de tout remplacement ou échange ultérieurs) ; les champs de la date comportent chacun deux chiffres et figurent dans l'ordre suivant : jour.mois.année (JJ.MM.AA);

11 : Date d'expiration de la validité de chaque catégorie ; les champs de la date comportent chacun deux chiffres et figurent dans l'ordre suivant: jour.mois.année (JJ.MM.AA);

12 : Codes : les mentions additionnelles ou restrictives éventuelles sous forme codifiée en regard de chaque catégorie concernée.

Les codes sont fixés comme suit :

- Codes 01 à 99

Codes harmonisés de l'Union européenne

CONDUCTEUR (raisons médicales)

01. Correction et/ou protection de la vision
    - 01.01. Lunettes
    - 01.02. Lentille(s) de contact
    - 01.05. Couvre-œil
    - 01.06. Lunettes ou lentilles de contact
    - 01.07. Aide optique spécifique

02. Prothèse auditive/aide à la communication

03. Prothèse/orthèse des membres
    - 03.01. Prothèse/orthèse d'un/des membre(s) supérieur(s)
    - 03.02. Prothèse/orthèse d'un/des membre(s) inférieur(s)

ADAPTATIONS DU VÉHICULE

10. Boîte de vitesse adaptée
    - 10.02. Choix du rapport de transmission automatique
    - 10.04. Dispositif adapté de contrôle de la transmission

15. Embrayage adapté
    - 15.01. Pédale d'embrayage adaptée
    - 15.02. Embrayage manuel
    - 15.03. Embrayage automatique
    - 15.04. Mesure visant à empêcher le blocage ou l'actionnement de la pédale d'embrayage

20. Mécanismes de freinage adaptés
    - 20.01. Pédale de frein adaptée
    - 20.03. Pédale de frein adaptée pour le pied gauche
    - 20.04. Pédale de frein à glissière
    - 20.05. Pédale de frein à bascule
    - 20.06. Frein actionné par la main
    - 20.07. Actionnement du frein avec une force maximale de … N ([7]) [par exemple, «20.07 (300 N)»]

20.09. Frein de stationnement adapté

20.12. Mesure visant à empêcher le blocage ou l'actionnement de la pédale de frein

20.13. Frein à commande au genou

20.14. Actionnement du système de freinage avec assistance par une force extérieure

25. Mécanisme d'accélération adapté

25.01. Pédale d'accélérateur adaptée

25.03. Pédale d'accélérateur à bascule

25.04. Accélérateur actionné par la main

25.05. Accélérateur actionné par le genou

25.06. Actionnement de l'accélérateur avec assistance par une force extérieure

25.08. Pédale d'accélérateur placée à gauche

25.09. Mesure visant à empêcher le blocage ou l'actionnement de la pédale d'accélérateur

31. Adaptations et protections des pédales

31.01. Jeu supplémentaire de pédales parallèles

31.02. Pédales dans (ou quasi dans) le même plan

31.03. Mesure visant à empêcher le blocage ou l'actionnement des pédales d'accélérateur et de frein lorsque les pédales ne sont pas actionnées par le pied

31.04. Plancher surélevé

32. Mécanismes de freinage et d'accélération combinés

32.01. Accélérateur et frein de service sous forme de système combiné, actionné par une seule main

32.02. Accélérateur et frein de service sous forme de système combiné, actionné par une force extérieure

33. Frein de service, accélérateur et direction sous forme de système combiné

33.01. Frein de service, accélérateur et direction sous forme de système combiné, actionné par une force extérieure avec une seule main

33.02. Frein de service, accélérateur et direction sous forme de système combiné, actionné par une force extérieure avec les deux mains

35. Dispositifs de commande adaptés (feux, essuie et lave-glace, avertisseur, clignotants, etc.)

35.02. Dispositifs de commande pouvant être actionnés sans lâcher le dispositif de direction

35.03. Dispositifs de commande pouvant être actionnés sans lâcher le dispositif de direction avec la main gauche

35.04. Dispositifs de commande pouvant être actionnés sans lâcher le dispositif de direction avec la main droite

35.05. Dispositifs de commande pouvant être actionnés sans lâcher le dispositif de direction ni les mécanismes d'accélération et de freinage

40. Direction adaptée

40.01. Direction avec une force maximale d'actionnement de … N ([8]) [par exemple, «40.01 (140 N)»]

40.05. Volant adapté (volant de section plus large/épaissi, de diamètre réduit, etc.)

40.06. Position du volant adaptée

40.09. Direction aux pieds

40.11. Dispositif d'assistance sur le volant

40.14. Système alternatif de direction adaptée actionné par une seule main/un seul bras

40.15. Système alternatif de direction adaptée actionné par les deux mains/bras

42. Dispositifs de vision arrière et latérale modifiés

42.01. Dispositif de vision arrière adapté

42.03. Dispositif intérieur supplémentaire permettant une vision latérale

42.05. Dispositif de vision d'angle mort

43. Position du siège du conducteur

43.01. Siège du conducteur à bonne hauteur de vision et à distance normale du volant et des pédales

43.02. Siège du conducteur adapté à la forme du corps

43.03. Siège du conducteur avec soutien latéral pour une bonne stabilité

43.04. Siège du conducteur avec accoudoir

43.06. Ceinture de sécurité adaptée

43.07. Ceinture de sécurité avec soutien pour une bonne stabilité

44. Modifications des motocycles (sous-code obligatoire)

44.01. Frein à commande unique

44.02. Frein de la roue avant adapté

44.03. Frein de la roue arrière adapté

44.04. Accélérateur adapté

44.08. Hauteur du siège permettant au conducteur assis de poser les deux pieds au sol en même temps et d'équilibrer le motocycle en cours d'arrêt et en position arrêtée

44.09. Force maximale d'actionnement du frein de la roue avant de … N ([9]) [par exemple, «44.09 (140 N)»]

44.10. Force maximale d'actionnement du frein de la roue arrière de … N ([10]) [par exemple, «44.10 (240 N)»]

44.11. Repose-pieds adapté

44.12. Poignée adaptée

45. Motocycle avec side-car uniquement

46. Tricycles uniquement

47. Limité aux véhicules de plus de deux roues ne nécessitant pas d'être équilibrés par le conducteur lorsqu'il démarre, en cours d'arrêt et en position arrêtée

50. Limité à un véhicule/numéro de châssis particulier (numéro d'identification du véhicule, NIV)

Lettres utilisées en combinaison avec les codes 01 à 44 pour plus de précisions:

a gauche

b droit

c main

d pied

e milieu

f bras

g pouce

CODES POUR USAGE RESTREINT

61. Restreint aux trajets de jour (par exemple, une heure après le lever du soleil et une heure avant le coucher)

62. Restreint aux trajets dans un rayon de… km du lieu de résidence du titulaire, ou uniquement à l'intérieur d'une ville/d'une région

63. Conduite sans passagers

64. Restreint aux trajets à vitesse inférieure ou égale à… km/h

65. Conduite uniquement autorisée accompagnée d'un titulaire de permis de conduire de catégorie au moins équivalente

66. Sans remorque

67. Pas de conduite sur autoroute

68. Pas d'alcool

69. Limité aux véhicules équipés d'un éthylotest antidémarrage conforme à la norme EN 50436. L'indication d'une date d'expiration est facultative [par exemple, «69» ou «69 (01.01.2016)»]

QUESTIONS ADMINISTRATIVES

70. Échange du permis n° … délivré par … (signe distinctif UE/ONU dans le cas d'un pays tiers, par exemple: «70.0123456789.NL»)

71. Double du permis n° … délivré par … (signe distinctif UE/ONU dans le cas d'un pays tiers, par exemple: «71.987654321.HR»)

73. Limité aux véhicules de la catégorie B de type quadricycle à moteur (B1)

78. Limité aux véhicules à changement de vitesse automatique

79. […] Limité aux véhicules qui satisfont aux spécifications indiquées entre parenthèses, dans le contexte de l'application de l'article 13 de la présente directive.

79.01 Limité aux véhicules à deux roues avec ou sans side-car

79.02 Limité aux véhicules de la catégorie AM à trois roues ou de type quadricycle léger

79.03 Limité aux tricycles

79.04 Limité aux tricycles auxquels est attelée une remorque dont la masse maximale autorisée n'excède pas 750 kg

79.05 Motocycle de catégorie A1 avec un rapport puissance/poids supérieur à 0,1 kW/kg

79.06 Véhicule de catégorie BE où la masse maximale autorisée de la remorque dépasse 3 500 kg

80. Limité aux titulaires d'un permis pour un véhicule de la catégorie A de type tricycle à moteur qui n'ont pas atteint l'âge de 24 ans

81. Limité aux titulaires d'un permis pour un véhicule de la catégorie A de type motocycle à deux roues qui n'ont pas atteint l'âge de 21 ans

95. Conducteur titulaire du CAP répondant à l'obligation d'aptitude professionnelle prévue par la directive 2003/59/CE jusqu'au … [par exemple, «95(01.01.12)»]

96. ►C4 Véhicules de la catégorie B auxquels est attelée une remorque dont la masse maximale autorisée dépasse 750 kg et où la masse maximale autorisée de l'ensemble est supérieure à 3 500 kg mais inférieure ou égale à 4 250 kg ◄

97. Non habilité à conduire un véhicule de la catégorie C1 qui relève du champ d'application du règlement (CEE) n° 3821/85 ([11])

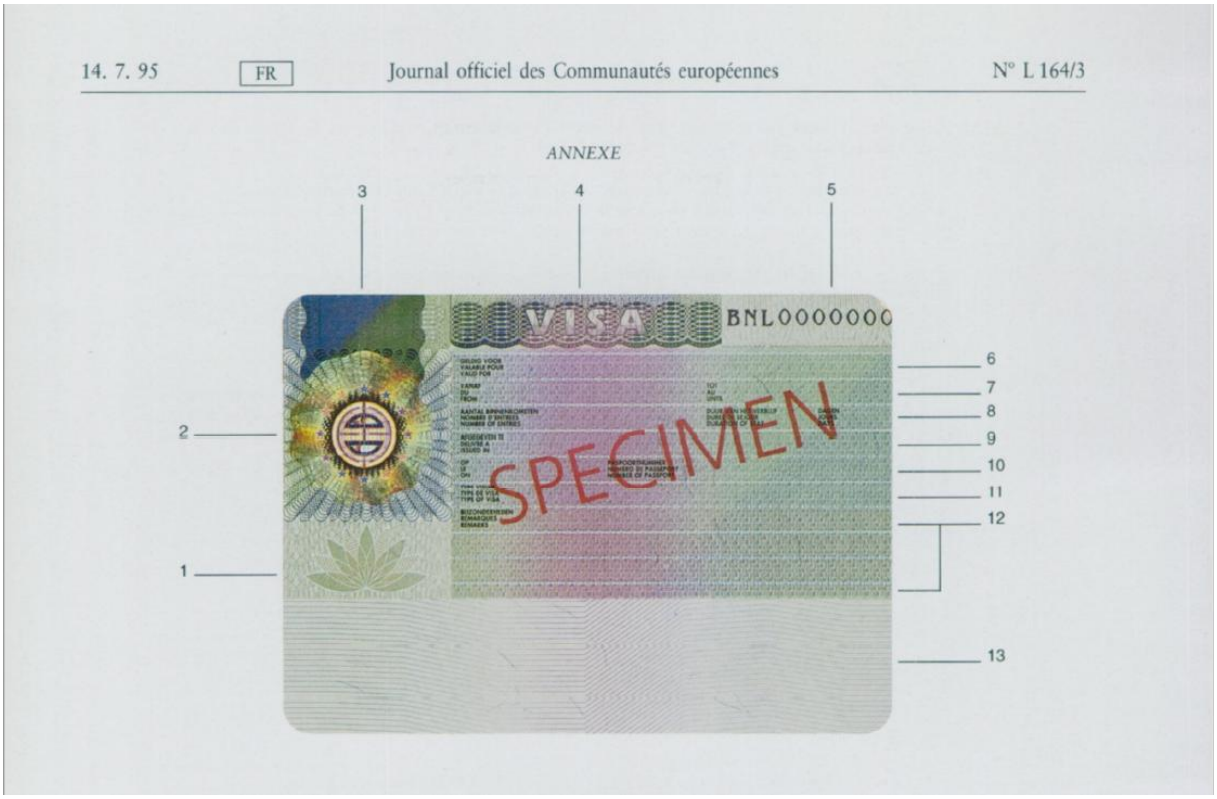
— codes 100 et plus : codes nationaux valables uniquement en circulation sur le territoire de l'État qui a délivré le permis.

Lorsqu'un code s'applique à toutes les catégories pour lesquelles le permis est délivré, il peut être imprimé sous les rubriques 9, 10 et 11;

13 : Espace réservé pour l'inscription éventuelle par l'État membre d'accueil, dans le cadre de l'application du point 4 a) de la présente annexe, des mentions indispensables à la gestion du permis

14 : Espace réservé pour l'inscription éventuelle par l'État membre qui délivre le permis des mentions indispensables à sa gestion ou relatives à la sécurité routière (mention facultative). Au cas où la mention relèverait d'une rubrique définie dans la présente annexe, cette mention devra être précédée du numéro de la rubrique correspondante. Avec l'accord écrit spécifique du titulaire, des mentions non liées à la gestion du permis de conduire ou à la sécurité routière peuvent également figurer dans cet espace ; l'ajout de telles mentions n'affecte en rien l'utilisation du modèle en tant que permis de conduire.

Document 2. Visa Schengen



14. 7. 95 FR Journal officiel des Communautés européennes N° L 164/3

ANNEXE

Dispositifs de sécurité

1. Une signe constitué de neuf ellipses en éventail apparaît dans cet espace.

2. Une marque optique variable (kinégramme ou équivalent) apparaît dans cet espace. Selon l'angle d'observation, douze étoiles, la lettre «E» et un globe terrestre sont visibles en plusieurs dimensions et couleurs.

3. Le logo constitué d'une ou de plusieurs lettres indiquant l'État membre émetteur (ou «BNL» dans le cas des pays du Benelux, à savoir la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas) apparaît dans cet espace sous la forme d'une image latente. Ce logo apparaît en clair lorsqu'il est à plat et en foncé lorsqu'il subit une rotation de 90°. Les logos suivants sont utilisés: A pour l'Autriche, BNL pour le Benelux, D pour l'Allemagne, DK pour le Danemark, E pour l'Espagne, F pour la France, FIN pour la Finlande, GR pour la Grèce, I pour l'Italie, IRL pour l'Irlande, P pour le Portugal, S pour la Suède, UK pour le Royaume-Uni.

4. Le mot «visa» écrit en lettres capitales apparaît au centre de cet espace dans une encre optique variable. Selon l'angle d'observation, il apparaît en vert ou en rouge.

5. Cette case contient le numéro du visa, qui est préimprimé et commence par la lettre ou les lettres indiquant le pays émetteur, telles qu'elles sont spécifiées au point 3. Un caractère spécial est utilisé.

Parties à compléter

6. Cette case commence par les termes «valable pour». L'autorité émettrice indique le territoire ou les territoires pour lesquels le visa est valable.

7. Cette case commence par le terme «du» et le terme «au» apparaît sur la même ligne. L'autorité émettrice indique à cet endroit la période de validité du visa.

8. Cette case commence par les termes «nombre d'entrées» et les termes «durée du séjour» (c'est-à-dire durée du séjour envisagé par les demandeurs) et «jours» apparaissent plus loin sur la même ligne.

9. Cette case commence par les termes «délivré à» et elle est utilisée pour indiquer le lieu d'émission.

10. Cette case commence par le terme «le» (à la suite duquel l'autorité émettrice indique la date d'émission); plus loin, sur la même ligne, apparaissent les termes «numéro du passeport» (à la suite desquels le numéro du passeport du titulaire est indiqué).

Document 3. Formulaire type de demande de visa

Formulaire harmonisé de demande (1)

	Demande de visa Schengen Ce formulaire est gratuit	PHOTO

1. Nom(s) [nom(s) de famille] (x)			
2. Nom(s) de naissance [nom(s) de famille antérieur(s)] (x)			
3. Prénom(s) (x)			
4. Date de naissance (jour-mois-année)	5. Lieu de naissance 6. Pays de naissance	7. Nationalité actuelle Nationalité à la naissance, si différente:	
8. Sexe ☐ Masculin ☐ Féminin	9. État civil ☐ Célibataire ☐ Marié(e) ☐ Séparé(e) ☐ Divorcé(e) ☐ Veuf (Veuve) ☐ Autre (veuillez préciser)		
10. Pour les mineurs: Nom, prénom, adresse (si différente de celle du demandeur) et nationalité de l'autorité parentale/du tuteur légal			
11. Numéro national d'identité, le cas échéant			
12. Type de document de voyage ☐ Passeport ordinaire ☐ Passeport diplomatique ☐ Passeport de service ☐ Passeport officiel ☐ Passeport spécial ☐ Autre document de voyage (à préciser):			
13. Numéro du document de voyage	14. Date de délivrance	15. Date d'expiration	16. Délivré par
17. Adresse du domicile et adresse électronique du demandeur		Numéro(s) de téléphone	
18. Résidence dans un pays autre que celui de la nationalité actuelle ☐ Non ☐ Oui. Autorisation de séjour ou équivalent N° .....Date d'expiration			
* 19. Profession actuelle			
* 20. Nom, adresse et numéro de téléphone de l'employeur. Pour les étudiants, adresse de l'établissement d'enseignement			
21. Objet(s) principal(aux) du voyage: ☐ Tourisme ☐ Affaires ☐ Visite à la famille ou à des amis ☐ Culture ☐ Sports ☐ Visite officielle ☐ Raisons médicales ☐ Études ☐ Transit ☐ Transit aéroportuaire ☐ Autre (à préciser)			

Partie réservée à l'administration

Date d'introduction de la demande:

Numéro de la demande de visa:

Demande introduite
- ☐ auprès d'une ambassade/d'un consulat
- ☐ auprès du CAC
- ☐ auprès d'un prestataire de services
- ☐ auprès d'un intermédiaire commercial
- ☐ à la frontière

Nom:

☐ autres

Responsable du dossier:

Documents justificatifs:
- ☐ Document de voyage
- ☐ Moyens de subsistance
- ☐ Invitation
- ☐ Moyen de transport
- ☐ Assurance maladie en voyage
- ☐ Autres:

Décision concernant le visa:
- ☐ Refusé
- ☐ Délivré:
- ☐ A
- ☐ C
- ☐ VTL

☐ Valable:
du .....
au .....

Nombre d'entrées:
☐ 1 ☐ 2 ☐ Multiples

Nombre de jours:

(1) Aucun logo n'est requis pour la Norvège, l'Islande et la Suisse.

Document 4. Formulaire type pour notifier et motiver le refus, l'annulation ou l'abrogation d'un visa

FORMULAIRE TYPE POUR NOTIFIER ET MOTIVER LE REFUS, L'ANNULATION OU L'ABROGATION D'UN VISA

(1)

REFUS/ANNULATION/ABROGATION DE VISA

Madame/Monsieur _____,

☐ Le _____, l'ambassade/le consulat général/le consulat [autre autorité compétente] de _____ [au nom de (nom de l'État membre représenté)];

☐ [Autre autorité compétente] de _____

☐ Le service chargé du contrôle des personnes à _____

a/ont

☐ examiné votre demande de visa;

☐ examiné votre visa numéro: _____, délivré: _____ [jour/mois/année].

☐ Le visa a été refusé ☐ Le visa a été annulé ☐ Le visa a été abrogé

La présente décision est motivée par la (les) raison(s) suivante(s):

1. ☐ le document de voyage présenté est faux/falsifié
2. ☐ l'objet et les conditions du séjour envisagé n'ont pas été justifiés
3. ☐ vous n'avez pas fourni la preuve que vous disposez de moyens de subsistance suffisants pour la durée du séjour envisagé ou de moyens pour le retour dans le pays d'origine ou de résidence, ou pour le transit vers un pays tiers dans lequel votre admission est garantie, ou vous n'êtes pas en mesure d'acquérir légalement ces moyens
4. ☐ vous avez déjà séjourné sur le territoire des États membres pendant plus de trois mois au cours de la période de six mois en cours, sur la base de la délivrance d'un visa uniforme ou d'un visa à validité territoriale limitée
5. ☐ vous avez fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission dans le système d'information Schengen (SIS) par _____ (mentionner l'État membre)
6. ☐ un ou plusieurs États membres estiment que vous représentez une menace pour l'ordre public, la sécurité nationale ou la santé publique, au sens de l'article 2, point 19, du règlement (CE) n° 562/2006 (code frontières Schengen), ou pour les relations internationales d'un ou plusieurs des États membres
7. ☐ vous n'avez pas présenté d'éléments attestant que vous êtes titulaire d'une assurance maladie en voyage adéquate et valable
8. ☐ les informations communiquées pour justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé ne sont pas fiables
9. ☐ votre volonté de quitter le territoire des États membres avant l'expiration du visa n'a pas pu être établie

(1) Le droit de recours ne s'applique pas en cas d'abrogation de visa pour ce motif.

Document 5. Formulaire type de refus d'entrée à la frontière

Indication de l'État

Logo de l'État (Indication du bureau)

_____

_____ (1)

REFUS D'ENTRÉE À LA FRONTIÈRE

Le _____ à _____ au point de passage frontalier de _____

devant les soussignés _____ s'est présenté(e):

Nom _____ Prénom _____

Né(e) le _____ à _____ Sexe _____

Nationalité _____ résidant à _____

identifié(e) au moyen de _____ numéro _____

délivré à _____ le _____

muni(e) d'un visa n° _____ de type _____ délivré par _____

valide du _____ au _____

d'une durée de _____ jours pour les raisons suivantes: _____

En provenance de _____, arrivé(e) par _____ (identifier le moyen de transport utilisé, par exemple le numéro de vol), lequel ou laquelle a été informé qu'une décision de refus d'entrée a été prise à son encontre en vertu de *(indiquer les références au droit national en vigueur)* pour les motifs suivants:

☐ (A) n'est pas détenteur de documents de voyage valables

☐ (B) est en possession d'un document de voyage faux, falsifié, ou altéré

☐ (C) n'est pas détenteur d'un visa ou d'un permis de séjour valable

☐ (D) est en possession d'un visa ou d'un permis de séjour faux, falsifié ou altéré

☐ (E) n'est pas détenteur du ou des document(s) approprié(s) attestant du but et des conditions de séjour.

Le(s) document(s) suivant(s) n'a (n'ont) pas pu être produit(s): _____

☐ (F) à déjà séjourné 90 jours sur le territoire des États membres de l'Union européenne au cours de la période précédente de 180 jours

☐ (G) ne dispose pas de moyens de subsistance suffisants correspondant à la période et aux modalités de séjour, au retour vers le pays d'origine ou de transit

☐ (H) est signalé(e) aux fins de non-admission

☐ dans le SIS

☐ dans le fichier national

☐ (I) est considéré(e) comme représentant un danger pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales d'un ou de plusieurs États membres de l'Union européenne *(chaque État doit indiquer les références à sa réglementation nationale relatives à ces cas de refus d'entrée).*

Observations

L'intéressé(e) peut former un recours contre la décision de refus d'entrée conformément à ce qui est prévu par le droit national. Copie de la présente décision est remise à l'intéressé(e) *(chaque État doit indiquer les références à sa réglementation et à sa procédure nationales relatives au droit de recours).*

L'intéressé(e)	L'agent préposé au contrôle

(1) Aucun symbole n'est requis pour la Norvège et l'Islande.

Document 6. Formulaire type d'autorisation de transfert de déchets

15. Pays/États concernés (a), numéro de code des autorités compétentes s'il y a lieu (b), points précis d'entrée et de sortie (c)

État d'exportation/d'expédition	État(s) de transit (entrée et sortie)					État d'importation/de destination
(a)						
(b)						
(c)						

16. Bureaux de douane d'entrée et/ou de sortie et/ou d'exportation (Communauté européenne):

Entrée: Sortie: Exportation:

17. Déclaration de l'exportateur/notifiant — du producteur *(1)*:

Je soussigné certifie que les renseignements indiqués sont exacts et établis de bonne foi. Je certifie également que les obligations contractuelles écrites prévues par la réglementation ont été remplies et que le mouvement transfrontière est ou sera couvert par toutes les assurances ou garanties financières éventuellement requises:

Nom de l'exportateur/notifiant: Signature: Date:

Nom du producteur: Signature: Date:

18. Nombre d'annexes jointes

RÉSERVÉ AUX AUTORITÉS COMPÉTENTES

19. Accusé de réception délivré par l'autorité compétente des pays d'importation — de destination/de transit *(1)***/d'exportation — d'expédition** *(9)*:

Pays:

Notification reçue le:

Accusé de réception transmis le:

Nom de l'autorité compétente:

Cachet et/ou signature:

20. Consentement écrit *(1) (8)* **au mouvement accordé par l'autorité compétente de** (pays):

Consentement accordé le:

Consentement valable du: au:

Conditions particulières: non: ☐ si oui, voir case 21 *(6)*: ☐

Nom de l'autorité compétente:

Cachet et/ou signature:

21. Conditions particulières au consentement ou raisons de l'objection

(1) Requis par la convention de Bâle.
(2) En cas d'opération R12/R13 ou D13-D15, joindre aussi s'il y a lieu les renseignements correspondants sur la (les) installation(s) où seront effectuées les opérations ultérieures R1-R11 ou D1-D12.
(3) À remplir pour les mouvements dans la zone de l'OCDE et seulement dans les cas visés par B ii).
(4) Joindre une liste détaillée en cas de transferts multiples.
(5) Voir les codes dans la liste des abréviations et codes ci-jointe.
(6) Joindre des renseignements plus détaillés s'il y a lieu.
(7) Joindre une liste s'il y a plusieurs producteurs.
(8) Si la législation nationale l'exige.
(9) Le cas échéant dans le cadre de la décision de l'OCDE.

Document 7. Formulaire type E101 et instructions

COMMISSION ADMINISTRATIVE
POUR LA SÉCURITÉ SOCIALE
DES TRAVAILLEURS MIGRANTS

E 101 [ ] (1)

ATTESTATION CONCERNANT LA LÉGISLATION APPLICABLE

Règlement (CEE) n° 1408/71: article 13.2 d; article 14.1 a; article 14.2 a; article 14.2 b; article 14 bis *1 a), 2 et 4; article 14* ter *1, 2 et 4; article 14* quater *a; article 14* sexies; *article 17*
Règlement (CEE) n° 574/72: article 11.1; article 11 bis *1; article 12* bis *2 a, 5 c et 7 a; article 12* ter

Le formulaire doit être rempli en caractères d'imprimerie, en utilisant uniquement les lignes pointillées.
Il se compose de quatre pages; aucune d'entre elles ne peut être supprimée.

1. ☐ Travailleur salarié ☐ Travailleur non salarié

1.1 Nom(s) de famille (2): .....
1.2 Prénom(s) (3): .....
1.3 Nom(s) antérieur(s): .....
1.4 Date de naissance: ..... Nationalité: .....
1.5 Adresse habituelle
Rue: ..... N°: ..... Boîte: .....
Localité: ..... Code postal: ..... Pays: .....
1.6 N° d'identification personnel (4): .....

2. ☐ Employeur ☐ Activité non salariée

2.1 Nom ou raison sociale: .....
2.2 N° d'identification (5): .....
2.3 L'employeur est une agence de recrutement Oui ☐ Non ☐
2.4 Adresse habituelle
Téléphone: ..... Télécopieur: ..... Courriel: .....
Rue: ..... N°: ..... Boîte: .....
Localité: ..... Code postal: ..... Pays: .....

3. L'assuré désigné ci-dessus

3.1 ☐ a été employé par l'employeur mentionné ci-dessus depuis le .....
☐ exerce une activité non salariée depuis le .....
à/au/en .....
3.2 ☐ est détaché ou exercera une activité non salariée pendant une période allant probablement
du ..... au .....
3.3 ☐ dans l'/les entreprise(s) ci-après ☐ sur le navire ci-après
3.4 Nom(s) ou raison(s) sociale(s) de l'entreprise ou du navire: .....
3.5 Adresse(s)
Rue: ..... N°: ..... Boîte: .....
Localité: ..... Code postal: ..... Pays: .....
Rue: ..... N°: ..... Boîte: .....
Localité: ..... Code postal: ..... Pays: .....
3.6 N° d'identification (5): .....

(1)

E 101

4. Qui verse le salaire et les cotisations de sécurité sociale du travailleur détaché?

4.1 L'employeur désigné au point 2 ☐

4.2 L'entreprise désignée au point 3.4 ☐

4.3 Autre ☐ dans ce cas, indiquer le nom

..... et

Adresse

Rue: ..... N°: ..... Boîte: .....

Localité: ..... Code postal: ..... Pays: .....

5. L'assuré reste soumis à la législation du pays: ☐ (¹)

5.1 conformément aux dispositions de l'article:

☐ 13.2.d

☐ 14.1.a ☐ 14.2.a ☐ 14.2.b ☐ 14 *bis* 1 a ☐ 14 *bis* 2 ☐ 14 *bis* 4

☐ 14 *ter* 1 ☐ 14 *ter* 2 ☐ 14 *ter* 4 ☐ 14 *quater* a ☐ 14 *sexies* ☐ 17

du règlement (CEE) n° 1408/71

5.2 ☐ du ..... au .....

5.3 ☐ pour la durée de l'activité (voir lettre de l'autorité compétente ou de l'organisme désigné dans le pays d'emploi qui autorise l'assuré à rester soumis à la législation de l'État d'origine, du détachement en date

du ..... réf. .....)

6. Institution compétente dont la législation est applicable

6.1 Dénomination: .....

6.2 N° d'identification de l'institution: .....

6.3 Adresse: .....

Téléphone: ..... Télécopieur: ..... Courriel: .....

Rue: ..... N°: ..... Boîte: .....

Localité: ..... Code postal: ..... Pays: .....

6.4 Cachet

6.5 Date:

.....

6.6 Signature:

.....

INSTRUCTIONS

L'institution désignée de l'État membre à la législation duquel est soumis le travailleur remplit le formulaire, à la demande du travailleur ou de son employeur, et le remet au demandeur. Si le travailleur est détaché en Belgique, au Danemark, en Allemagne, en France, aux Pays-Bas, en Autriche, en Finlande, en Suède ou en Islande, elle adresse également un exemplaire du formulaire: en Belgique, à l'Office national de sécurité sociale, à Bruxelles, s'il s'agit de travailleurs salariés, à l'Institut national d'assurances sociales pour les travailleurs indépendants, à Bruxelles, s'il s'agit de travailleurs non salariés, à la Caisse de secours et de prévoyance des marins, à Anvers, s'il s'agit de gens de mer, ou au Service des relations internationales du Service public fédéral Sécurité sociale, s'il s'agit d'un fonctionnaire; au Danemark, à «Den Sociale Sikringsstyrelse» (Office national de sécurité sociale); en Allemagne, à la «Deutsche Rentenversicherung-Bund» (Fédération allemande des assurances pension), à 97041 Würzburg; en France, au Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (Cleiss), à Paris; aux Pays-Bas, à la Sociale Verzekeringsbank (Banque d'assurances sociales), à Amstelveen; en Autriche, à l'Hauptverband der österreichischen Sozialversicheru ngsträger (Union des organismes de sécurité sociale autrichiens); en Finlande, à l'Eläketurvakeskus (Centre national des retraites), à Helsinki; en Suède, au Riksförsäkringsverket (Conseil national des assurances sociales), à Stockholm; en Islande, au Tryggingastofnun rikisins (Institut national de sécurité sociale), à Reykjavik.

Indications pour l'assuré

Avant votre départ pour aller travailler dans un État membre autre que celui dans lequel vous êtes assuré, munissez-vous du document vous permettant d'obtenir les prestations en nature nécessaires (par exemple: soins médicaux, médicaments, hospitalisation, etc.) dans le pays où vous travaillez. Si vous allez résider dans le pays où vous allez travailler, faites-vous délivrer un formulaire E 106 par votre institution d'assurance maladie et présentez-le le plus vite possible à l'institution d'assurance maladie compétente du lieu où vous allez travailler. Si vous séjournez temporairement dans le pays où vous allez travailler, munissez-vous de la carte européenne d'assurance maladie délivrée par votre institution d'assurance maladie (ou du formulaire E 111 si votre institution d'assurance maladie ne délivre par encore de carte européenne d'assurance maladie compte tenu de la période transitoire dont elle dispose). Cette carte (ou le formulaire E 111) devra être présenté(e) au prestataire de soins lorsque des prestations en nature s'avèrent nécessaires au cours de votre séjour.

Indications pour les employeurs

L'État membre qui reçoit une demande d'application des articles susmentionnés 14.1, 14 *ter* 1 ou 17 du règlement (CEE) n° 1408/71 doit informer l'employeur et le travailleur concernés des conditions dans lesquelles le travailleur détaché pourra continuer à être soumis à sa législation.

L'employeur doit être informé que des contrôles pourront être effectués pendant la période de détachement afin de vérifier que celle-ci n'est pas terminée. Ces contrôles pourront porter, en particulier, sur le versement des cotisations et le maintien de la relation directe. En outre, l'employeur du travailleur détaché doit informer l'institution compétente de l'État d'origine du détachement de tout changement intervenu au cours de la période de détachement, notamment:

– si le détachement demandé n'a pas eu lieu ou si la prolongation demandée du détachement n'a pas eu lieu,

– si le détachement a été interrompu, à moins que cette interruption des activités du travailleur pour le compte de l'entreprise dans le pays d'emploi ne soit de caractère purement temporaire,

– si le travailleur détaché a été affecté par son employeur auprès d'une autre entreprise dans l'État d'emploi.

Dans les deux premiers cas, il/elle doit renvoyer le présent formulaire à l'institution compétente de l'État d'origine du détachement.

Indications pour l'institution du lieu de séjour

Lorsque l'intéressé produit le document approprié (carte européenne d'assurance maladie, formulaire E 111 ou E 106), l'institution d'assurance du pays de séjour lui accorde également, à titre provisoire, les prestations en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle. Dans ce cas, si ladite institution a besoin de l'attestation du formulaire E 123, elle s'adresse le plus tôt possible:

en **Belgique,** pour les travailleurs salariés, en cas de maladie professionnelle, au Fonds des maladies professionnelles, à Bruxelles, et, en cas d'accident du travail, à la compagnie d'assurances indiquée par l'employeur;

en **République tchèque,** à la caisse d'assurance maladie auprès de laquelle la personne concernée est assurée;

au **Danemark,** à l'«Arbejdsskadestyrelsen» (Conseil national pour les accidents du travail), à Copenhague;

en **Allemagne,** à la «Berufsgenossenschaft» (Institution d'assurance contre les accidents) compétente;

en **Estonie,** au «Sotsiaalkindlustusamet» (Office de la sécurité sociale), à Tallinn;

en **Espagne,** à la «Dirección Provincial del Instituto Nacional de Seguridad Social» (Direction provinciale de l'institution nationale de sécurité sociale);

en **Irlande,** au «Department of Health, Planning Unit» (ministère de la santé, unité planification), à Dublin 2;

en **Italie,** au siège provincial compétent de l'«Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro» (INAIL) (Institut national d'assurance contre les accidents du travail);

en **Lettonie,** au «Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra» (Institution nationale d'assurance sociale), à Riga;

en **Lituanie,** à la «Teritorinė ligoniu kasa» (Caisse régionale de maladie);

au **Luxembourg,** à l'Association d'assurance contre les accidents;

à **Malte,** à la «Divizjoni tas-Sahha», Triq il-Merkanti, La Valette CMR 01;

aux **Pays-Bas,** à l'institution d'assurance maladie compétente;

en **Autriche,** à l'institution d'assurance accidents compétente;

en **Pologne,** au bureau local du «Narodowy Fundusz Zdrowia» (Fonds national de la santé);

au **Portugal,** au «Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais» (Centre national pour la protection contre les risques professionnels), à Lisbonne;

en **Slovaquie,** au «Sociálna poist'ovňa» (bureau d'assurance sociale), à Bratislava;

en **Finlande,** au «Tapaturmavakuutuslaitosten Liitto» (Fédération des institutions d'assurance contre les accidents), Bulevardi 28, 00120 Helsinki;

en **Suède,** au «Försäkringskassan» (Office local des assurances sociales);

dans **tous les autres États membres,** à l'institution d'assurance maladie compétente;

en **Islande,** au «Tryggingastofnun rikisins» (Institut national de la sécurité sociale), à Reykjavik;

au **Liechtenstein,** à l'«Amt für Volkswirtschaft» (Office d'économie nationale), à Vaduz;

en **Norvège,** au «Folketrygdkontoret for utenlandssaker» (Office national des assurances sociales à l'étranger), à Oslo;

③

Document 8. Formulaire type flore et faune sauvages menacées d'extinction

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

1

ORIGINAL

1

1. Exportateur/réexportateur

PERMIS/CERTIFICAT

☐ IMPORTATION
☐ EXPORTATION
☐ RÉEXPORTATION
☐ AUTRE:

N°

2. Dernier jour de validité

Convention sur le commerce international des espèces de flore et de faune sauvages menacées d'extinction

3. Importateur

4. Pays (ré)exportateur

5. Pays importateur

6. Emplacement autorisé de conservation des spécimens vivants des espèces inscrites à l'annexe A

7. Organe de gestion délivrant le permis/certificat

8. Description des spécimens (marques, sexe/date de naissance des animaux vivants)

9. Masse nette (kg)

10. Quantité

11. Annexe CITES

12. Annexe CE

13. Origine

14. Objet

15. Pays d'origine

16. Numéro du permis

17. Date de délivrance

18. Pays de dernière réexportation

19. Numéro du certificat

20. Date de délivrance

21. Nom scientifique de l'espèce

22. Nom commun de l'espèce

23. Conditions spéciales

Ce permis/certificat n'est valable que si les animaux vivants sont transportés conformément aux lignes directrices de la CITES en matière de transport et de préparation à l'envoi d'animaux sauvages vivants ou, en cas de transport aérien, conformément à la réglementation sur les animaux vivants publiée par l'Association du transport aérien international (IATA).

24. La documentation de (ré)exportation délivrée par le pays de (ré)exportation
☐ a été présentée à l'autorité de délivrance
☐ doit être présentée au bureau de douane frontalier d'introduction

25. ☐ L'importation ☐ L'exportation ☐ La réexportation des marchandises décrites ci-dessus est autorisée.
Signature et cachet officiel:

Nom du fonctionnaire chargé de la délivrance:

26. Numéro du connaissement/de la lettre de transport aérien:

Lieu et date de délivrance:

27. Réservé à la douane

Quantité/masse nette (kg) réellement importée ou (ré)exportée	Nombre d'animaux morts à l'arrivée

Document douanier
Type:
Numéro:
Date:

Signature et cachet officiel

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

1

ORIGINAL

1. Titulaire

CERTIFICAT

Ne pas utiliser hors de la Communauté européenne

N°

Règlement (CE) n° 338/97 du Conseil et règlement (CE) n° 865/2006 de la Commission relatifs à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce

2. Emplacement autorisé pour la conservation des spécimens vivants des espèces inscrites à l'annexe A

3. Organe de gestion délivrant le certificat

4. Description des spécimens (marques, sexe/date de naissance des animaux vivants)

5. Masse nette (kg)

6. Quantité

7. Annexe CITES

8. Annexe CE

9. Origine

10. Pays d'origine

11. Numéro du permis

12. Date de délivrance

1

16. Nom scientifique de l'espèce

13. État membre importateur

17. Nom commun de l'espèce

14. Numéro du document

15. Date de délivrance

18. Il est certifié par la présente que les spécimens décrits ci-dessus:

- ☐ ont été prélevés dans leur milieu naturel conformément à la législation en vigueur dans l'État membre de délivrance
- ☐ sont des spécimens abandonnés ou échappés qui ont été retrouvés conformément à la législation en vigueur dans l'État membre de délivrance
- ☐ sont des spécimens nés et élevés en captivité ou reproduits artificiellement
- ☐ ont été acquis dans la Communauté ou y ont été introduits conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil
- ☐ ont été acquis dans la Communauté ou y ont été introduits avant le 1er juin 1997 conformément au règlement (CEE) n° 3626/82 du Conseil
- ☐ ont été acquis dans la Communauté ou y ont été introduits avant le 1er janvier 1984 conformément aux dispositions de la CITES
- ☐ ont été acquis dans l'État membre de délivrance ou y ont été introduits avant que les dispositions des règlements (CE) n° 338/97 et (CEE) n° 3626/82 ou celles de la CITES ne deviennent applicables sur son territoire
- ☐ seront utilisés au bénéfice de la science/de l'élevage ou de la reproduction/de la recherche ou de l'enseignement ou à d'autres fins non préjudiciables

19. Le présent document:

- ☐ confirme qu'un spécimen destiné à être (ré)exporté a été acquis conformément à la législation en vigueur sur la protection des espèces en question
- ☐ exempte les spécimens inscrits à l'annexe A des interdictions d'activités commerciales formulées à l'article 8, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 338/97
- ☐ autorise la circulation dans la Communauté d'un spécimen inscrit à l'annexe A à partir de l'emplacement indiqué dans le permis d'importation ou dans tout certificat

20. Conditions particulières

- ☐ Certificat valable uniquement pour le titulaire indiqué dans la case 1 [délivré en application de l'article 48, paragraphe 1, point d), du règlement (CE) n° 865/2006]

Nom du fonctionnaire délivrant le certificat | Lieu et date | Signature et cachet

Conclusion du Titre 2 :

451. Avec le droit de l'Union européenne, l'efficacité transnationale des décisions administratives tend à perdre son caractère exceptionnel pour devenir la norme. Ce renversement répond à une double logique. D'une part, le projet d'intégration européenne se construit autour de l'objectif d'abolition des frontières nationales, dont la reconnaissance mutuelle constitue le principal outil. D'autre part, les progrès de l'intégration conduisent à un rapprochement inouï des administrations nationales dans la mise en œuvre du droit de l'Union européenne. Ces deux logiques sont intimement liées. La réalisation du marché intérieur et de l'espace de liberté, de sécurité et de justice s'accompagne de la multiplication des actes de droit dérivé portant sur la reconnaissance mutuelle des décisions administratives. Il s'agit là d'un mouvement de fond à la fois continu et prolifique, dont les contours sont difficiles à appréhender. Contrairement à la circulation des décisions de justice en matière judiciaire et pénale, la reconnaissance des décisions administratives n'est pas un objectif politique à part entière de l'Union inscrit dans le droit primaire. Elle n'a par conséquent jamais donné lieu à un programme de travail systématique et cohérent. Le plus souvent cette reconnaissance prend la forme de dispositifs juridiques créés « sur mesure » pour apporter une réponse circonstanciée à des problèmes qui concernent plus largement le marché intérieur ou l'efficacité de l'action administrative face à des situations transnationales.

452. La reconnaissance des décisions administratives n'est pas une opération purement intellectuelle : la réception par un ordre juridique de la norme édictée par un autre État. La circulation des décisions n'est rendue possible que parce qu'elle s'adosse à une mise en réseau des administrations nationales et au rapprochement des formes et des procédures qu'empruntent leurs activités. À ce titre, la distinction traditionnelle qui est faite entre administration directe et administration indirecte apparaît comme étant largement dépassée. La question n'est plus tant de savoir si la mise en œuvre du droit de l'Union relève des institutions et organes de l'Union ou des États membres, mais de comprendre l'articulation à laquelle cette mise en œuvre donne lieu entre l'activité administrative des États membres et celle de l'Union européenne. L'exécution du droit de l'Union européenne relève désormais dans de nombreux domaines de mécanismes de coopération qui revêtent à la fois une dimension horizontale (entre les administrations des différents

États membres) et verticale (entre les administrations des différents États membres et les organes et institutions de l'Union). Se dessine alors l'horizon d'une administration intégrée en charge de la gestion d'un espace administratif devenu largement commun. Concrètement, cette coopération prend la forme de la mise en place de réseau réunissant les autorités nationales et les agences de l'Union, de l'introduction de procédures administratives transnationales, de la création de canaux de communications entre administrations nationales et de l'élaboration de documents types uniformes. Autant d'éléments destinés à créer les conditions d'une confiance mutuelle entre États membres sans laquelle la circulation quotidienne des décisions administratives ne saurait être possible.

Conclusion de la Partie 1 :

453. L'efficacité des décisions administratives étrangères dans l'espace administratif européen a pour fondement l'objectif de réalisation d'un espace sans frontière de libre circulation. Les mécanismes introduits par l'Union européenne à cette fin s'inscrivent dans la continuité des règles du droit international. Le droit de l'Union européenne ne modifie pas les règles fondamentales qui régissent la question de la compétence internationale de l'État. Plus encore, plusieurs des mécanismes européens de reconnaissance des décisions administratives ont été précédés par des dispositifs internationaux. Que l'on songe par exemple à la reconnaissance des permis de conduire, à la reconnaissance des diplômes ou à celle des créances fiscales aux fins de leur recouvrement.

454. Si l'Union européenne innove, c'est donc moins par le fait qu'elle porte atteinte à la territorialité que par l'ampleur de ces atteintes. Sans devenir la règle, l'efficacité transnationale des décisions administratives devient courante. Le phénomène couvre des pans de l'activité administrative les plus variés. Par exemple la reconnaissance des autorisations de mise sur le marché pour des produits dangereux ou sensibles (médicaments, pesticides, OGM), la reconnaissance des licences d'exportation pour les espaces de faune et de flore menacées, la reconnaissance des diplômes, la reconnaissance des permis de conduire, la reconnaissance des agréments pour les entreprises du secteur bancaire, reconnaissance des visas, de certains types de sanctions administratives ou encore la reconnaissance des décisions d'éloignement des ressortissants des États tiers.

455. Ce qui apparaît alors, ce sont les contours d'un espace administratif commun dans lequel certaines catégories de décisions administratives nationales produisent leurs effets sur le territoire des autres États membres. Cet espace repose sur un système d'administration intégré qui comprend à la fois des obligations de coopération mises à la charge des administrations nationales et des organismes administratifs de l'Union, l'existence de procédures administratives transnationales et un ensemble de mesures destinées à renforcer la confiance mutuelle entre les États membres. L'espace administratif européen reste toutefois un espace largement fragmenté dans la mesure où son fonctionnement n'est pas régi par un ensemble de règles et de principes de portée

générale. Les modalités de la coopération administrative sont fixées au cas par cas par les actes de droit dérivé de l'Union. Par ailleurs, de nombreuses décisions administratives nationales ne bénéficient pas de la reconnaissance.

456. De la même manière, la reconnaissance des décisions administratives étrangères n'est pas mise en œuvre de manière homogène dans les différents instruments de droit dérivé. Le législateur européen conserve, en effet, la possibilité de jouer sur différentes variables (harmonisation préalable, portée de la reconnaissance, degré d'automaticité de la reconnaissance, motifs de non reconnaissance) pour conférer plus ou moins d'intensité à l'obligation de reconnaissance mise à la charge des États membres. Cette flexibilité dans l'emploi de la reconnaissance mutuelle permet certes l'adoption de solutions sur mesure dans les différents domaines d'intervention du droit de l'Union[746]. Il en résulte toutefois une grande diversité dans les modalités de la reconnaissance, et cette diversité est un obstacle à l'intelligibilité du phénomène. Dans la seconde partie de cette thèse, nous cherchons par conséquent à ordonner cette diversité en ramenant l'efficacité transnationale des décisions administratives à quelques idéaux types et en identifiant les problèmes juridiques qui sont communs aux différentes formes d'efficacité transnationale.

[746] Janssens (C.), *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, *op. cit.*, p. 311.

Partie 2 : Les mécanismes de l'efficacité des décisions administratives étrangères

457. L'efficacité des décisions administratives étrangères ne relève pas d'une règle ou d'un principe d'application générale en droit de l'Union européenne. Elle découle de réglementations particulières, applicables à certains domaines de l'activité administrative[747]. Les décisions administratives nationales qui n'entrent pas dans le champ d'application des règles de droit dérivé ne produisent donc pas d'effet en dehors de leur État d'origine[748]. De plus, l'efficacité des décisions administratives étrangères n'obéit pas à un régime juridique uniforme. Contrairement à la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires rendues en matière pénale et en matière civile, la reconnaissance mutuelle des décisions administratives ne constitue pas un objectif politique à part entière de l'Union. Lorsqu'elle est mise en œuvre, c'est toujours au cas par cas dans le sillon de la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et du marché intérieur. De ce point de vue, l'espace administratif européen demeure donc éminemment fragmentaire.

458. Les règles que nous allons présenter dans cette seconde partie ont pour trait caractéristique d'être dispersées dans de nombreux instruments de droit dérivé et de concerner un large éventail de politiques européennes : la circulation des marchandises, des services et des travailleurs, la coopération policière, la politique migratoire, la politique fiscale, la coordination des régimes de sécurité sociale, la reconnaissance des permis de conduire, etc. Ces règles sont des réponses façonnées « sur-mesure » pour répondre aux spécificités des domaines d'activité concernés. Par conséquent, la forme qu'y prend l'efficacité des décisions administratives étrangères peut varier de façon importante d'un domaine à l'autre. Confronté à cette diversité et à cette dispersion, la tâche du juriste est double : il lui faut mettre à jour les caractéristiques communes aux différents mécanismes européens qui confèrent une efficacité transnationale aux décisions

---

[747] Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 757.

[748] La Cour l'a encore rappelé récemment au sujet des permis de conduire en jugeant que le système de reconnaissance mutuelle mis en place par la directive n° 2006/126 porte sur la reconnaissance des permis de conduire conformes à un modèle standardisé et ne couvre par conséquent pas un permis provisoire, CJUE, 26 octobre 2017, *Staatsanwaltschaft Offenburg c. I.*, aff. C-195/16, *Rec. num.*, point 54.

administratives nationales, et rechercher si la présence de certaines régularités dans les solutions qui leurs sont apportées ne témoignerait pas de l'existence de principes de portée générale[749].

459. Le Titre 1 dresse une typologie des mécanismes qui permettent à une décision nationale de déployer ses effets dans un autre État, à partir de la distinction entre la « reconnaissance » et l'« exécution » d'une décision étrangère. Le Titre 2 aborde l'épineuse question du contrôle des décisions étrangères, compte tenu du fait que l'efficacité transnationale d'une décision administrative peut être à l'origine de différends à la fois entre l'administration et les administrés et entre plusieurs administrations nationales.

[749] Ce constat est généralement partagé par les auteurs qui se sont penchés sur la question. Ainsi, E. Schmidt-Aßmann écrit-il au sujet des mécanismes de coopération administrative que « leur nature est marquée, avant tout, par des questions de fond propres à chacun de ces champs d'action politiques. Mais hormis cela, ils présentent de telles similitudes qu'on peut considérer qu'ils sont l'expression générale des mécanismes fonctionnels propres à l'administration composée », Schmidt-Aßmann (E.), « Le modèle de l'"administration composée" et le rôle du droit administratif européen », art cit. Dans le même sens, voy. Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, p. 414.

Titre 1 : Les formes de l'efficacité des décisions administratives étrangères

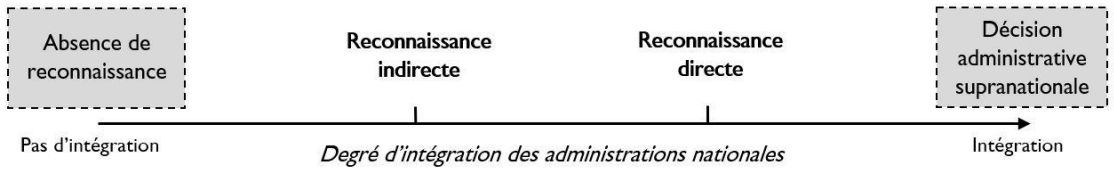
461. Une décision administrative étrangère n'a en tant que telle valeur de norme juridique que dans l'ordre juridique étranger dont elle émane et à la condition d'avoir été régulièrement adoptée par les autorités administratives compétentes de cet ordre juridique. Exportée dans un autre ordre juridique, la décision administrative étrangère est dépouillée de son caractère décisoire. Cela ne veut pas dire qu'une décision administrative ne peut jamais produire ses effets ailleurs que dans son ordre juridique d'origine. Cependant, sa réception par un autre ordre juridique suppose la mise en œuvre de mécanismes de reconnaissance.

462. Le droit de l'Union européenne contient de nombreux mécanismes qui confèrent une efficacité transnationale aux décisions administratives adoptées par les États membres. Parmi les formes que peut prendre l'efficacité des décisions administratives étrangères, il convient de distinguer les mécanismes qui portent sur la reconnaissance des décisions administratives étrangères et ceux qui portent sur leur exécution. La reconnaissance d'une décision administrative étrangère permet à une décision administrative nationale de déployer ses effets juridiques sur le territoire d'un autre État (Chapitre 1). L'exécution d'une décision administrative étrangère permet non seulement la reconnaissance de ses effets juridiques par un autre État, mais également l'adoption d'actes matériels d'exécution sur le territoire de ce dernier (Chapitre 2).

Chapitre 1 : Les techniques de reconnaissance des décisions administratives étrangères

463. Les mécanismes de reconnaissance des décisions administratives étrangères pourraient être rangés le long d'une échelle dont les deux pôles extrêmes seraient constitués d'un côté par le refus de reconnaissance des décisions étrangères, de l'autre par l'adoption de décisions supranationales directement valables sur le territoire des États membres[750].

Figure 2. Les échelles de la reconnaissance



464. Entre les deux, la littérature juridique distingue deux mécanismes de reconnaissance des décisions administratives[751]. La décision administrative étrangère peut produire ses effets dans l'État d'accueil après que celui-ci a adopté une décision spécifique de reconnaissance. Nous qualifions ce type de mécanisme de reconnaissance indirecte (Section 2). Il arrive également que la décision étrangère produise directement ses effets dans l'État d'accueil, sans nécessiter pour cela l'adoption d'un quelconque acte individuel

---

[750] Sydow (G.), *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union : zur horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit der europäischen Verwaltungen am Beispiel des Produktzulassungsrechts*, Mohr Siebeck, 2004, p. 117 et s. ; Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 783 et s.

[751]Voy. en particulier, Biscottini (G.), « L'efficacité des actes administratifs étrangers » *R.C.A.D.I.*, Martin Nijhoff, 1961-III, vol.104, p. 664 ; Schmidt-Aßmann (E.), « Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europaïschen Gemeinschaft », art cit ; Sydow (G.), *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union : zur horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit der europäischen Verwaltungen am Beispiel des Produkzutlassungsrechts*, Mohr Siebeck, 2004 ; Gerontas (A.), « Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions », *The Columbia Journal of European Law*, 2013, vol. 19, n° 3, p. 423 ; Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit., p. 759.

de reconnaissance. Nous parlerons de reconnaissance directe pour désigner cette catégorie de mécanismes (Section 1).

Section 1 : La reconnaissance directe ou la reconnaissance en vertu de la loi

465. La reconnaissance directe recouvre les cas dans lesquelles un État attribue automatiquement une valeur juridique à une décision administrative étrangère. À partir de l'étude de la règlementation européenne, nous analyserons dans un premier temps les mécanismes de reconnaissance directe (I), avant de nous intéresser aux effets de cette forme de reconnaissance (II).

I. Les mécanismes de reconnaissance directe : le modèle de la décision administrative transnationale

466. Après avoir défini la notion de reconnaissance directe (A), nous présenterons quelques exemples topiques de ce type de mécanismes de reconnaissance dans le droit de l'Union européenne (B), avant de finir par nous intéresser aux modalités de la reconnaissance directe (C).

A. La notion de reconnaissance directe

467. La reconnaissance directe renvoie aux situations dans lesquelles une décision administrative nationale produit directement ses effets juridiques dans un ordre juridique étranger. La valeur juridique de la décision nationale dans un ordre juridique étranger n'est pas subordonnée à l'adoption d'une décision individuelle de reconnaissance par l'État d'accueil.

468. Pour désigner cette catégorie particulière d'acte administratif, la doctrine recourt à la notion d' « acte administratif transnational »[752]. L'acte administratif transnational peut

---

[752] Le concept d'acte administratif transnational semble aujourd'hui largement admis par la doctrine européenne. Son emploi est attesté par la doctrine allemande qui parle de *transnationaler Verwaltungsakt*, tout comme par la doctrine française et italienne. Voy. notamment Nessler, « Europaïsches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht », 1994. Ruffert (M.), « European Composite Administration : the Transnational Administrative Act », *op. cit.* ; De Lucia (L.), « Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts », *Review of European Administrative Law*, 2012, vol. 5, n° 2, p. 17-45 ; Gautier (M.), « Acte administratif transnational et droit de l'Union européenne », art cit.

À l'inverse, Hofmann (H. C. H.) plaide en faveur du remplacement de l'expression « acte administratif transnational » par celle d'« acte administratif transterritorial » dans la mesure où, du point de vue des effets de l'acte, l'élément pertinent n'est pas la nation, mais bien la remise en cause du principe de territorialité du

être défini comme une décision administrative adoptée par un État qui développe ses effets juridiques à l'étranger en l'absence de décision individuelle de reconnaissance[753]. L'existence de tels actes, susceptibles de produire de plein droit leurs effets juridiques sur le territoire d'autres États, remet en cause la doctrine traditionnelle selon laquelle les actes administratifs sont des manifestations de la puissance publique soumis à une application stricte du principe de territorialité[754].

469. Pour autant, cette faculté de la décision administrative transnationale à produire ses effets en dehors de son État d'édiction ne tient pas au contenu spécifique de la norme. En effet, les décisions administratives transnationales n'ont le plus souvent pas de vocation particulière à déployer leurs effets juridiques à l'étranger. Lorsqu'un État délivre un permis de conduire, c'est d'abord pour permettre à son détenteur de conduire sur son territoire national. De même, la délivrance d'un diplôme de médecin par les autorités françaises vise avant tout à permettre à son titulaire l'exercice de son activité en France.

470. Le fondement de l'efficacité transnationale des décisions administratives est à rechercher dans le droit de l'État d'accueil. En effet, l'État dispose d'un pouvoir exclusif pour reconnaitre une valeur juridique à un acte étranger au sein de son ordre juridique. Dans le cadre de la reconnaissance directe, la base juridique de la reconnaissance se situe dans une norme de portée générale de l'État d'accueil[755]. Cette base peut prendre la forme d'un principe ou d'une loi de l'État d'accueil qui confère une force décisoire à certaines

---

droit public. Voy. Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, p. 310 note n° 361 ; Hofmann (H. C. H.), « Dealing with Trans-Territorial Executive Rule-Making », *Missouri Law Review*, 2013, vol. 78, n° 2, p. 4.

Sur l'origine de la notion de droit transnational, voy. l'ouvrage classique de Jessup (P. C.), *Transnational Law*., New Haven, 1956. Ce dernier définit la notion de droit transnational comme « all law which regulates actions or events that transcend natinal frontiers ». Pour une application récente de la notion au droit européen, voy. Maduro (M. P.), Tuori (K.) et Sankari (S.), *Transnational Law : Rethinking European Law and Legal Thinking*., Cambridge University Press, 2014, 412 p.

[753] Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, p. 310 ; Gautier (M.), « Acte administratif transnational et droit de l'Union européenne », art cit ; Ruffert (M.), « Droit de l'intégration européenne et droit administratif », art cit, p. 752 ; *Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund*, s.l., Duncker & Humblot, 2004, p. 40.

[754] Gautier (M.), « Acte administratif transnational et droit de l'Union européenne », art cit, p. 1069 ; Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, p. 310 ; Ruffert (M.), « Droit de l'intégration européenne et droit administratif », art cit, p. 752.

[755] Nguyen (M. S.), « Droit administratif international », art cit, p. 122.

catégories de décisions étrangères. Mais, le plus souvent, cette reconnaissance prend la forme d'une obligation de reconnaissance issue du droit international ou d'un acte de droit dérivé de l'Union européenne. En ce sens, la décision administrative transnationale doit être nettement distinguée des situations dans lesquelles un État entendrait conférer *unilatéralement* une efficacité extraterritoriale à ses actes, sans avoir préalablement obtenu le consentement de l'État d'accueil[756].

B. Les cas de reconnaissance directe

471. Dans son cours à l'académie de La Haye de 1961, le professeur Biscottini remarquait que traditionnellement, « les cas d'attribution automatique de valeur sont rares et ne se présentent que lorsque l'État a un intérêt à maintenir une continuité absolue et certaine aux effets de l'acte administratif étranger »[757]. Par nature, la réalisation du marché intérieur et de l'ELSJ suppose l'existence d'une continuité des situations juridiques entre États membres. Il en résulte que de nombreux instruments de droit dérivé, règlements et directives, permettent à certaines décisions administratives nationales de produire directement leurs effets dans tous les États membres de l'Union. Certains auteurs parlent de décisions « valides à l'échelle de l'Union européenne » [758] ou de « licences uniques »[759] pour les désigner.

1) Les catégories d'actes concernées par la reconnaissance directe

472. Dans la grande majorité des cas, la reconnaissance directe porte sur des décisions favorables aux particuliers et aux entreprises et qui sont relatives à l'exercice des libertés de circulation. Par exemple, des mécanismes de reconnaissance directe se rencontrent s'agissant :

---

[756] Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, pp. 310-311.

[757] Biscottini (G.), « L'efficacité des actes administratifs étrangers », art cit, p. 664.

[758] Gerontas (A.), « Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions », art cit, p. 449.

[759] Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit.

- de la reconnaissance de certains permis d'importation ou d'exportation, par exemple pour les espèces de faune et de flore menacées[760] ;

- de la reconnaissance des autorisations de mise sur le marché de produits soumis à des restrictions de circulation, par exemple pour les OGM ou les biocides[761] ;

- de la reconnaissance des homologations attestant de la conformité d'un produit avec une règlementation harmonisée, par exemple pour les automobiles[762] ;

- de la reconnaissance des autorisations d'exercer une activité réglementée, par exemple pour le transport de marchandises ou de passagers par route, pour l'exercice d'une activité bancaire ou de transport ferroviaire[763],

---

[760] Article 11 du règlement (CE) n°338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvage par le contrôle de leur commerce, *JO* L 61 du 3.3.1997, p. 1-69 qui dispose que : « les permis et certificats délivrés par les autorités compétentes des États membres au titre du présent règlement sont valables dans l'ensemble de la Communauté ».

[761] Par exemple, directive n° 2001/18/CE du Parlement et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil, *JO* L 106 du 17.4.2001, p. 1-39, articles 19 (« lorsqu'un OGM a fait l'objet d'une autorisation par écrit de mise sur le marché en tant que produit ou élément de produit […] il peut être utilisé […] sur tout le territoire de la Communauté ») et 22 (« les États membres ne peuvent interdire, restreindre ou empêcher la mise sur le marché d'OGM, en tant que produits ou éléments de produits, qui sont conformes aux exigences de la directive ») ; règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides, *JO* L 167 du 27.6.2012, p. 1-123, article 26 : « un produit biocide autorisé conformément à l'article 26 peut être mis à disposition sur le marché de tous les États membres ».

[762] Article 26, directive n° 2007/46/CE du Parlement et du Conseil du 5 septembre 2007 établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules (directive-cadre), *JO* L 263 du 9.10.2017, p. 1-160.

[763] La directive n° 2012/34/UE du Parlement et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, (*JO* L 343 du 14.12.2012, p. 136-181) instaure un système de licences pour les entreprises ferroviaires. Ces dernières sont délivrées par les autorités nationales, mais l'article 25 de la directive dispose que « la validité de la licence s'étend à l'ensemble du territoire de l'Union. Voy. également, article 6, § 3 de la directive 2004/39 du Parlement et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les marchés d'instruments financiers, qui dispose qu'un agrément national délivré conformément à la législation européenne « est valable sur tout le territoire de la Communauté et permet à une entreprise d'investissement de fournir les services ou d'exercer les activités pour lesquelles elle a été agréée dans toute la Communauté, soit par l'établissement d'une succursale, soit en libre prestation de services ». Dans le même sens, art. 17, directive n° 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, *JO* L 176 du 27.6.2013, p. 338–436. Et le système de « licence communautaire » pour l'accès à la profession de transporteur routier, qui permet au détenteur d'une licence communautaire, délivrée au niveau national, d'exercer son activité de transport de marchandises et de passagers sur l'ensemble du territoire de l'Union, Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et

- de la reconnaissance des permis de conduire[764] ;

- de la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le système de reconnaissance sectoriel[765] ;

- de la reconnaissance des visas de courte durée[766].

473. Toutefois, lorsqu'une décision d'autorisation fait l'objet d'un retrait, d'une suspension ou d'une annulation par l'État membre de délivrance, le jeu de la reconnaissance directe entraine automatiquement la reconnaissance de ceux-ci dans l'État d'accueil[767.]

474. De plus, la reconnaissance directe de décisions défavorables aux particuliers et aux entreprises n'est pas exclue. Elle se rencontre notamment en ce qui concerne :

- la reconnaissance de certaines décisions rejetant une demande d'autorisation, par exemple pour les permis d'importation ou d'exportation des espèces protégées[768] ;

- la reconnaissance de certaines interdictions, par exemple pour les interdictions professionnelles ou pour les interdictions de conduire[769] ;

---

du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil; Règlement (CE) n° 1072/2009 du 21 octobre 2009 du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route, *J.O.*, 14.11.2009 ; Règlement (CE) n° 1072/2013 du Parlement et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route, *JO* L 300 du 14.1.2009, p. 72-87 ; Règlement (CE) n°1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus.

[764] Article 2, § 1 de la directive n° 2006/126/CE relative au permis de conduire. Voy. supra n°258 et s.

[765] Article 21 de la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Voy. supra n° 215 et s.

[766] Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas), *JO* L 243 du 15.9.2009, p. 1-58. L'article 2, § 4 du règlement définit le visa uniforme comme « un visa valable pour l'ensemble du territoire des États membres ». Voy. supra n°250 et s.

[767] Voy. infra n° 507 et s.

[768] Article 6, § 4, a) du règlement n° 338/97 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvage : « Les États membres reconnaissent la validité des rejets des demandes [de permis d'importation ou d'exportation] par les autorités compétentes des autres États membres, lorsque ces rejets sont motivés par les dispositions du présent règlement ».

- la reconnaissance des décisions de rejet d'une demande d'asile[770].

475. La reconnaissance des inscriptions dans le Système d'information Schengen des ressortissants d'États tiers aux fins de non-admission est un exemple de mécanisme de reconnaissance directe portant à titre exclusif sur des décisions défavorables aux particuliers. En application de la législation européenne, un étranger signalé par un État membre aux fins de non-admission dans le SIS ne sera, en principe, pas admis à entrer sur le territoire des autres États membres durant toute la durée de son inscription[771]. Il verra également ses demandes de visas refusées par l'ensemble des États participant à la politique commune des visas[772].

2) Reconnaissance directe « explicite » et reconnaissance directe « implicite »

476. La reconnaissance directe prend généralement la forme de dispositions de droit dérivé qui confèrent expressément à certaines catégories de décisions nationales une validité sur le territoire de l'Union. Par exemple, l'article 26 du règlement n° 952/2013 établissant un code des douanes de l'Union[773] dispose que les décisions relatives à l'application de la législation douanière adoptées par les autorités douanières nationales « sont valables sur tout le territoire douanier de l'Union » ; l'article 2, § 3 du règlement n° 116/2009 concernant l'exportation de biens culturels prévoit qu'une autorisation nationale

---

[769] Reconnaissance des restrictions et des interdictions d'exercer une profession pour les professionnels de santé, voy. article 56 bis de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (version consodilée), modifiée par la Directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement (UE) n ° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur («règlement IMI») ; Refus de délivrance d'un permis de conduire à une personne visée par une suspension, un retrait ou une annulation de son permis dans un autre État membre, voy. article 11, § 4, Directive n° 2006/126/CE, du 20 décembre 2006, relative au permis de conduire.

[770] Voy. supra n°246 et s.

[771] Article 6, § 1, sous d), Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), *JO* L 77 du 23.3.2016, pp. 1-52.

[772] Article 32, § 1, sous v), Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas).

[773] Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union, *JO* L 269 du 10.10.2013, pp. 1-101.

d'exportation de biens culturels « est valable dans toute la Communauté »[774]. De même, le règlement n° 428/2009 sur les biens à double usage confère une validité dans toute l'Union aux autorisations d'exportation et aux autorisations de service de courtage délivrées par les autorités compétentes de l'État membre où l'exportateur ou le courtier est établi[775].

477. À l'inverse, parfois, les effets transnationaux de la décision nationale ne sont pas explicitement définis par l'acte de droit dérivé[776]. Il faut alors les déduire à partir d'une interprétation de l'acte. Par exemple, on ne trouvait pas dans le règlement n° 258/97 (aujourd'hui abrogé) relatif aux nouveaux aliments, de clause qui venant étendre la validité des autorisations nationales de mise sur le marché à l'ensemble du territoire de l'Union[777]. Une telle extension semblait cependant acquise si l'on considère que le règlement :

- premièrement, procédait à l'harmonisation des procédures nationales d'autorisation en tenant compte des exigences de protection de la santé humaine ;
- deuxièmement, établissait un système d'échange d'informations entre les États membres et la Commission tout au long de la procédure d'autorisation et autorisait les États membres à formuler des observations et des objections sur l'évaluation réalisée par un autre État membre[778] ;

---

[774] Règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels, *JO* L 39 du 10.2.2009, pp. 1-7.

[775] Article 9, § 2 et 10, § 1 du règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage, *JO* L 134 du 29.5.2009, pp. 1-269.

[776] Pour une discussion sur le sujet, voy. Gerontas (A.), « Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions », art cit, p. 450.

[777] Règlement (CE) n° 258/97 du Parlement et du Conseil du 27 janvier 1997 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires, *JO* L 43 du 14.2.1997, p. 1-6. Abrogé par le règlement (UE) n° 2015/2283 du Parlement et du Conseil du 25 novembre 2015 relatif aux nouveaux aliments, modifiant le règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement et du Conseil et abrogeant le règlement n° 258/97/CE du Parlement et du Conseil et le règlement n° 1852/2001/CE de la Commission, *JO* L 327 du 11.12.2015, pp. 1-22.

[778] Article 6 du règlement n° 258/97.

- troisièmement prévoyait la publication des décisions d'autorisation au Journal officiel de l'Union[779] ;

- quatrièmement, permettait à un État membre de suspendre provisoirement l'utilisation sur son territoire d'un aliment autorisé conformément au règlement[780] ;

- cinquièmement prévoyait une procédure décisionnelle centralisée au niveau des institutions de l'Union lorsque la procédure d'autorisation nationale présentait des difficultés ou lorsqu'une autorisation était suspendue dans un État membre[781].

478. L'extension sur tout le territoire de l'Union des décisions nationales refusant d'octroyer l'asile à un demandeur relève également d'un mécanisme implicite qui se dégage d'une interprétation d'ensemble du règlement « Dublin III »[782]. En effet, après avoir posé le principe de la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile par un seul État membre, le règlement prévoit que le demandeur qui a vu sa demande rejetée par l'État membre responsable ne peut plus, en principe, déposer de demandes similaires dans les autres États membres. C'est ce qui ressort d'une lecture conjointe de l'article 3, paragraphe 1 (« La demande est examinée par un seul État membre, qui est celui que les critères énoncés […] désignent comme responsable ») et de l'article 18, paragraphe 1, d) du règlement (« L'État membre responsable en vertu du présent règlement est tenu de […] reprendre en charge […], le ressortissant de pays tiers ou l'apatride dont la demande a été rejetée et qui a présenté une demande auprès d'un autre État membre ou qui se trouve, sans titre de séjour, sur le territoire d'un autre État membre »). Le règlement prévoit que la décision de rejet d'une demande de protection délivrée par l'État membre responsable peut, le cas échéant, conduire un autre État membre, sur le territoire duquel le demandeur se trouve sans titre de séjour, soit à requérir l'État membre responsable aux fins de reprise

---

[779] Article 7, § 3 du règlement n° 258/97.

[780] Article 12, § 1 du règlement n° 258/97.

[781] Article 13 du règlement n° 258/97.

[782] Règlement (UE) n ° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, *JO* L 180 du 29.6.2013, p. 31-59.

en charge, soit le conduire à engager une procédure de retour conformément à la directive n° 2008/115[783].

C. Les modalités d'application de la reconnaissance directe

479. La mise en œuvre de la reconnaissance directe requiert la réunion de certaines conditions préalables (1) et repose sur des procédures spécifiques (2).

1) Les conditions de la reconnaissance directe

480. Les mécanismes de reconnaissance directe ne reposent pas uniquement sur l'obligation de reconnaissance mise à la charge de l'État d'accueil. Pour qu'une décision administrative nationale développe ses effets à l'étranger, l'acte en cause doit se conformer à certaines exigences prévues le droit dérivé. La règlementation européenne fixe avec précisions les conditions auxquelles doit répondre l'acte pour bénéficier d'une reconnaissance directe. L'Union procède à l'harmonisation des règles de forme et de fond relatives l'édiction des décisions administratives transnationales (a). Dans certains domaines, elle associe les États membres à leur processus d'élaboration (b).

a. L'harmonisation des règles relatives à l'élaboration des décisions administratives transnationales

481. En premier lieu, le droit de l'Union procède à l'harmonisation des règles relatives à l'édiction d'une décision administrative nationale. L'application de règles (même partiellement) uniformes est une condition essentielle de la reconnaissance directe: en imposant le respect de standards partagés par les États membres, la fixation de règles uniformes participe à la construction de la confiance mutuelle entre administrations nationales[784]. Parfois ce rapprochement des législations nationales prend la forme d'une harmonisation minimale, limitée à ce qui est nécessaire pour assurer la reconnaissance mutuelle ; dans d'autres cas, il s'agit d'une harmonisation complète des règles applicables,

---

[783] Article 24, § 4, du règlement n° 604/2013, dit « Dublin III ».

[784] Wojtyczek (K.), « L'ouverture de l'ordre juridique de l'État aux actes de puissance publique étrangers (l'exemple des instruments de l'Union européenne en matière d'immigration) », *R.E.D.P.*, janvier 2009, vol. 21, p. 105.

qui conduit à la création de véritables « procédures communautaires » et à l'adoption d'« actes uniformes européens ».

482. L'harmonisation des règles de fond applicables à l'édiction d'une décision administrative transnationale se rencontrent notamment dans :

- la directive n° 2006/126/CE relative à la reconnaissance mutuelle des permis de conduire fixe avec précision les normes minimales applicables aux candidats (connaissances, aptitudes et comportements à tester, durée et lieu de l'examen) et aux personnes qui font passer les épreuves de conduite (compétences, qualifications) ;

- la directive n° 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique établit les exigences en matière d'honorabilité, de capacité financière, de capacité professionnelle et de couverture de responsabilité civile qui permettent à un opérateur d'obtenir une licence ferroviaire ;

- la directive n° 2007/46/CE et le règlement n° 715/2007/CE harmonisent les exigences techniques applicables aux véhicules à moteur, notamment les taux d'émission de CO^2 autorisés, dont le respect conditionne l'obtention d'une homologation valide dans tous les États membres.

483. Quant à l'harmonisation des règles de procédure qui président à l'élaboration d'une décision administrative transnationale, des exemples sont fournis par la directive n° 2007/46/CE qui procède à l'harmonisation complète de la procédure d'homologation des véhicules à moteur, ou encore, par la directive n° 2001/18/CE qui établit une « procédure communautaire » pour la délivrance, par les autorités nationales, d'autorisation de mise sur le marché d'OGM.

484. Outre l'harmonisation des règles de procédure et de fond, le droit de l'Union peut également déterminer de manière extrêmement détaillée les conditions de forme

auxquelles doivent satisfaire les actes administratifs transnationaux : mentions, format, composition, etc.[785].

485. Par exemple, dans le cas du permis de conduire, la directive n° 2006/126 établit un modèle de permis de conduire communautaire pour lequel elle précise le matériau dans lequel est réalisé le permis, les techniques utilisées pour sa confection et celles destinées à lutter contre sa falsification, ainsi que la liste complète des mentions qu'il doit comporter.

486. L'établissement d'un format type uniforme n'est pas une simple coquetterie. En cas de contrôle un acte type uniforme présente des garanties d'authenticité et permet de faciliter les vérifications opérées par l'administration de l'État d'accueil [786]. Par conséquent, la Cour de justice n'hésite pas à considérer que les conditions de forme auxquelles doivent se conformer les décisions administratives transnationales ont un caractère substantiel.

487. Dans l'affaire *Procédure pénale contre I.*, rendu le 26 octobre 2017, la Cour a en effet admis qu'un État membre était en droit de refuser de reconnaitre un permis de conduire délivré par un autre État membre, au motif que le permis en cause « ne remplit pas les exigences du modèle de permis de conduire prévu » par la directive n° 2006/126/CE[787]. Le refus de reconnaissance portait en l'espèce sur un permis de conduire provisoire, délivré par les autorités françaises à un jeune conducteur dans l'attente de la délivrance de son permis définitif. La Cour refuse de tenir compte du fait que le certificat provisoire français ait été délivré conformément aux conditions de fond fixées par la directive européenne. En effet, la Cour estime que la mise en place d'un « modèle de permis de conduire unique pour tous les États membres », en lieu et place des quelques 110 modèles existants à l'heure actuelle, poursuit l'objectif d'une « identification aisée et immédiate par toute autorité, à tout endroit de l'Union » [788]. Dès lors, obliger un

---

[785] Par exemple, règlement (CE) n° 1683/95 du Conseil, du 29 mai 1995, établissant un modèle type de visa, J.O. L 164 du 14 juillet 1995 ; pour les permis de séjour, règlement (CE) n° 1030/2002 du Conseil, du 13 juin 2002, établissant un modèle uniforme de permis de séjour pour les ressortissants de pays tiers, J.O. L 157 du 15 juin 2002 ; directive 2006/126/CE relative au permis de conduire.

[786] Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 779.

[787] CJUE, 26 octobre 2017, *Procédure pénale contre I.*, aff. C-195/16, point 63.

[788] CJUE, 26 octobre 2017, *Procédure pénale contre I.*, aff. C-195/16, point 51.

État membre à reconnaitre les divers documents nationaux qui justifient l'existence d'un droit de conduire, y compris les permis provisoires, alors même que ceux-ci ne satisfont pas aux exigences du modèle de permis de conduire prévu par la directive n° 2006/126 serait contraire serait contraire aux objectifs de la directive[789].

488. L'imposition de documents types uniformes et d'actes uniformes est donc un instrument central de la coopération administrative. Ces documents et ces actes contribuent au développement de la confiance mutuelle entre États membres et à la constitution d'une culture administrative commune entre les administrations nationales[790].

b. L'association des États membres au processus décisionnel national

489. Un autre mécanisme qui se rencontre fréquemment dans le cadre de la reconnaissance directe consiste à donner aux États membres qui le souhaitent la possibilité de prendre part au processus décisionnel de l'un d'entre eux. Il semble en effet opportun de faire participer les États membres à l'élaboration de décisions nationales qui produiront ensuite des effets dans leur ordre juridique. Le procédé permet de renforcer l'acceptabilité des mécanismes de reconnaissance tout en limitant les risques d'opposition ultérieure. D'après le Professeur De Lucia, c'est l'importance des intérêts publics en jeu qui justifie cette faculté d'intervention des États membres dans la procédure décisionnelle des autres États[791].

490. La participation des États membres au processus décisionnel national prend la forme de notifications et d'échanges d'information, qui sont généralement centralisés par la Commission européenne. Par exemple, l'ancien règlement n° 258/97 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires prévoit que lorsqu'une demande de mise sur le marché est déposée dans un État membre, la Commission doit recevoir une copie du dossier fourni par le demandeur ainsi que le rapport d'évaluation rendu par l'organisme national compétent en matière d'évaluation alimentaire, afin de les

---

[789] CJUE, 26 octobre 2017, *Procédure pénale contre I.*, aff. C-195/16, point 52.

[790] Voy. supra n° 428 et s.

[791] De Lucia (L.), « Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts », art cit, p. 28. L'auteur parle d'ailleurs de « décisions conjointes » pour désigner ces procédures décisionnelles dans lesquelles le consentement préalable des États membres est requis.

transmettre aux autres États membres[792]. Un mécanisme similaire est mis en place dans le cadre de la directive n° 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'OGM[793].

491. La directive n° 2013/36 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, prévoit que les autorités saisies d'une demande d'agrément doivent consulter les autorités compétentes des autres États membres avant d'accorder l'agrément, quand l'établissement de crédit est « une filiale d'un établissement de crédit agréé dans cet autre État membre ; une filiale de l'entreprise mère d'un établissement de crédit agréé dans cet autre État membre ; contrôlé par les mêmes personnes, physiques ou morales, que celles qui contrôlent un établissement de crédit agréé dans cet autre État membre »[794].

492. Parfois, la participation des États membres au processus décisionnel prend la forme d'un véritable pouvoir de veto. Ainsi, dans le cadre du règlement n° 258/97 relatif aux nouveaux aliments et de la directive n° 2001/18 relative à la dissémination volontaire d'OGM, l'objection d'un État membre – ou de la Commission – prive l'État membre saisi de la demande d'autorisation du pouvoir de délivrer l'autorisation. Par le jeu du principe de subsidiarité, le pouvoir décisionnel est alors attribué à la Commission européenne qui se prononcera en conformément à la procédure de comitologie[795].

493. Pareillement, en ce qui concerne le Système d'information Schengen[796] : un État membre n'est pas admis à signaler une personne dans le SIS, lorsque cette personne bénéficie d'un permis de séjour ou d'un visa de longue durée délivré par un autre État membre. L'État membre qui souhaite procéder au signalement doit d'abord consulter

---

[792] Article 6 du règlement n° 258/97/CE relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires.

[793] Article 13 et 14 de la directive n° 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement.

[794] Article 16 de la directive 2013/36 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

[795] Voy. infra. n° 777 et s.

[796] Guild (E) et Peers (S.), « The EU Court of Justice rules on the Schengen Conundrum: a non-EU citizen with expulsion order in one Member State and a valid residence permit in another Member State », *EU Law Analysis*, 22 janvier 2018.

l'État membre qui a accordé le permis de séjour ou le visa de longue durée. Si l'État de délivrance du permis de séjour ou du visa de longue durée refuse de le retirer, le signalement de cette personne dans le SIS par un autre État est rendu impossible[797].

2) La procédure de reconnaissance directe

494. La reconnaissance directe des décisions administratives étrangères devrait en principe correspondre à des mécanismes de reconnaissance automatique des actes étrangers. Aucune procédure intermédiaire ne devrait être requise pour que l'acte étranger produise ses effets dans l'État de reconnaissance[798]. Par ailleurs, le contrôle de la décision étrangère ne devrait être autorisé qu'une fois que la décision administrative produit ses effets transnationaux.

495. En pratique, un tel degré d'automaticité n'est pas toujours réalisable ni même souhaitable[799]. Par exemple, lorsqu'un acte administratif étranger a été rendu dans une langue différente de celle utilisée dans l'État d'accueil, une traduction du texte parait s'imposer. Par ailleurs, est-il possible ou même souhaitable de priver l'État d'accueil du pouvoir de s'assurer que la décision en cause entre bien dans le champ d'application des mécanismes de reconnaissance ? Qu'elle a été rendue par une autorité étrangère compétente ? Ou encore, le cas échéant, qu'elle se conforme aux garanties procédurales au respect desquelles reste subordonnée l'opération de reconnaissance ? Cependant, le risque est bien réel qu'en permettant une multiplication des contrôles visant à vérifier l'équivalence des actes étrangers avec les standards nationaux, les principaux avantages de la reconnaissance directe disparaissent, à savoir la simplicité, la rapidité et l'automaticité que suppose en principe ce type de mécanisme[800].

---

[797] CJUE, 16 janvier 2018, *E.*, aff. C-240/17, point 54.

[798] Biscottini (G.), « L'efficacité des actes administratifs étrangers », art cit, p. 664 ; De Lucia (L.), « Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts », art cit, p. 24.

[799] Par analogie, voy. la communication de la Commission européenne du 26 juillet 2000, « Reconnaissance mutuelle des décisions finales en matière pénale », COM/2000/495 final, Bruxelles, point 12.

[800] Comp. avec Communication de la Commission européenne du 26 juillet 2000, « Reconnaissance mutuelle des décisions finales en matièr pénale », point 8. En ce sens il convient d'admettre que la frontière entre reconnaissance directe et reconnaissance indirecte est poreuse et que le passage de l'une à l'autre est davantage une question de degrés qu'une question de nature.

496. L'étude de la législation européenne fait apparaître une grande diversité dans les procédures de reconnaissance directe. Il est toutefois possible de dégager quelques grandes tendances. Dans certains cas, le détenteur d'une autorisation nationale est autorisé à exercer directement les droits qui lui sont associés sur le territoire des autres États membres, sans qu'il lui soit nécessaire de s'adresser à l'administration de l'État d'accueil. C'est notamment le cas pour le détenteur de permis de conduire délivré par un État membre ou pour le titulaire d'un visa de courte durée.

497. Dans d'autres cas, bien que la décision délivrée dans l'État membre d'origine confère à son détenteur des droits sur le territoire des autres États membres, l'efficacité transnationale de l'acte administratif étranger reste subordonnée à sa présentation devant les autorités de l'État d'accueil. Ainsi, alors même que la directive n° 2005/36 pose le principe de la reconnaissance automatique des titres de formation des médecins[801], l'exercice de la profession par le ressortissant d'un État membre reste soumis à une procédure au cours de laquelle :

> « l'État membre d'accueil peut exiger des autorités compétentes d'un État membre une confirmation de l'authenticité des attestations et des titres de formation délivrés dans cet autre État membre, ainsi que, le cas échéant, la confirmation du fait que le bénéficiaire remplit pour les professions visées au chapitre III du présent titre, les conditions minimales de formation visées respectivement aux articles 24, 25, 28, 31, 34, 35, 38, 40, 44 et 46 »[802].

498. Enfin, s'agissant de la reconnaissance de décisions administratives défavorables aux particuliers, l'efficacité de tels mécanismes dépend principalement de la faculté des États membres d'échanger entre eux les informations pertinentes. Nous avons pu voir dans la partie précédente que l'Union œuvre à la mise en réseau des administrations nationales et à la constitution de bases de données communes qui permettent aux administrations nationales d'accéder aux décisions rendues dans les autres États membres : SIS II pour l'inscription des étrangers aux fins de non-admission, SIV pour les demandes de visas,

---

[801] Article 21, § 1, de la directive n° 2005/36.

[802] Article 50, § 2, de la directive n° 2005/36.

EURODAC pour les demandes d'asile, IMI pour les questions relatives au fonctionnement du marché intérieur, etc[803].

II. Les effets de la reconnaissance directe

499. Dans le cadre des mécanismes de reconnaissance directe, l'effet juridique de la décision administrative étrangère est étendu, par détermination du droit de l'Union, au territoire des autres États membres. Il convient toutefois de s'interroger sur la nature et l'étendue de ces effets. Pour répondre à cette question, il nous semble utile d'emprunter – en les adaptant aux décisions administratives – les outils développés par la doctrine de droit international privé pour appréhender les effets des décisions de justice étrangère[804]. Nous distinguerons donc les effets tenant à l'autorité positive de chose décidée (A) et les effets tenant à l'autorité négative de chose décidée (B).

A. La reconnaissance de l'autorité positive de chose décidée de la décision étrangère

500. L'autorité positive de chose décidée renvoie principalement à l'efficacité substantielle que la décision administrative étrangère est amenée à produire dans l'État d'accueil (1). Compte tenu du caractère direct de la reconnaissance, l'État d'accueil est

---

[803] Voy. supra. n° 439 et s. Voy. également sur l'échange d'informations relatives aux sanctions pénales et disciplinaires susceptibles d'avoir des conséquences sur l'exercice d'une activité réglementée, l'article 56, § 2 de la directive n° 2005/36.

[804] Le projet nous parait d'autant plus justifié qu'est largement admise l'idée développée par Pierre Mayer selon laquelle la distinction entre règles et décisions détermine le choix de recourir à la méthode du conflit de lois ou à celle de la reconnaissance des effets. Le jugement et la décision administrative appartiennent tous deux à la catégorie des décisions : norme de nature catégorique, concrète et individuelle à travers laquelle l'autorité publique (juge ou autorité administrative) affirme un état du droit en vertu d'un pouvoir propre d'appréciation. La structure décisoire de la norme impose alors le choix de la méthode de la reconnaissance des effets, par opposition à la méthode du conflit de lois, plus adaptée aux caractères hypothétique, abstrait et général de la règle de droit, Mayer (P.), *La distinction entre règles et décisions et le droit international privé*, Paris, Dalloz, 1973, 244 p..

Sur cette question, l'on pourra également se référer utilement aux travaux de droit international privé portant sur la question des effets des actes publics étrangers – notion plus large que celle de décision administrative –, même si les frontières disciplinaires conduisent les auteurs à se concentrer principalement, sinon exclusivement, à la catégorie des actes publics étrangers relevant de ce qu'on appelle l'administration publique du droit privé, voy. Pamboukis (C.), *L'acte public étranger en droit international privé*, *op. cit.* ; Pamboukis (C.), « L'acte quasi public en droit international privé », art cit ; Callé (P.), *L'acte public en droit international privé*, *op. cit.* Voy. également, Mayer (P.) et Heuzé (V.), *Droit international privé*, *op. cit.* n°486 et s.

tenu de tirer immédiatement toutes les conséquences d'une modification ou d'une annulation de la décision dans son État d'origine (2).

1) L'efficacité substantielle de la décision étrangère

501. Par efficacité substantielle, il faut entendre l'effet proprement normatif de la décision, c'est-à-dire la modification de l'état du droit qu'elle fait subir à l'ordonnancement juridique. La reconnaissance directe permet la reconnaissance de l'efficacité substantielle d'une décision administrative étrangère : la décision administrative transnationale crée des droits et des obligations pour ses destinataires qui sont directement opposables dans l'État d'accueil[805].

502. Sur le plan logique, la reconnaissance directe des décisions administratives peut néanmoins recouvrir deux hypothèses. La décision reconnue peut, tout d'abord, produire dans l'État d'accueil les mêmes effets que ceux qu'elle produit dans l'État d'origine (application de la loi du pays d'origine aux effets de la reconnaissance). Une solution différente consiste, pour l'État d'accueil, à assimiler les effets de la décision étrangère à ceux qui seraient produits par une décision nationale similaire (application de la loi du pays de reconnaissance aux effets de la reconnaissance).

503. Compte tenu du fait que la reconnaissance directe s'accompagne en règle générale d'une harmonisation préalable poussée, c'est le plus souvent le droit dérivé qui détermine les effets des décisions administratives transnationales que ce soit dans leur État d'origine ou dans les États d'accueil.

504. Il n'en demeure pas moins que le jeu de la reconnaissance mutuelle implique par essence qu' « une décision prise par une autorité dans un État pourrait être acceptée en tant que telle dans un autre État, même si une autorité comparable n'existe pas dans cet État, ou ne peut pas prendre une telle décision, ou aurait pris une décision totalement différente dans un cas comparable »[806]. Dans l'arrêt *Wiedemann et Funk*, la Cour estime ainsi qu'un État membre n'est pas admis à refuser de reconnaitre un permis de conduire délivré par un

---

[805] Bureau (D) et Muir Watt (H.), *Droit international privé*, *op. cit.* n°256.

[806] Communication de la Commission européenne du 26 juillet 2000, « Reconnaissance mutuelle des décisions finales en matière pénale », COM/2000/495 final.

autre État membre à un automobiliste auquel les autorités nationales de l'État d'accueil auraient pourtant refusé la délivrance[807].

505. De même compte tenu de la variété des législations nationales applicables en matière d'entrée et de séjour des étrangers ou en matière d'asile, un État membre peut être conduit à donner effet à une décision administrative d'un autre État membre (refus d'asile, inscription sur le SIS aux fins de non-admission) alors même que celle-ci diffèrerait de la décision qu'il aurait adoptée dans une situation comparable.

506. Il existe toutefois certaines limites à l'acceptation de la différence[808]. La reconnaissance mutuelle reposant sur l'idée d'équivalence des solutions nationales, le jeu de la reconnaissance directe ne devrait pas conduire un État membre à admettre sur son territoire les effets d'une décision étrangère qui serait sans équivalent dans son ordre juridique ou manifestement incompatible avec sa propre législation.

2) Les conséquences du retrait, de l'annulation ou d'une modification de la décision étrangère

507. Compte tenu du caractère automatique de la reconnaissance directe, toute altération de la décision administrative dans son État d'origine devrait se répercuter immédiatement dans le ou les États d'accueil. Cela signifie que lorsqu'un État membre procède à l'annulation d'une décision nationale qui déploie ses effets dans un ou plusieurs autres États membres, la décision en cause devrait aussitôt perdre sa force juridique sur le territoire des autres États membres.

508. L'efficacité du mécanisme repose toutefois entièrement sur la bonne volonté des États membres et sur leur capacité à s'échanger rapidement les informations nécessaires au bon fonctionnement des mécanismes de reconnaissance. L'État d'origine peut être tenu

---

[807] CJCE, 26 juin 2008, *Wiedemann et Funk* , aff. C-329 et 343/06, *Rec.*, p. I-1465, point 73. On pense également au droit de l'asile. Pour une application très nette de cette solution en matière pénale, CJUE, 11 février 2003, *Gözütok et Brügge*, aff. C-187/01 et C-385/01 dans lequel la Cour juge que « le principe *ne bis in idem* […] implique nécessairement qu'il existe une confiance mutuelle des États membres dans leurs systèmes respectifs de justice pénale et que chacun de ceux-ci accepte l'application du droit pénal en vigueur dans les autres États membres, quand bien même la mise en œuvre de son propre droit national conduirait à une solution différente », CJUE, 11 février 2003, *Gözütok et Brügge*, aff. C-187/01 et C-385/01, point 33.

[808] Voy. infra. n°693 et s.

d'informer dans les meilleurs délais les autorités des États membres d'accueil. Ainsi l'article 45 de la directive n° 2013/36 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit prévoit-il qu' :

> « En cas de retrait de l'agrément, les autorités de l'État membre d'origine en informent sans tarder les autorités compétentes de l'État membre d'accueil. Les autorités compétentes de l'État membre d'accueil prennent des mesures appropriées pour empêcher l'établissement de crédit concerné d'engager de nouvelles opérations sur son territoire et pour préserver les intérêts des déposants »[809].

B. La reconnaissance de l'autorité négative de chose décidée de la décision étrangère

509. L'autorité négative de chose décidée désigne l'effet d'incontestabilité de la décision administrative transnationale. L'autorité négative de chose décidée interdit aux autorités administratives d'un État membre de se prononcer sur une question déjà tranchée par un premier État (1). Cette autorité négative de chose décidée connaît toutefois des limites, qui tiennent au caractère limité de l'autorité de chose décidée d'une décision administrative (2).

1) L'incompétence des autorités de l'État de reconnaissance pour se prononcer sur des demandes similaires

510. La décision administrative transnationale correspond à une modalité particulière d'exécution du droit de l'Union dans lequel un État se prononce « pour tous les autres »[810]. Cela signifie qu'une fois qu'un État membre a adopté une décision administrative transnationale, les autorités des autres États membres ne sont plus compétentes pour adopter une décision portant sur le même objet. La décision rendue par le premier État membre s'impose aux autres États et développe ses effets sur l'ensemble du territoire de l'Union.

---

[809] Dans le même sens, l'article 15 de la directive 2006/126 établit un système d'échange d'informations sur les permis de conduire qui permet aux États membres de s'informer mutuellement sur les décisions de retrait de permis.

[810] Sydow (G.), *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union : zur horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit der europäischen Verwaltungen am Beispiel des Produktzulassungsrechts*, *op. cit.*, p. 138 et s.

511. Les effets de la reconnaissance sont donc particulièrement contraignants pour l'État d'accueil[811]. Premièrement, les autorités de l'État d'accueil ne sont pas autorisées à subordonner l'efficacité d'une décision administrative transnationale à l'adoption d'une décision individuelle de reconnaissance[812]. Deuxièmement, ces autorités ne sont pas compétentes pour rendre une décision portant sur une question déjà tranchée par une décision administrative transnationale[813]. Troisièmement, les autorités de l'État d'accueil disposent de compétences très limitées pour remettre en cause les effets d'une décision administrative transnationale[814].

512. De manière surprenante la directive n° 2001/18 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés s'écarte de ce schéma[815]. Alors que les décisions nationales autorisant l'utilisation d'un OGM sont des décisions administratives transnationales qui s'imposent sur tout le territoire de l'Union, la décision par laquelle un État membre rejette une demande d'autorisation ne lie que l'État membre qui a rendu la décision. En présence d'une décision nationale de refus, le législateur européen n'a pas entendu supprimer la compétence parallèle des autres États membres pour se prononcer une demande similaire. L'exposé des motifs du texte ne laisse place à aucun doute puisqu'il y est écrit que « le rejet par une autorité compétente d'une notification pour la mise sur le marché d'un OGM en tant que produit ou élément de produit devrait être sans préjudice de la transmission d'une notification du même OGM à une autre autorité compétente »[816] et que « le rejet d'une notification à la suite d'un rapport d'évaluation

---

[811] De Lucia (L.), « Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts », art cit, p. 25.

[812] CJCE, 26 juin 2008, *Wiedemann et Funk* , aff. C-329 et 343/06, *Rec.*, p. I-1465

[813] Par exemple, l'article 11, § 4 de la directive n° 2006/126 dispose « un État membre refuse de délivrer un permis de conduire à un demandeur dont le permis de conduire fait l'objet d'une restriction, d'une suspension ou d'un retrait dans un autre État membre. Un État membre refuse de reconnaître, à une personne dont le permis de conduire fait l'objet, sur son territoire, d'une restriction, d'une suspension ou d'un retrait, la validité de tout permis de conduire délivré par un autre État membre ».

[814] Sur la question du contrôle des décisions administratives reconnues, voy. n° 693 et s.

[815] Directive n° 2001/18/CE du Parlement et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil, *JO* L 106 du 17.4.2001, pp. 1-39.

[816] Considérant 36 de l'exposé des motifs de la directive 2001/18/CE.

négatif confirmé ne devrait pas préjuger de décisions futures fondées sur la notification du même OGM à une autre autorité compétente »[817].

2) Les limites de l'autorité négative de chose décidée

513. L'autorité négative de chose décidée est parfois limitée. Dans certains cas, la règlementation européenne admet qu'une nouvelle demande puisse être déposée en présence d'un changement de circonstances (a). Dans d'autres cas, elle reconnait aux États membres une compétence « discrétionnaire », leur permettant d'adopter une décision relativement à une question déjà tranchée par une décision administrative étrangère (b).

a. La prise en compte des changements de circonstances

514. La première de ces limites tient au fait qu'une personne déboutée dans un État membre peut ultérieurement déposer une nouvelle demande dans un autre État membre. Si le demandeur est en mesure de démontrer l'existence d'un changement de circonstances, sa nouvelle demande peut avoir le même objet que la première.

515. Par exemple, l'article 6, paragraphe 4, du règlement n° 338/97 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages rappelle la règle selon laquelle les États membres reconnaissent les décisions de rejet des demandes de permis d'importation ou d'exportation des autres États membres ; mais c'est pour préciser aussitôt que « toutefois, cette disposition ne s'applique pas lorsque les circonstances ont changé considérablement ou qu'une demande est appuyée par de nouveaux documents ».

516. De même, dans le système européen d'asile, un demandeur d'asile est en droit de déposer une nouvelle demande d'asile, donnant lieu à une nouvelle procédure de détermination de l'État membre responsable, après avoir quitté le territoire de l'Union en exécution du rejet d'une première demande de protection[818].

---

[817] Considérant 38 de l'exposé des motifs de la directive 2001/38/CE.

[818] Article 13, § 3 du règlement (UE) n° 604/2013établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

b. La reconnaissance du pouvoir discrétionnaire de l'État d'accueil

517. La seconde limitation de l'autorité négative de chose décidée est relative à la présence, dans les actes de droit dérivé, de clauses que nous pourrions qualifier de « clauses discrétionnaires » ou de « clauses humanitaires ». Celles-ci permettent à un État membre d'écarter l'autorité de chose décidée d'une décision administrative transnationale dans deux hypothèses : soit en adoptant une décision dans une situation où la compétence décisionnelle revient normalement à un autre État membre ; soit en adoptant une décision contraire à une décision administrative étrangère qui bénéficie en principe de la reconnaissance directe.

518. Ainsi, l'article 17 du règlement « Dublin III », intitulé « clauses discrétionnaires », permet à un État membre d'examiner une demande d'asile alors même que cet examen ne lui incombe pas en application des critères obligatoires de compétence fixés par le règlement. Aucune justification n'est requise de sa part. La décision de prise en charge qu'il adopte est ensuite reconnue par les autres États membres. Elle a pour effet de libérer l'État membre antérieurement responsable de sa responsabilité à l'égard du demandeur.

519. Dans le même ordre d'idée, le Code des visas autorise les États membres à délivrer des visas à validité territoriale limitée aux ressortissants d'États tiers qui font pourtant l'objet d'un signalement sur le système SIS aux fins de non-admission « pour des raisons humanitaires, pour des raisons d'intérêt général ou pour honorer des obligations internationales »[819]. Pour les mêmes raisons, le Code frontières Schengen permet aux États membres d'autoriser le ressortissant d'un État tiers signalé sur le système SIS à entrer sur son territoire[820]. Il est alors tenu d'informer les autres États membres de sa décision.

---

[819] Article 25, § 1 et 32, § 1 du règlement (UE) n° 810/2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas).

[820] Article 6, § 5, c) du règlement (UE) n° 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

Section 2 : La reconnaissance indirecte ou la reconnaissance en vertu d'une décision nationale de reconnaissance

520. Dans le cadre de la reconnaissance indirecte, l'efficacité d'une décision administrative étrangère reste subordonnée à l'adoption d'une décision individuelle de reconnaissance par l'État d'accueil. La reconnaissance indirecte se distingue de la reconnaissance directe tant par ses mécanismes (I) que par l'étendue et les effets de la reconnaissance (II).

I. Les mécanismes de reconnaissance indirecte : le modèle de la décision de référence

521. Nous commencerons par présenter la notion de reconnaissance indirecte (A) et, après avoir donné des exemples de ce type de mécanisme (B), nous nous intéresserons aux modalités de la reconnaissance indirecte (C).

A. La notion de reconnaissance indirecte

522. La reconnaissance indirecte désigne les mécanismes par lesquels une décision administrative nationale est amenée à produire ses effets juridiques dans un autre État membre par l'intermédiaire d'un acte de reconnaissance de l'État d'accueil (1). Se rattache également à la reconnaissance indirecte la question de la prise en considération des attestations et des certificats étrangers (2).

1) La reconnaissance indirecte des décisions administratives

523. La reconnaissance indirecte se distingue des mécanismes de reconnaissance directe en raison du fait que les autorités de l'État d'accueil doivent intervenir *au cas par cas* pour permettre à la décision étrangère de produire, sur leur territoire, des effets dont elle serait autrement dépourvue.

524. La doctrine recourt à différentes expressions pour désigner ce type de mécanisme de reconnaissance : « reconnaissance explicite » (*explicit recognition*) [821], « transnationalité médiatisée » (*Vermittelte Transnationalität*)[822], « transnationalité sous réserve de contrôle » (*transnationality under reservation of review*)[823], « reconnaissance par décision d'espèce » [824], « modèle de la décision de référence » (*Referenzentscheidungsmodell*)[825].

525. La reconnaissance indirecte semble particulièrement adaptée au fonctionnement du marché intérieur. Lorsqu'un État membre est sollicité pour délivrer une autorisation de mise sur le marché, il peut être amené à se prononcer sur une demande sur laquelle un autre État membre s'est déjà prononcé. Il existe alors un risque pour que la décision qu'il rende entre en contradiction avec la décision rendue dans le premier État saisi (que nous appellerons « la décision de référence »). Afin d'éviter que des appréciations divergentes ne menacent l'unité du marché intérieur, le droit de l'Union peut imposer aux États membres qui sont invités à se prononcer sur une même demande de prendre en considération, dans le cadre de leur processus décisionnel, la décision rendue par le premier État membre saisi.

526. La reconnaissance indirecte se distingue nettement de la reconnaissance directe. En effet, alors qu'avec la reconnaissance directe une décision administrative transnationale produit ses effets *ipso jure* sur le territoire des autres États membres, dans le cadre des mécanismes de reconnaissance indirecte, les effets transnationaux d'une décision administrative nationale restent subordonnés à sa confirmation par un acte de

---

[821] Ruffert (M.), « Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts », art cit ; Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 759 et s.

[822] Schmidt-Aßmann (E.), « Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europaïschen Gemeinschaft », art cit, p. 301.

[823] Gerontas (A.), « Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions », art cit, p. 438.

[824] Nguyen (M. S.), « Droit administratif international », art cit, p. 124.

[825] Sydow (G.), *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union : zur horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit der europäischen Verwaltungen am Beispiel des Produktzulassungsrechts*, *op. cit*, p. 181 et s.

l'État d'accueil[826]. La différence est importante. Car si, en substance, ce sont bien les effets de la décision étrangère qui se développent dans l'ordre juridique de l'État d'accueil, formellement ces effets résultent d'un acte de l'État de reconnaissance. L'administration de l'État d'accueil est donc ici appelée à jouer un rôle plus important qu'en matière de reconnaissance directe, puisqu'il lui appartient de contrôler la décision étrangère avant de lui conférer une efficacité dans son ordre juridique.

527. Pour cette raison, on a pu s'interroger sur le fait de savoir si les mécanismes de reconnaissance indirecte remettaient réellement en cause le principe de territorialité du droit administratif[827]. En effet, que l'on considère la décision qui fait l'objet de la reconnaissance ou la décision de reconnaissance, chacune d'entre elles semble, à première vue, limiter ses effets au territoire de l'État dont elle émane. Pour autant, la décision qui fait l'objet d'une reconnaissance indirecte produit bel et bien certains effets transnationaux dans la mesure où, comme nous allons le voir, l'État d'accueil va se trouver juridiquement contraint par le contenu de la décision étrangère lorsqu'il exerce son pouvoir décisionnel.

2) La reconnaissance des attestations et des certificats

528. Nous avons fait le choix de rattacher aux mécanismes de reconnaissance indirecte la reconnaissance d'une catégorie particulière d'actes publics que la doctrine de droit international privé qualifie de « constatatifs » ou de certificateurs[828]. Il s'agit d'attestations ou de certificats par lesquels une autorité publique, le plus souvent administrative, attache une certitude juridique à un fait ou à certaines constatations, mais qui ne produisent pas d'effets juridiques autonomes[829].

---

[826] Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 779. Gerontas (A.), « Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions », art cit, p. 427.

[827] Gerontas (A.), « Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions », art cit, p. 440.

[828] Pamboukis (C.), *L'acte public étranger en droit international privé*, *op. cit.* n° 302 et s. ; Ho-Dac (M.), *La loi du pays d'origine en droit de l'Union européenne*, Bruylant, 2012, n° 384 et s.

[829] Il convient donc de tenir à part les actes qui se présentent comme des certificats, mais qui sont en réalité des autorisations produisant des effets juridiques autonomes : certificats CE pour les véhicules à moteur, permis de conduire, etc. Voy. la distinction proposée par l'avocat général Saugmandsgaardøe (H.), entre les documents qui attestent de la situation d'une personne et les décisions qui établissent la situation de cette personne, conclusions de l'avocat général, présentées le 31 janvier 2018, *Alpenrind*, aff. C- 527/16, point 62.

529. La reconnaissance de tels actes soulève des problèmes complexes. Comme les actes « constatatifs » d'un État membre sont directement acceptés par l'administration des autres États membres, on pourrait considérer que leur reconnaissance relève des mécanismes de reconnaissance directe. Cependant, comme ils n'y produisent pas d'effets juridiques à titre autonome, mais seulement dans la mesure où ils sont pris en considération par le droit de l'État d'accueil, leur reconnaissance se rapproche des mécanismes de reconnaissance indirecte du point de vue de leurs effets.[830].

B. Les cas de reconnaissance indirecte

530. Dans le droit de l'Union européenne, la reconnaissance indirecte a deux fondements[831]. Elle est de nature « règlementaire » lorsqu'elle a pour origine un acte de droit dérivé de l'Union. Elle est « judiciaire » quand elle prend pour fondement la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union faisant application des dispositions du droit primaire relatives à la libre circulation.

531. La reconnaissance « judiciaire » constitue une forme privilégiée de la reconnaissance indirecte. Dans les matières non harmonisées, la Cour de justice considère de longue date que le droit primaire des libertés impose aux États membres de tenir compte des contrôles et des certifications effectués à l'étranger[832]. L'obligation de reconnaissance s'étend à tous les documents, attestations et certificats délivrés par un État membre dans la mesure où ils sont considérés comme équivalents à ceux de l'État d'accueil[833].

---

[830] Voy. également Biscottini (G.), « L'efficacité des actes administratifs étrangers », art cit, p. 683. L'auteur remarque que « nous sommes ici dans un domaine où les effets juridiques et les effets pratiques s'entremêlent de façon déconcertante » ; Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 760.

[831] Hatzopoulos (V.), « Le principe de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services », *Cahiers de droit européen*, 2010, vol. 1-2, p. 47.

[832] CJCE, 17 décembre 1981, *Biologishce Produkten*, aff. 272/80, point 16 ; CJCE, 15 octobre 1987, Heylens, aff. 222/86, point 13 ; CJCE 7 mai 1991, *Vlassopoulou*, aff. C-340/89, points 15-19 ; CJCE, décembre 1997, *Dafeki*, aff. C-336/94, points 18-21.

[833] Hatzopoulos (V.), « Le principe de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services », art cit, p. 74 et s.

532. Les articles 5, paragraphe 3 et 10, paragraphe 3, de la Directive Services rendent compte de la jurisprudence de la Cour :

> « Lorsqu'ils demandent à un prestataire ou à un destinataire de fournir un certificat, une attestation ou tout autre document prouvant qu'une exigence a été satisfaite, les États membres acceptent tout document d'un autre État membre qui a une fonction équivalente ou duquel il résulte que l'exigence concernée est satisfaite. Ils n'imposent pas la fourniture de documents d'un autre État membre sous forme d'original, de copie certifiée conforme ou de traduction certifiée ».

> « Les conditions d'octroi de l'autorisation pour un nouvel établissement ne doivent pas faire double emploi avec les exigences et les contrôles équivalents ou essentiellement comparables en raison de leur finalité, auxquels est déjà soumis le prestataire dans un autre État membre ou dans le même État membre ».

533. La législation européenne fournit plusieurs exemples de mécanismes de reconnaissance indirecte de nature « règlementaire ». On en rencontre plusieurs cas en matière d'autorisation de mise sur le marché. Par exemple, l'article 28 de la directive n° 2001/83 instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain subordonne l'efficacité transnationale d'une autorisation de mise sur le marché délivrée par un État membre à l'adoption d'une décision de reconnaissance dans les autres États membres. Des mécanismes similaires se rencontrent dans le règlement (CE) n° 1107/2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques[834] et dans le règlement (UE) n° 528/2012 concernant la mise à disposition sur le marché des produits biocides[835].

534. De même, le régime général de reconnaissance des qualifications professionnelles de la directive n° 2005/36/CE introduit un système de reconnaissance indirecte des titres de qualification qui conditionnent l'accès à une profession réglementée. L'article 13, paragraphe 1 de la directive dispose qu'un État membre « accorde l'accès à cette profession et son exercice dans les mêmes conditions que pour les nationaux aux demandeurs qui possèdent l'attestation de compétence ou le titre de formation qui est prescrit par un autre État membre pour accéder à cette même profession sur son territoire

---

[834] Article 40, Règlement (CE) n ° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil, *JO* L 309 du 24.11.2009.

[835] Articles 33 et 34, Règlement (UE) n ° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, *JO* L 167 du 27.6.2012, pp. 1-123.

ou l'y exercer ». La reconnaissance en question n'a cependant pas de caractère automatique. La directive demeure conforme à la jurisprudence de la Cour selon laquelle, lorsque les autorités compétentes d'un État membre « examinent la demande d'un ressortissant d'un autre État membre tendant à obtenir l'autorisation d'exercer une profession réglementée », elles doivent procéder à « une comparaison entre, d'une part, la qualification attestée par ses diplômes, certificats et autres titres ainsi que par son expérience professionnelle pertinente et, d'autre part, la qualification professionnelle exigée par la législation nationale pour l'exercice de la profession en cause »[836].

C. Les modalités d'application de la reconnaissance indirecte

535. La reconnaissance indirecte, tout comme la reconnaissance directe, suppose que soient satisfaites certaines conditions préalables à la reconnaissance (1) et s'appuie sur des procédures spécifiques (2).

1) Les conditions de la reconnaissance indirecte

536. La reconnaissance indirecte repose sur l'adoption de mesures d'harmonisation semblables à celles que nous avons déjà rencontrées pour la reconnaissance directe[837]. Précisons seulement que la reconnaissance indirecte impliquant une opération au cours de laquelle l'État d'accueil apprécie l'équivalence entre la décision étrangère dont la reconnaissance est sollicitée et une décision nationale similaire, il ne devrait logiquement pas s'y rencontrer de cas d'harmonisation complète. C'est sous l'angle procédural que la reconnaissance indirecte présente ses aspects les plus originaux par rapport à la reconnaissance directe.

---

[836] CJUE, 13 novembre 2003, *Morgenbesser*, aff. C- 234/97, *Rec.*, p. I-13467, point 57.

[837] Voy. supra. n° 481 et s.

2) La procédure de reconnaissance indirecte

537. Pas plus que pour la reconnaissance directe, il n'existe de procédure unique en matière de reconnaissance indirecte[838]. Il est toutefois possible de dégager quelques caractéristiques communes aux procédures de reconnaissance indirecte.

538. En premier lieu, la reconnaissance indirecte est par nature dépourvue de caractère automatique[839]. Au contraire, chaque fois que le titulaire d'une autorisation ou d'un diplôme délivré dans un premier État membre entend se prévaloir de ses effets dans un autre État membre, il doit déposer une demande de reconnaissance dans le second État. La demande doit être renouvelée pour chaque État membre dans lequel la reconnaissance est souhaitée. La reconnaissance indirecte suppose par conséquent, au minimum, l'existence de deux procédures et de deux décisions distinctes : la procédure et la décision que nous pouvons appeler « de référence »[840] dans le premier État saisi, d'une part ; de l'autre, la procédure et la décision « de reconnaissance » dans l'État d'accueil.

539. L'article 33, paragraphe 1, du règlement n° 528/2012 concernant la mise à disposition sur le marché des produits biocides dispose ainsi que :

> « Le demandeur souhaitant obtenir la reconnaissance mutuelle séquentielle, dans un ou plusieurs États membres […], de l'autorisation nationale d'un produit biocide déjà accordée dans un autre État membre […] soumet à chacune des autorités compétentes des États membres concernés une demande contenant, dans chaque cas, une traduction de l'autorisation nationale délivrée par l'État membre de référence dans les langues officielles exigées par l'État membre concerné ».

540. De la même manière, pour la mise sur le marché des médicaments, l'article 28, paragraphe 2, de la directive n° 2001/83 précise que :

> « Afin d'obtenir la reconnaissance […] par un ou plusieurs États membres, de l'autorisation délivrée par un État membre, le titulaire de l'autorisation soumet une

---

[838] De Lucia (L.), « Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts », art cit, p. 30.

[839] Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 779. Gerontas (A.), « Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions », art cit, p. 427.

[840] La paternité de l'expression revient G. Sydow. La législation européenne parle quant à elle d' « État membre de référence » pour désigner l'État membre qui a rendu la première décision. Sydow (G.), *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union : zur horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit der europäischen Verwaltungen am Beispiel des Produktzulassungsrechts*, *op. cit*, p. 182 et s.

demande de mise sur le marché à l'autorité compétente du ou des États membres concernés, ainsi que les informations et documents visés à l'article 8, à l'article 10, paragraphe 1, et à l'article 11 ».

541. En second lieu, le droit de l'Union encadre étroitement la procédure de reconnaissance. Il fixe la liste des documents qui doivent obligatoirement accompagner la demande de reconnaissance[841]. Il détermine la procédure suivie par les autorités de l'État d'accueil, y compris les délais dans lesquels elles sont tenues de rendre leur décision. Enfin, il établit une liste limitative de motifs de non reconnaissance et précise les conséquences qui résultent d'un tel refus.

542. L'existence de solutions divergentes portant sur une même demande serait préjudiciable au bon fonctionnement du marché intérieur. C'est la raison pour laquelle les actes de droit dérivé prévoient des mécanismes de règlement des différends lorsqu'un État membre refuse de reconnaitre la décision de référence ou une attestation rendue dans un premier État membre[842].

II. Les effets de la reconnaissance indirecte

543. À proprement parler, les mécanismes de reconnaissance indirecte ne donnent pas lieu à une extension des effets de la décision administrative étrangère. En effet, c'est par l'intermédiaire d'un acte formel de l'État d'accueil que le contenu de la décision étrangère est réceptionné dans l'ordre juridique de l'État d'accueil. L'existence de la décision étrangère crée toutefois des obligations de nature procédurale pour l'État d'accueil (A). Ce dernier est tenu de prendre en considération le contenu de la décision étrangère qui bénéficie ainsi d'une force probante dans l'État d'accueil (B).

---

[841] Par exemple, l'article 42, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 indique que sont joints à la demande de reconnaissance « a. une copie de l'autorisation accordée par l'État membre de référence ainsi qu'une traduction de l'autorisation dans une langue officielle de l'État membre recevant la demande ; b. une déclaration officielle selon laquelle le produit phytopharmaceutique est identique à celui autorisé par l'État membre de référence ; c. un dossier complet ou un dossier récapitulatif visé à l'article 33, paragraphe 3, à la demande de l'État membre ; d. un rapport d'évaluation de l'État membre de référence contenant des informations sur l'évaluation du produit phytopharmaceutique et la décision prise à son égard ».

[842] Voy. infra. n° 793 et s.

A. Les effets procéduraux de la décision étrangère

544. La reconnaissance indirecte confère à la décision reconnue une efficacité que l'on peut qualifier de procédurale. Lorsqu'il exerce ses compétences, l'État d'accueil se trouve lié par le contenu de la décision étrangère (1). En dépit du caractère indirect de la reconnaissance, l'annulation ou la modification de l'acte a des répercussions dans l'État d'accueil (2).

1) L'encadrement des compétences de l'État d'accueil

545. Dans le cadre des mécanismes de reconnaissance indirecte, la décision étrangère produit des effets sur les compétences de l'État d'accueil, mais ceux-ci sont « négatifs et exclusivement d'une nature procédurale »[843]. C'est-à-dire qu'en présence d'un acte administratif étranger, les autres États membres

> « se voient refuser le droit de conduire de manière indépendante leur propre procédure administrative et d'adopter une décision sans tenir compte de la décision de référence préalablement édictée »[844].

546. Ils doivent intégrer à leur procédure les contrôles et les évaluations sur le fondement desquels la décision étrangère a été rendue. Pour le dire autrement, en présence d'une décision de référence, l'État d'accueil n'est pas privé du pouvoir de subordonner la commercialisation d'un bien ou l'exercice d'une activité sur son territoire à une procédure d'autorisation[845]. En revanche, il n'est pas autorisé à reproduire les contrôles et les

---

[843] « Negative and exclusively of a procedural nature », « Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions », art cit, p. 440 ; De Lucia (L.), « Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts », art cit, p. 31.

[844] « The other Member States are legally denied the right to carry out their own, independent administrative procedure and to take any decision without respect to the previously issued reference decision », Gerontas (A.), « Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions », art cit, pp. 440-441.

[845] C'est une différence essentielle avec les décisions administratives transnationales qui privent purement et simplement l'État d'accueil de cette faculté.

vérifications qui ont été effectués dans l'État de la décision de référence[846]. On a pu qualifier ce phénomène d'« effet barrière transnational »[847].

547. Parfois le droit de l'Union européenne détermine précisément les effets juridiques qui doivent obligatoirement être attachés à une décision étrangère, ne laissant ainsi aucune véritable marge de manœuvre à l'État de reconnaissance. C'est notamment le cas du système général de reconnaissance des diplômes dans la directive n° 2005/36. La directive prévoit les mesures compensatoires que les États membres doivent obligatoirement proposer aux détenteurs de diplômes étrangers qui ne sont pas jugés équivalents aux diplômes nationaux correspondants. En présence d'une différence substantielle entre la formation de l'État d'origine et celle de l'État d'accueil, l'État d'accueil doit proposer au migrant de passer une épreuve d'adaptation ou de suivre un stage d'aptitude[848]: Le recours à ces mesures compensatoires est par ailleurs soumis au principe de proportionnalité : l'État d'accueil doit prendre en compte l'expérience professionnelle du migrant[849] et les mesures de compensation doivent nécessairement porter sur des matières ne figurant pas dans la formation initiale du migrant[850]. L'État d'accueil ne peut donc en aucun cas recourir à ces mesures pour contrôler des compétences déjà validées dans l'État d'origine ou pour imposer au migrant de se soumettre aux épreuves du diplôme national correspondant[851]. L'existence du diplôme étranger restreint donc considérablement la liberté d'action de l'État d'accueil.

548. De la même manière, la délivrance de certificat A1 (anciennement E 101) par les autorités compétentes d'un État membre, à un travailleur qui se déplace dans un autre État membre, lie les institutions de l'État membre dans lequel le travailleur se rend pour

---

[846] CJCE, 1981, *Frans-Nederlandse Maatschappij voor biologische Producten*, aff. C-272/80 ; CJCE, 1989, *Bouchara*, aff. C-25/88.

[847] Gerontas (A.), « Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions », art cit, p. 441.

[848] Il existe cependant une exception à ce principe en cas de différences trop importantes entre la nature et la durée des formations dans l'État d'accueil et dans l'État d'origine, article 13, §4, de la directive n° 2005/36.

[849] Articles 16 à 19 de la directive n° 2005/36.

[850] Article 13, §1, h) de la directive n° 2005/36.

[851] Par exemple, CJCE, 9 septembre 2003, *Isabel Burbaud c/ Ministère de l'emploi et de la solidarité*, aff. C-285/01, *Rec. 2003, pp. I-8219.*

effectuer un travail[852]. Le certificat atteste de l'affiliation du travailleur au régime de sécurité sociale de l'État membre auquel appartiennent les autorités émettrices. Selon la jurisprudence constante de la Cour de justice :

> « aussi longtemps que le certificat E 101 n'est pas retiré ou déclaré invalide, l'institution compétente de l'État membre dans lequel le travailleur effectue un travail doit tenir compte du fait que ce dernier est déjà soumis à la législation de sécurité sociale de l'État membre où est établie l'entreprise qui l'emploie et cette institution ne saurait, par conséquent, soumettre le travailleur en question à son propre régime de sécurité sociale »[853].

549. Il n'appartient pas non plus aux l'État d'accueil de contrôler la validité ni d'écarter unilatéralement le certificat délivré par un autre État membre. Lorsqu'elle a des doutes sur la validité du certificat ou sur l'exactitude des faits qui y sont attestés, l'institution compétente de l'État d'accueil doit suivre la procédure établie par les textes et adresser une demande de réexamen à l'autorité émettrice[854]. En cas de désaccord persistant, les autorités de l'État d'accueil et de l'État d'émission peuvent saisir la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale en vue d'obtenir une conciliation[855].

2) Les conséquences du retrait, de l'annulation ou d'une modification de la décision étrangère

550. Une fois qu'un État membre a adopté une décision de reconnaissance, cette dernière produit ses effets dans l'État d'accueil indépendamment de la décision administrative d'origine. On serait alors tenté de penser que le retrait, l'annulation ou la modification de la décision administrative de référence dans son État d'origine est sans

---

[852] Article 5, § 1, du règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

[853] CJCE, 30 mars 2000, *Banks e. a.*, aff. C-178/97, *Rec.*, p. I-2005, point 42 ; CJUE, 27 avril 2017, *ARosa Flussschif*, aff. C-620/15, point 43.

[854] Article 5, § 2, du règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n o 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. CJCE, 30 mars 2000, *Banks e. a.*, aff. C-178/97, *Rec.*, p. I-2005, point 43 ; CJUE, 27 avril 2017, *ARosa Flussschif*, aff. C-620/15, point 44.

[855] Article 5, § 4, du règlement (CE) n° 987/2009.

incidence sur les effets de la décision de reconnaissance dans l'État d'accueil[856]. Pourtant telle n'est pas la solution qui a été retenue par le législateur européen. La législation européenne témoigne au contraire d'une volonté de préserver l'unité du marché en empêchant l'apparition de situations « boiteuses », pour reprendre l'expression utilisée en droit international privé.

551. Le règlement n° 1107/2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et le règlement n° 528/2012 concernant la mise sur le marché des produits biocides [857] prévoient que lorsqu'un État membre retire ou modifie une autorisation, les États membres qui avaient procédé à sa reconnaissance la retirent ou la modifient en conséquence[858].

552. Dans le même esprit, mais en empruntant une autre voie procédurale, la directive n° 2001/83 instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain dispose que lorsqu'un État membre estime nécessaire de procéder à la suspension, au retrait ou à la modification d'une autorisation de mise sur le marché bénéficiant de la reconnaissance mutuelle, une décision de la Commission se substitue aux décisions nationales[859].

B. La reconnaissance de la force probante de la décision étrangère

553. Compte tenu de son fonctionnement, la reconnaissance indirecte se caractérise par une absence d'efficacité substantielle de la décision administrative étrangère dans l'État d'accueil. La décision de référence et la décision de reconnaissance produisent chacune leur effet juridique dans leur ordre juridique respectif.

---

[856] Voy. en ce sens, De Lucia (L.), « Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts », art cit, p. 31 ; Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 774-775.

[857] Article 48, § 3, du règlement (UE) n° 528/2012.

[858] Article 44, § 4, du règlement (CE) n° 1107/2009.

[859] Article 36, § 1, de la directive (CE) n° 2001/83.

554. Faut-il pour autant considérer que la décision étrangère est dépourvue de tout effet dans l'État de reconnaissance ? Pour répondre à cette question, un détour par le droit international privé peut se révéler utile. La doctrine privatiste distingue en effet les effets attachés à la valeur normative du jugement étranger[860] et les effets qui ne mettent pas en cause la normativité du jugement étranger[861]. En prenant appui sur cette distinction, nous parlerons de force probante pour désigner les effets de la reconnaissance qui ne mettent pas en cause la normativité de la décision administrative étrangère.

555. La doctrine s'accorde à dire que la distinction entre la reconnaissance des effets juridiques d'une décision administrative étrangère et sa force probante est parfois difficile à établir[862]. Cela est peut-être dû au fait que la question se situe « dans un domaine où les effets juridiques et les effets pratiques s'entremêlent de façon déconcertante »[863]. Tâchons toutefois de clarifier ce que peut recouvrir cette force probante pour les actes administratifs.

556. Nous pouvons nous faire une première idée de la nature de cette force probante à travers les écrits de la doctrine. Le professeur Biscottini écrit que,

> « quand ce sont les faits constatés à l'étranger qui ont de l'importance pour nous, les actes qui s'y rapportent n'ont pas, chez nous, de valeur juridique ; ils n'ont qu'une valeur de document et ne doivent pas être soumis aux procédures prévues pour attribuer une efficacité aux actes étrangers »[864].

557. De même pour le professeur Wenander,

> « les décisions administratives étrangères peuvent aussi avoir des conséquences dans des situations où elles ne se voient pas attribuer d'efficacité juridique au sens strict. Tel est le cas si une autorisation administrative de l'État A est utilisée comme preuve quand les autorités de l'État B se prononcent sur une demande d'autorisation en application de la législation de l'État B »[865].

---

[860] Ceux-ci comprennent l'efficacité substantielle, l'autorité négative de chose jugée et la force exécutoire.

[861] Ceux-ci comprennent les effets de fait,la force probante et l'effet de titre..

[862] Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 760

[863] Biscottini (G.), « L'efficacité des actes administratifs étrangers », art cit, p. 683.

[864] *Ibid.*, p. 689.

[865] « Foreign administrative decisions could also have consequences in situations where they are not attributed legal effects in a narrow sense. This is the case if a foreign administrative autorisation from state A is used as evidence when the administrative authorities of state B decide on an application for an

558. Il ajoute plus loin que « cela implique une confiance de base dans les actions et les décisions des autorités étrangères. En vertu d'un semblable régime de coopération, une autorité nationale ne peut pas ignorer le contenu d'une décision administrative étrangère au seul motif qu'elle est étrangère »[866]. Enfin, le professeur Hatzopoulos remarque que dans certains cas, la jurisprudence de la Cour de justice « exige la reconnaissance mutuelle de tous les éléments dont dépend une autorisation ou une inscription sur un registre – sauf l'autorisation/l'inscription en tant que telle »[867].

559. En pratique, la force probante des décisions étrangères se manifeste dans deux hypothèses. En premier lieu, la force probante des décisions étrangères se déploie dans le cadre de la « reconnaissance judiciaire » lorsque l'État d'accueil refuse de considérer une décision étrangère comme équivalente à une décision nationale. Le refus de reconnaissance permet à l'État d'accueil d'écarter les effets juridiques de l'acte dans son ordre juridique, mais il ne lui permet pas d'ignorer son contenu[868].

560. En second lieu, la force probante des décisions étrangères intervient, par principe, à chaque fois que la « reconnaissance règlementaire » porte spécifiquement sur des éléments de fait dont l'acte administratif étranger se contente d'attester l'existence – et

---

autorisation under the legislation of state B », Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 760.

[866] *Ibid.*, p. 783.

[867] Hatzopoulos (V.), « Le principe de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services », art cit, p. 87 note 130.

[868] Parmi de nombreux exemples, voy. CJCE, 28 novembre 1978, *Choquet*, aff. C-16/78, *Rec.* p. 2293, point 8 : si un État membre n'est pas tenu de reconnaitre le permis de conduire délivré par un autre État membre à un ressortissant communautaire installé sur son territoire, l'exigence d'une épreuve faisant manifestement double emploi avec une épreuve subie dans l'État membre de délivrance serait contraire à la liberté de circulation des personnes ; CJCE, 17 septembre 1998, *Procédure pénale contre Jean Harpegnies*, aff. C-400/96, *Rec.*, pp. I-5121, point 35 : « Ainsi que la Cour l'a déjà jugé, si un État membre est libre de soumettre un produit biocide qui a déjà fait l'objet d'un agrément dans un autre État membre à une nouvelle procédure d'examen et d'agrément, les autorités des États membres sont néanmoins tenues de contribuer à un allégement des contrôles dans le commerce intracommunautaire et de prendre en considération les analyses techniques ou chimiques ou les essais en laboratoire déjà effectués dans un autre État membre ». Voy. également CJCE, 17 décembre 1981, *Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, 272/80, Rec.*, p. 3277, point 14 ; CJCE, 27 juin 1996, *Brandsma*, aff. C-293/94, *Rec.*, pp. I-3059, point 12 CJCE, 7 mai 1991, *Vlassopoulou*, points 15-19 ; CJCE, 14 septembre 2000, *Hocsman*, aff. C-238/98, *Rec.* I-6623, point 39-40. Dans le même sens, l'article 10, §2, de la Directive 2006/123/CE : « Les conditions d'octroi de l'autorisation pour un nouvel établissement ne doivent pas faire double emploi avec les exigences et les contrôles équivalents ou essentiellement comparables en raison de leur finalité, auxquels est déjà soumis le prestataire dans un autre État membre ou dans le même État membre ».

donc *a fortiori* pour les attestations[869]. La reconnaissance indirecte ne vise alors pas tant à permettre à un acte étranger de produire des effets de droit – effets dont il est parfois même dépourvu – sur le territoire d'un autre État, qu'à la prise en considération des constatations et des contrôles réalisés par les autorités étrangères. Ceux-ci sont présumés être dignes de confiance en vertu de la confiance réciproque que s'accordent les États membres.

561. Tel est le cas par exemple pour la reconnaissance des diplômes dans le système général : il n'est pas attribué de valeur juridique au diplôme étranger, mais l'État d'accueil est tenu de prendre en considération la durée et le contenu de la formation sanctionnée par ce diplôme afin de savoir si elle est équivalente à la formation délivrée dans l'État de reconnaissance. Il en va de même concernant les autorisations de mise sur le marché régies par des mécanismes de reconnaissance indirecte. L'État d'accueil s'appuie sur les contrôles et les évaluations effectuées dans un État membre étranger pour rendre sa propre décision.

562. Enfin, la directive n° 2014/101/UE relative à certaines règles régissant les actions en dommages et intérêts en droit national pour les infractions aux dispositions du droit de la concurrence des États membres et de l'Union européenne, fournit un exemple intéressant de prise en considération des décisions administratives étrangères[870]. La directive fixe les règles relatives aux actions en dommages et intérêts intentées par des particuliers ou des entreprises contre les auteurs d'une infraction au droit de la concurrence ; ce que la doctrine anglo-saxonne qualifie de *private enforcement*. Un requérant est admis à intenter une action en réparation dans un État membre sur le fondement d'une infraction au droit de la concurrence constatée par une décision définitive d'une autorité de concurrence d'un autre État membre. L'article 9, paragraphe 2, précise que :

---

[869] Ho-Dac (M.), *La loi du pays d'origine en droit de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 292 ; Pamboukis (C.), *L'acte public étranger en droit international privé*, *op. cit.*, p. 218.

[870] Directive 2014/104/UE du Parlement et du Conseil du 26 novembre 2014 relative à certaines règles régissant les actions en dommages et intérêts en droit national pour les infractions aux dispositions du droit de la concurrence des États membres et de l'Union européenne, *JO* L 349 du 5.12.2014, pp. 1-19.

> « Les États membres veillent à ce que […] cette décision finale puisse, conformément au droit national, être présentée devant leurs juridictions nationales au moins en tant que preuve *prima facie* du fait qu'une infraction au droit de la concurrence a été commise et, comme il convient, puisse être examinée avec les autres éléments de preuve apportés par les parties ».

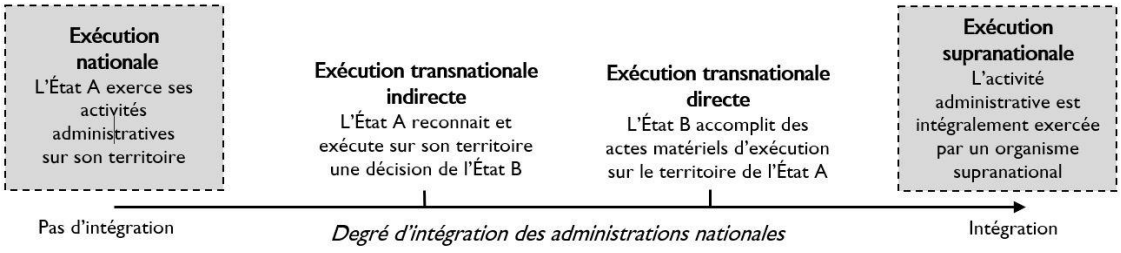
563. Dans tous les cas, la prise en considération du contenu des décisions étrangères est favorable aux libertés de circulation, dans la mesure où elle permet d'éviter une multiplication des contrôles et des procédures portant sur des éléments similaires dans chaque État membre.

Chapitre 2 : Les techniques d'exécution des décisions administratives étrangères

564. Une décision administrative étrangère peut non seulement être reconnue dans un autre État, mais elle peut aussi y être exécutée. C'est-à-dire qu'une décision adoptée par un État membre est mise en œuvre sur le territoire d'un autre État membre au moyen d'actes matériels d'exécution. Deux configurations sont envisageables. Dans une première configuration, l'État d'exécution n'est pas l'auteur de la décision administrative exécutée. Dans une deuxième configuration, l'État d'édiction procède directement à l'exécution de sa décision sur le territoire d'un autre État.

565. À l'instar de la reconnaissance, les mécanismes d'exécution des décisions administratives étrangères peuvent être rangés le long d'une échelle dont les deux pôles extrêmes sont constitués d'un côté par le refus d'exécuter les décisions étrangères, de l'autre par des mécanismes d'exécution supranationaux.

Figure 3. <u>Les échelles de l'exécution</u>



566. Entre ces deux pôles, l'exécution transnationale d'une décision étrangère peut prendre deux formes. En premier lieu, le droit de l'Union introduit des procédures d'assistance administrative qui permettent à une décision nationale d'être reconnue et mise à exécution par un autre État : il s'agit d'une exécution transnationale indirecte (Section 1). De manière plus originale, le droit de l'Union autorise parfois les autorités d'un État membre à intervenir sur le territoire d'un autre État pour y accomplir des actes matériels d'exécution. On parle alors d'exécution transnationale directe (Section 2).

Section 1 : L'exécution transnationale indirecte et l'assistance administrative

567. Le droit de l'Union européenne introduit des procédures d'assistance administrative qui permettent à un État membre d'obtenir l'exécution de ses décisions auprès d'un autre État membre : la décision nationale est reconnue par un autre État membre qui prend toutes les mesures nécessaires à son exécution sur son territoire. L'exécution transnationale indirecte est une des formes prise par l'assistance administrative (I). Ses effets soulèvent de nombreuses questions (II).

I. Les mécanismes d'exécution transnationale indirecte et d'assistance administrative

568. Après avoir introduit les notions d'exécution transnationale indirecte et d'assistance administrative (A), nous présenterons les différents cas d'exécution indirecte qui se rencontrent dans le droit de l'Union européenne (B). La partie se termine par l'étude des modalités de leur mise en œuvre (C).

A. La notion d'exécution transnationale indirecte

569. L'exécution transnationale indirecte peut être rattachée à l'assistance administrative (1). Plus généralement, l'assistance administrative a, sous ses différentes formes, partie liée avec la question de l'efficacité des décisions administratives étrangères (2).

1) L'appartenance de l'exécution transnationale indirecte à l'assistance administrative

570. L'exécution transnationale indirecte désigne les mécanismes par lesquels les autorités publiques d'un État recourent à des actes matériels d'exécution pour mettre en œuvre une décision étrangère sur leur territoire. Cette forme d'exécution relève communément des procédures d'assistance administrative. L'assistance administrative peut se définir comme tout acte accompli par une administration nationale, à la demande

d'une administration étrangère, dans le but de permettre et de faciliter l'accomplissement des fonctions administratives de l'administration requérante[871].

571. L'existence de procédures d'assistance administrative est une conséquence de l'interdiction que le droit international fait aux États d'exercer une activité de puissance publique sur le territoire d'un État étranger[872]. L'exécution indirecte ne remet pas en cause le principe de territorialité du droit international public qui interdit à un État d'accomplir des actes de puissance publique sur le territoire d'un autre État sans son consentement[873]. En effet, dans le cadre d'une exécution transnationale indirecte, c'est l'État territorialement compétent qui accomplit les actes d'exécution requis.

572. Par ailleurs, l'exécution indirecte suppose la reconnaissance de la décision étrangère, car il n'est pas concevable qu'un État procède à l'exécution d'une décision dont il ne reconnait pas les effets. La décision administrative étrangère produit donc des effets normatifs en dehors des frontières de son État d'origine. Cependant sa mise en œuvre repose sur l'adoption de mesures dans l'État d'accueil.

2) Le rattachement de l'assistance administrative à la question de l'efficacité des décisions administratives étrangères

573. L'assistance administrative porte principalement sur trois types d'objets[874]. En premier lieu, elle peut porter sur la collecte et la transmission d'informations qui sont nécessaires à l'accomplissement d'une procédure administrative étrangère. En second lieu, l'assistance administrative peut porter sur la notification d'actes et de documents administratifs étrangers. Enfin, elle peut porter sur l'exécution d'une décision administrative étrangère. La relation de ces trois objets avec la question de l'efficacité des décisions administratives étrangères est variable.

---

[871] Loebenstein (E), *International Mutual Assistance in Administrative Matters*, s.l., Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Supplementum 2, 1972, p. 11.

[872] Wettner (F.), « The General Law of Procedure of EC Mutual Administrative Assistance », art cit, p. 309.

[873] Voy. supra. n°65 et s.

[874] Wettner (F.), « The General Law of Procedure of EC Mutual Administrative Assistance », art cit, p. 310 ; Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, p. 413.

574. À l'évidence, les procédures d'assistance administrative qui consistent à permettre à un État d'exécuter une décision administrative étrangère se rattachent à la question de l'efficacité des décisions administratives étrangères.

575. La relation à la question de l'efficacité des décisions administratives étrangères est plus ténue concernant les autres formes de l'assistance administrative : l'échange d'informations, la réalisation d'enquêtes et la notification d'actes et de documents étrangers. Si ces mesures constituent bien des actes d'exécution accomplis à la demande d'un État étranger, il ne s'agit pas à proprement parler d'exécuter une décision administrative étrangère (sauf éventuellement à considérer que la demande d'assistance puisse s'apparenter à une décision administrative étrangère[875]). La réalisation d'une enquête et l'échange d'informations s'intègrent en tant qu'actes préparatoires à la procédure décisionnelle de l'État requérant[876]. Plutôt que d'exécuter une décision administrative étrangère, il s'agit donc d'une forme de participation à l'activité administrative étrangère Il en va également ainsi pour les mécanismes de notification, compte tenu du fait que la notification permet notamment de déterminer la date d'entrée en vigueur de l'acte et le point de départ des délais de recours contentieux.

576. Toutefois, ces formes d'assistance se rattachent à la question de l'efficacité des décisions administratives étrangères de deux manières. Tout d'abord, du point de vue de l'État qui a sollicité l'assistance administrative, se pose la question de l'admissibilité dans son ordre juridique des preuves et des informations collectées par l'État requis. De la même façon, l'État requérant est confronté à la question de l'efficacité des notifications qui sont réalisées pour son compte par un État étranger.

---

[875] Se prononçant contre l'assimilation des demandes d'assistance administrative à des décisions administratives, voy. Wettner (F.), « The General Law of Procedure of EC Mutual Administrative Assistance », art cit, p. 313.

[876] Voy. en ce sens concernant une demande d'information en matière fiscale, Conclusions de l'avocat général Kokott présentée le 6 juin 2013, *Sabou*, aff. C-276/12, *Rec. num.*, point 56.

B. Les cas d'exécution indirecte et d'assistance administrative

577. Le droit de l'Union européenne ne contient pas de règlementation de portée générale relative à l'assistance administrative[877]. L'article 4, paragraphe 3, TUE relatif au principe de coopération loyale ne constitue pas une base juridique autonome pour les obligations d'assistance mutuelle des États membres[878]. Comme en matière de reconnaissance, les règles applicables sont à rechercher dans les textes de droit dérivé, notamment en matière de coopération fiscale[879] et douanière[880], de sécurité sociale[881], de droit de la concurrence[882], de droit des étrangers[883] ou encore dans la règlementation des marchés financiers[884], pour ne citer que quelques exemples. Parfois l'assistance mutuelle a pour origine la jurisprudence de la Cour de justice[885] ou la conclusion d'une convention portant sur la coopération administrative entre États membres[886].

578. Les mécanismes d'assistance administrative qui impliquent l'adoption d'actes matériels tels que l'envoi d'informations, l'accomplissement d'enquête et la notification

---

[877] ReNEUAL, *Model Rules on EU Administrative Procedure*, Book V – Mutual Assistance, 2014, p. 203 ; Wettner (F.), « The General Law of Procedure of EC Mutual Administrative Assistance », art cit, p. 307.

[878] Voy . supra n°391 et s.

[879] Articles 10 à 13 de la Directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures, *JO* L 84 du 31.3.2010, pp. 1–12

[880] Règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des règlementations douanière et agricole, *JO* L 82 du 22.3.1997, pp. 1-16.

[881] Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, *JO* L 166 du 30.4.2004, pp. 1-123, art. 76 et s.

[882] Règlement (CE) n° 1/2003, articles 11 et s., 20, § 5 et 6, et 22.

[883] Articles 1 et 3 de la Directive n°2001/40/CE sur la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants des pays tiers, *JO* L 149 du 2.6.2001, pp. 34-36.

[884] Directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE, *JO* L 173 du 12.6.2014, pp. 349-496.

[885] CJCE, 21 septembre1987, *Hoechst c. Commission*, aff. jointes C-46/87 et 277/88, *Rec.*, p. I-2859, points 19 et 33 ; CJCE, 2002, *Roquette Frères*, aff. C-94/00, *Rec.*, p. I-9011, points 22 à 29.

[886] Par exemple, la convention Naples II sur l'assistance mutuelle et la coopération entre les administrations des douanes , articles 6 à 15. Acte du Conseil 98/C 24/01 du 18 décembre 1997.

d'actes sont monnaie courante en droit de l'Union[887]. Par contre, les mécanismes portant spécifiquement sur l'exécution indirecte d'une décision administrative étrangère sont peu nombreux, surtout lorsqu'on les compare aux mécanismes similaires qui interviennent dans le domaine de la coopération judiciaire civile et pénale[888]. Dans quelques rares cas, l'exécution indirecte d'une décision administrative peut résulter de l'application de textes relatifs à la coopération pénale. Tel est notamment le cas avec la décision-cadre n° 2005/214/JAI sur la reconnaissance mutuelle des sanctions pécuniaires ou avec la directive n° 2011/99/UE relative à la décision de protection européenne[889].

579. Dans d'autres cas, le droit dérivé introduit des mécanismes portant spécifiquement sur l'exécution de décisions de nature administrative. Ainsi la directive n° 2001/40/CE sur la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement[890] permet à un État membre de mettre à exécution une décision d'éloignement adoptée par un autre État membre à l'encontre d'un ressortissant d'un État tiers. Le règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale introduit un mécanisme de recouvrement transnational des créances de sécurité sociale. Dans le même sens, la directive n° 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances fiscales permet à un État membre de s'adresser à un autre État membre pour obtenir le recouvrement de ses créances fiscales[891]. Enfin, la directive n° 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive n° 96/71/CE

---

[887] Outre les règlementations évoquées ci-dessus, voy. encore parmi de nombreux exemples : Directive n° 89/608/CEE du Conseil, du 21 novembre 1989, relative à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des législations vétérinaire et zootechnique, *JO* L 351 du 2.12.1989, p. 34-37 ; Directive n° 2006/123 dite « Services », articles 28 et s. ; Règlement n° 882/2004 du Parlement et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux, *JO* L 15 du 30.4.2004, p. 1 à 141, articles 34 et s.

[888] Voy. supra n° 234 et s.

[889] Voy. supra n° 237.

[890] Directive n°2001/40/CE sur la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants des pays tiers, *JO* L 149 du 2.6.2001, pp. 34-36.

[891] Articles 10 et s. de la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures, *JO* L 84 du 31.3.2010, p. 1–12

concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services permet à un État membre d'obtenir dans un autre État membre l'exécution d'une sanction ou d'une amende administrative prononcée à l'encontre d'une entreprise établie dans ce dernier État en raison d'une violation de la législation applicable au détachement de travailleurs[892].

C. Les modalités de l'exécution indirecte et de l'assistance administrative

580. L'assistance administrative n'est pas régie par un corpus de règles cohérentes s'agissant aussi bien des contours de la notion que de son régime juridique[893]. Il reste néanmoins possible de dégager quelques principes structurant en ce qui concerne les conditions de l'assistance (1) et les procédures d'assistance (2).

1) Les conditions de l'assistance administrative

581. Les demandes d'assistance présentées à l'État requis ont un caractère contraignant. Celui-ci résulte des obligations formulées dans les textes de droit dérivé[894], mais on peut également le rattacher au principe de coopération loyale[895]. Les obligations d'assistance qui pèsent sur les États membres ne sont pas pour autant inconditionnelles. Le droit de l'Union fixe tout d'abord la liste des informations et des documents qui doivent impérativement accompagner les demandes d'assistance administrative. Les États membres ne sont pas tenus de donner suite à une demande incomplète[896].

---

[892] Articles 13 et s. de la directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n ° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur («règlement IMI»), *JO* L 159 du 28.5.2014, p. 11-31.

[893] Wettner (F.), « The General Law of Procedure of EC Mutual Administrative Assistance », art cit, p. 308.

[894] Voy. par exemple, CJUE, 16 mai 2017, *Berlioz*, aff. C-682/15, *Rec. num*.

[895] Wettner (F.), « The General Law of Procedure of EC Mutual Administrative Assistance », art cit. Voy. supra n°391 et s.

[896] Article 7, de la décision-cadre n° 2005/214/JAI ; article 17 de la directive 2014/67/UE .

582. Lorsque l'assistance administrative porte spécifiquement sur une demande d'exécution, il est nécessaire que la décision à exécuter ait un caractère exécutoire dans l'État membre requérant[897].

583. Par ailleurs, l'exécution ne peut pas porter sur une décision qui fait l'objet d'une contestation dans l'État membre d'origine[898]. Peu importe à ce titre que la contestation dans l'État d'origine de l'acte n'ait pas d'effet suspensif.

584. Pour les demandes d'exécution d'une sanction ou d'une amende administrative ou le recouvrement d'une créance fiscale[899], il est encore prévu que les demandes d'exécution ne peuvent avoir lieu que lorsque l'État requérant n'est pas en mesure de procéder lui-même à l'exécution ou lorsque cette exécution donnerait lieu à des difficultés disproportionnées[900].

585. En outre, il existe des limites aux obligations d'assistance. Ces limites sont établies dans les actes de droit dérivé, afin de ne pas être laissées à la discrétion des États membres[901]. Précisons que ces limitations sont extrêmement disparates d'un texte à l'autre et qu'elles rendent, en conséquence, malaisé tout effort de systématisation.

586. On retrouve toutefois pour les trois mécanismes d'exécution de sanction pécuniaire ou de recouvrement d'une créance fiscale l'application de la règle *de minimis* qui permet aux États membres d'être dégagés de leur obligation de coopération lorsque la

---

[897] Article 6, de la décision cadre n° 2001/40/CE ; article 79, § 1, du règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n o 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ; article 10, § 1, de la directive n° 2010/24/UE ; article 15, § 1, de la directive n° 2014/67 ;

[898] Article 78, § 2, a), du règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n o 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ; article 3, de la directive n° 2001/40/CE ; article 11, § 1, de la directive n° 2010/24/UE (et l'exception prévue à l'article 14, § 3, al. 3) ; article 15, §2, de la directive n° 2014/67/UE relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services. Voy. également, le dispositif de la décision-cadre n° 2005/214/JAI qui porte sur les décisions rendues à titre définitif.

[899] Pour une comparaison avec le droit international, comp. avec Loebenstein (E), *International Mutual Assistance in Administrative Matters*, *op. cit.*, p. 41 et s.

[900] Article 78, § 2, b), du règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n o 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ; Article 11, § 2, de la directive n° 2010/24/UE ; article 15, §2, de la directive ° 2014/67/UE.

[901] Voy. infra n° 693 et s.

demande d'exécution porte sur des montants considérés comme trop faibles pour donner lieu à une exécution extraterritoriale[902].

587. Parmi les autres motifs permettant à un État membre de se dégager de son obligation d'exécuter une décision administrative étrangère, on peut citer pêle-mêle et sans souci d'exhaustivité :

- le refus d'exécuter au motif que l'exécution entrainerait la mobilisation de ressources disproportionnées[903] ;
- le refus d'exécuter en raison du non-respect des droits de la défense garantis par la Constitution de l'État membre requis[904] ;
- le refus d'exécuter en raison des graves difficultés d'ordre économique et social qui pourraient résulter de l'exécution[905] ;
- le refus d'exécuter fondé sur l'existence de délais de prescriptions[906] ;
- le refus d'exécuter justifié par une violation des droits fondamentaux définis par l'article 6 TUE[907].

588. Les autres obligations d'assistance administrative font également l'objet de limitations. Par exemple, un État membre peut être autorisé à refuser de fournir des informations qu'il ne serait pas en mesure d'obtenir pour lui-même dans une situation similaire, qui divulgueraient un secret commercial, industriel ou professionnel, ou dont la

---

[902] Article 7, §2, h), de la décision-cadre n° 2005/214/JAI ; article 18, § 3, de la directive n° 2010/24/UE ; article 17, b), de la directive n° 2014/67/UE.

[903] Article 17, a) de la directive n° 2014/67/UE.

[904] Article 17, c) de la directive n° 2014/67/UE.

[905] Article 82, § 1, du règlement (CE) n° 987/200 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n o 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ; article 18, §1, de la directive n° 2010/24/UE.

[906] Article 81, § 2, b), du règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n o 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ; article 18, § 2, de la directive n° 2010/24/UE.

[907] Article 20, §3, de la décision-cadre n° 2005/214/JAI.

communication serait de nature à porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public de l'État membre requis[908].

2) La procédure d'assistance administrative

589. Dans la majorité des cas, le point de départ d'une procédure d'assistance administrative se situe dans une demande d'assistance que l'État dit requérant transmet aux autorités de l'État requis, parfois aussi qualifié d'État d'exécution[909]. Ainsi, l'exécution indirecte suppose que l'État membre d'origine de la décision à exécuter adresse une demande en ce sens aux autorités compétentes de l'État membre sur le territoire duquel la décision doit être exécutée[910]. Lorsque l'autorité de l'État requis qui reçoit la demande n'est pas compétente pour fournir l'assistance sollicitée, elle doit transmettre sans délai la demande à l'autorité compétente de l'État requis et en informer l'autorité requérante[911]. L'assistance administrative constituant un mécanisme de coopération au service de l'intérêt général, les personnes privées ne sont, en revanche, pas admises à formuler ce type de demandes[912].

590. Cependant, l'assistance administrative peut également intervenir en l'absence de toute demande. Tel est le cas lorsqu'un État décide spontanément d'apporter son aide à un autre État[913] ou, à l'inverse, lorsque l'obligation de coopération qui pèse sur l'État s'impose même en l'absence de toute demande, par exemple dans le cadre d'échange

---

[908] Article 76, § 3, du règlement n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n o 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, *JO* L 284 du 30.10.2009, p. 1-42 ; Article 5, § 2, de la directive n° 2010/24/UE. Voy. également, article 48, § 1, du règlement n° 515/97/CE.

[909] Par exemple, articles 4 à 7 de la directive n° 89/608/CEE ; article 36 du règlement (CE) n° 882/2004.

[910] Articles 10 et s. de la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures, *JO* L 84 du 31.3.2010, p. 1–12 ; Articles 13 et s. de la directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur («règlement IMI»), *JO* L 159 du 28.5.2014, p. 11-31.

[911] Par exemple, article 4, § 6, de la décision-cadre n° 2005/214/JAI et article 4, § 5, de la directive n° 2010/24/UE.

[912] Wettner (F.), « The General Law of Procedure of EC Mutual Administrative Assistance », art cit, p. 326.

[913] Article 8 de la directive n° 89/608/CEE ; article 37 du règlement (CE) n° 882/2004.

automatique et obligatoire d'informations[914]. En ce sens, le mécanisme de reconnaissance des décisions d'éloignement des étrangers en situation irrégulière constitue une hypothèse originale d'exécution indirecte. En effet, la directive n° 2001/40/CE introduit un mécanisme facultatif qui offre la possibilité à un État membre d'exécuter une décision d'éloignement étrangère, sans qu'une demande en ce sens n'ait à être formulée par l'État membre auteur de la décision.

591. La multiplication de mécanismes d'assistance spontanée ou automatique doit être mise en relation avec le développement d'un système d'administration intégrée à l'échelle de l'Union[915]. En assistant un autre État membre, l'État d'exécution prête certes main-forte à l'application d'une politique étrangère, mais plus encore, il œuvre à la réalisation des objectifs communs que sont le bon fonctionnement du marché intérieur ou la mise en place de l'ELSJ.

592. Dans le cadre des demandes d'assistance, les autorités requises doivent tenir les autorités requérantes informées des suites données à leur demande. En cas de refus d'assistance, l'autorité requise doit informer l'autorité requérante des motifs qui s'opposent à ce que sa demande soit satisfaite.

II. Les effets de l'exécution transnationale indirecte et de l'assistance administrative

593. Les mécanismes d'exécution indirecte impliquent la reconnaissance de la force exécutoire de la décision étrangère (A). Les autres mécanismes d'assistance administrative soulèvent quant à eux la question de l'admissibilité et de l'utilisation des informations et des preuves collectées à l'étranger (B). Plus largement, l'assistance administrative et l'exécution transnationale indirecte soulèvent des questions fondamentales relatives au droit applicable aux mesures d'exécution prises par l'État requis (C) et au règlement des aspects financiers de la coopération (D).

---

[914] Article 8 de la directive n° 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscale et abrogeant le règlement 77/799/CE, *JO* L 64 du 11.3.2011, p. 363-374.

[915] Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, p. 414.

A. La reconnaissance de la force exécutoire de la décision administrative étrangère

594. L'exécution indirecte d'une décision administrative étrangère suppose que celle-ci puisse directement et immédiatement être mise à exécution grâce à l'intervention des moyens de contrainte de l'État d'accueil. Elle signifie donc qu'un État membre consent à placer ses organes administratifs, policiers et judiciaires au service de l'accomplissement des finalités administratives d'un autre État. L'exécution d'une décision étrangère implique donc plus nettement la souveraineté de l'État que sa reconnaissance[916].

595. L'exécution est une forme de reconnaissance d'efficacité qui porte sur la force exécutoire de la décision étrangère (1). Il convient de s'interroger sur les conséquences du retrait de la décision sur l'exécution (2).

1) Le caractère automatique et direct de la force exécutoire de la décision administrative étrangère

596. En rendant possible l'exécution de certaines catégories de décisions administratives étrangères, le droit de l'Union européenne bouleverse les règles établies en matière d'exécution des actes étrangers.

597. Traditionnellement, seuls les jugements étrangers rendus en matière civile et commerciale peuvent être revêtus de la force exécutoire à l'issue d'une procédure nationale d'*exequatur*. L'*exequatur* une procédure préalable de contrôle qui rend possible l'exécution de la décision étrangère, mais qui reste distincte de l'exécution[917]. Lorsque l'État d'exécution exécute la décision étrangère, il agit sur le fondement de la décision nationale d'*exequatur* et non directement sur le fondement de la décision étrangère. En revanche, l'*exequatur* est inconnue en droit public où l'on considère généralement qu'en application du principe de territorialité des lois de droit public les organes d'un État ne

---

[916] Huet (A.) et Koering-Joulin (R.), « Effets en France des décisions répressives étrangères – Autorité de la chose jugée », *J-Cl. Int.*, Fasc. 404-10, n° 8.

[917] Huet (A), « Effets en France des jugements étrangers subordonnés à leur régularité internationale – Procédure de contrôle de la régularité : exécution ou force exécutoire du jugement : procédure de l'exequatur », *J.-Cl. Civ.*, Fasc. 2000-65, n° 15.

peuvent tout simplement pas exécuter une décision étrangère de nature administrative ou pénale[918].

598. Le bouleversement introduit par le droit de l'Union européenne est d'autant plus important que les mécanismes d'exécution indirecte ne laissent pratiquement pas de place au contrôle de la décision étrangère par l'État d'exécution[919]. La décision étrangère revêt *automatiquement* et *directement* un caractère exécutoire dans l'État d'exécution.

599. Ainsi est-il prévu par la décision-cadre n° 2005/214/JAI relative à la reconnaissance mutuelle des sanctions pécuniaires et par la directive n° 2014/67 qui permet l'exécution des sanctions et des amendes administratives dans le cadre du détachement de travailleurs que, dès lors que la demande d'exécution respecte les formalités prévues par l'acte de droit dérivé, l'autorité requise :

> « reconnait cette décision *sans qu'aucune autre formalité ne soit requise*, et prend sans délai toutes les mesures nécessaires à son exécution »[920].

600. De même, le règlement n° 987/2009, fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, dispose que la décision exécutoire des instances judiciaires ou des autorités administratives concernant le recouvrement des cotisations de sécurité sociale :

> « est directement reconnu[e] et traité[e] automatiquement comme un titre permettant l'exécution d'une créance de l'État membre de l'entité requise »[921].

601. La directive n° 2014/24/UE relative au recouvrement des créances fiscales introduit quant à elle un instrument uniformisé permettant directement l'adoption de mesures d'exécution dans l'État requis[922] :

---

[918] Loebenstein (E), *International Mutual Assistance in Administrative Matters*, *op. cit.*, p. 79.Huet (A.) et Koering-Joulin (R.), « Effets en France des décisions répressives étrangères – Force exécutoire ou exécution », *J-Cl. Int.*, Fasc. 404-20, n° 3 et s.

[919] Voy. infra. n°671 et s.

[920] Article 6, de la décision-cadre n° 2005/214/JAI et article 15, § 3, de la directive n° 2014/67/UE relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (c'est nous qui soulignons).

[921] Article 79, § 1, du règlement n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n o 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale . Voy. cependant l'existence d'exceptions prévues à l'article 79, § 2.

> « Cet instrument uniformisé permettant l'adoption de mesures exécutoires dans l'État membre requis reflète la substance de l'instrument initial permettant l'adoption de mesures exécutoires et constitue le fondement unique des mesures de recouvrement et des mesures conservatoires prises dans ledit État membre. *Aucun acte visant à le faire reconnaître, à le compléter ou à le remplacer n'est nécessaire dans cet État membre* »[923].

602. Dans le cadre de la directive n° 2001/40/CE relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement, la reconnaissance de la force exécutoire de la décision d'éloignement étrangère est dépourvue de toute automaticité compte tenu du fait que le mécanisme a un caractère facultatif. Le texte reste par ailleurs relativement ambigu sur la question de savoir si la force exécutoire de la décision étrangère doit être directement reconnue ou s'il est nécessaire que l'État d'exécution exerce un contrôle préalable de la décision d'éloignement. L'article 6, alinéa 3, de la directive dispose bien que : « l'État membre d'exécution procède à un examen préalable de la situation de la personne concernée pour s'assurer que ni les actes internationaux pertinents ni la réglementation nationale applicable ne s'opposent à la mise à exécution de la décision d'éloignement » ; mais lorsque l'on se réfère à l'exposé des motifs qui accompagne l'initiative française en vue de l'adoption du texte, on constate que l'objet de la directive « est de permettre *l'exécution d'office* par un État membre d'une décision d'éloignement à caractère administratif prise par l' autorité compétente d'un autre État membre »[924]. Il semble donc que, si l'État d'exécution est tenu de procéder à l'examen individuel de la situation du ressortissant étranger avant d'exécuter une décision d'éloignement étrangère, les mesures d'exécution qu'il adopte soient prises sur le seul fondement de la décision d'éloignement étrangère[925].

603. L'absence de procédure intermédiaire de contrôle de la décision étrangère et le fait que l'État d'exécution adopte directement, sur le seul fondement de celle-ci, les mesures d'exécution nécessaires à sa mise en œuvre constitue une avancée notable des mécanismes

---

[922] Voy. sur l'utilisation des instruments uniformes, supra n°446 et s.

[923] Nous soulignons.

[924] Exposé des motifs, Initiative de la République française en vue de l'adoption d'une directive du Conseil relative à la reconnaissance mutuelle des décisions en matière d'éloignement des ressortissants d'États tiers, 10130/00 ADD 1 LIMITE MIGR 54, Bruxelles, le 19 juillet 2000 (Nous soulignons).

[925] En ce sens, selon nous, voy. article L-531-3 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui transpose en droit français les dispositions de la directive.

de reconnaissance mutuelle[926]. Elle suppose un degré de confiance réciproque élevé entre les États membres, puisque pour faire bénéficier la décision étrangère du même traitement qu'une décision nationale similaire en mobilisant des moyens de contrainte publique, il convient que l'État requis considère la décision étrangère comme étant à la fois légale et légitime au regard de ses propres standards en matière de protection des droits de l'homme et de garanties procédurales.

2) Les conséquences de la contestation et du retrait de la décision étrangère

604. Le caractère exécutoire de la décision étrangère est, nous l'avons vu, une condition de son exécution par un autre État membre. Il en résulte que l'État requis doit mettre un terme à l'exécution aussitôt qu'il est informé par l'État requérant de toute décision ou mesure prise à l'étranger qui a pour effet de retirer son caractère exécutoire à la décision[927].

605. Par ailleurs, la contestation de la décision étrangère dans son État d'origine a un effet suspensif sur la procédure d'exécution extraterritoriale[928]. Cet effet suspensif est indépendant du caractère suspensif de la procédure de contestation engagée dans l'État

---

[926] Voy. également le rapport de la Commission européenne au Parlement et au Conseil sur l'utilisation des dispositions concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives à certaines cotisations, à certains droits, à certaines taxes et autres mesures durant la période 2009-2010, COM (2012) 58 final, Bruxelles, le 15.2.2012, pp.7 et 8 : « L'adoption de ces instruments uniformisés permet d'éviter les problèmes et les coûts actuels liés à la traduction et à la reconnaissance des titres exécutoires étrangers. L'adoption de la directive 2001/44/CE du Conseil en 2001 a constitué une première tentative de remédier à ces problèmes. À l'époque, l'idée était déjà d'assurer un recouvrement plus efficient et plus efficace des créances, en prévoyant que l'instrument permettant l'exécution de la créance soit traité, par principe, comme un instrument de l'État membre requis. Cette approche était conforme aux objectifs en matière civile, commerciale et pénale découlant des orientations définies par le Conseil européen lors de sa réunion de Tampere les 15 et 16 octobre 1999, lequel a estimé que le renforcement de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et des jugements faciliterait la coopération entre autorités et contribuerait à la sécurité juridique dans l'Union européenne. Il est cependant apparu à l'époque que ce principe ne pouvait pas encore être pleinement appliqué et la directive 2001/44/CE prévoyait toujours que, le cas échéant et conformément aux dispositions en vigueur dans l'État membre requis, l'instrument permettant l'adoption de mesures exécutoires pouvait encore être homologué comme, reconnu comme, complété par ou remplacé par un titre autorisant l'exécution sur le territoire de cet État membre. Conformément à la nouvelle directive, l'adoption d'un instrument uniformisé aux fins de la mise en oeuvre de mesures d'exécution dans l'État membre requis ainsi que l'adoption d'un formulaire type uniformisé destiné à la notification des actes et décisions relatifs à la créance en question devraient permettre de résoudre les problèmes de reconnaissance et de traduction des actes émanant d'autres États membres » .

[927] Article 12, de la décision-cadre n° 2005/214/JAI ; article 15, § 2, de la directive n° 2010/24/UE.

[928] Article 14, § 4, de la directive n° 2010/24/UE ; article 18, de la directive n° 2014/67/UE.

d'origine de l'acte. Il en résulte une obligation générale pesant sur l'État requérant de tenir l'État requis informé de toute contestation, modification ou retrait de la décision pour l'exécution de laquelle l'assistance est sollicitée[929].

B. L'utilisation des informations et des preuves collectées à l'étranger

606. Les mécanismes d'assistance portant sur une demande d'informations ou une demande d'enquête soulèvent des difficultés particulières.

607. La première question qui se pose est celle de l'admissibilité des informations et des preuves collectées par l'État requis dans la procédure de l'État requérant. En effet, lorsqu'il communique des informations ou qu'il mène une enquête pour le compte d'un autre État membre, l'État requis fait application de sa propre législation ; cependant, la question de l'admission des informations et des preuves ainsi collectées reste régie par la loi de l'État requérant[930]. En présence de divergences sensibles en matière de droits procéduraux et de droits de la défense, il existe, par conséquent, un risque pour que les informations et les preuves communiquées par l'État requis ne puissent pas être utilisées dans le cadre de la procédure administrative de l'État requérant. L'exclusion des informations étrangère est parfois même prescrite par la législation européenne. Ainsi, le règlement n° 1/2003 interdit à un État membre de faire usage d'une information recueillie par un autre État membre d'une manière qui n'assure pas un niveau de protection des droits de la défense équivalent à celui de l'État destinataire[931].

608. Pour éviter ces difficultés et favoriser les objectifs de coopération, une solution consisterait à imposer à l'État requis de se conformer aux exigences procédurales de l'État requérant lorsqu'il met en œuvre des mesures d'assistance administrative[932]. Mais cela reviendrait seulement à renverser le problème puisque l'État requis n'acceptera d'appliquer la procédure de l'État requérant que dans la mesure où il ne jugera pas cette

---

[929] Article 15, § 1, de la directive n° 2010/24/UE ; article 12, de la décision-cadre n° 2005/214/JAI.

[930] Loebenstein (E), *International Mutual Assistance in Administrative Matters*, *op. cit.*, p. 71 et s.

[931] Article 12, § 3, du règlement n° 1/2003.

[932] Wettner (F.), « The General Law of Procedure of EC Mutual Administrative Assistance », art cit, p. 329.

dernière incompatible avec sa législation nationale. Une autre solution serait d'attendre du droit de l'Union une harmonisation plus poussée des procédures nationales, mais cette dernière soulève des problèmes de compétences qui risquent de se heurter à la réticence des États membres. Reste alors que le respect des droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Charte des droits fondamentaux et les principes généraux du droit de l'Union s'impose aux États membres lorsque ceux-ci mettent en œuvre le droit de l'Union. L'État requis doit, par conséquent, respecter les droits garantis par celle-ci lorsqu'il exécute une demande d'assistance en application du droit de l'Union[933]. L'État requérant devrait donc refuser d'utiliser les informations qui auraient été collectées par un autre État membre en violation des droits fondamentaux garantis par l'ordre juridique de l'Union[934]. Toutefois, concernant l'application des droits de la défense, la Cour a établi une distinction entre les mesures préparatoires d'enquêtes, auxquelles appartiennent les mesures d'assistance administrative, et les décisions qui clôturent une procédure, et elle a jugé que seules ces dernières sont soumises au respect des droits de la défense[935].

609. La seconde question qui se pose est celle de l'usage que les autorités requérantes sont en droit de faire des informations qui lui ont été transmises par l'État requis[936]. En cette matière, les actes de droit dérivé appliquent le principe de finalité, en vertu duquel les informations échangées ne peuvent être utilisées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été demandées[937]. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, une dérogation au principe n'est possible que s'il existe des dispositions expresses en ce sens[938]. Ainsi,

---

[933] CJUE, 22 octobre 2013, *Sabou*, aff. C-276/12, points 26 à 28.

[934] Wettner (F.), « The General Law of Procedure of EC Mutual Administrative Assistance », art cit, p. 329. Voy. CJCE, 10 avril 2003, *Steffensen*, aff. C-276/01, *Rec.*, p. I-3735, points 71 et s.

[935] CJUE, 22 octobre 2013, *Sabou*, aff. C-276/12, point 40 et s.

[936] Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, p. 465 et s.

[937] Article 12, § 2, du règlement n° 1/2003 ; article 23, § 1, de la directive n°2010/24 ; article 6, § 8, de la directive n°2014/67 ; article 81 de la directive n° 2014/65/UE.

[938] CJCE, 16 juillet 1992, *Dirección General de Defensa de la Competencia contre Asociación Española de Banca Privada et autres*, aff. C-67/91, *Rec.*, p. I-4785, point 37.

certains textes prévoient qu'avec l'accord de l'État d'origine, les informations peuvent être utilisées à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été collectées[939].

610. La notification des décisions administratives étrangères soulève moins de difficultés. En principe, la notification réalisée par l'État requis produit les mêmes effets que si elle avait été réalisée par l'État requérant[940]. La notification s'intègre dans la procédure administrative de l'État requérant et c'est, par conséquent, lui qui détermine les effets juridiques de la notification accomplie par l'État requis.

C. Le droit applicable aux mesures d'assistance administrative et d'exécution transnationale indirecte

611. Les mécanismes d'assistance administrative donnent lieu à un partage des droits, principalement entre l'application du droit de l'État requis et l'application du droit de l'Union européenne[941]. Il n'y a pas lieu d'opérer de distinctions entre l'exécution indirecte des décisions administratives étrangères et les autres mesures d'assistance que peut adopter l'État requis à la demande d'un autre État membre.

612. Bien que l'activité d'assistance des organismes administratifs de l'État requis s'intègre à la procédure administrative de l'État requérant, cette activité n'est pas soumise aux instructions de ce dernier[942]. L'État requis accomplit les actes d'assistance en son nom propre et en engageant sa propre responsabilité, il n'agit pas en tant que mandataire (« au nom et pour le compte ») de l'État étranger[943]. L'autorité requérante peut seulement faire

---

[939] Par exemple, article 23, §3, de la directive 2010/24

[940] Article 15, § 4, al. 2 de la directive n° 2014/67/UE relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services. Bien que la règle ne figure pas expressément dans les autres textes relatifs à la notification de décisions administratives, il nous impossible de l'écarter compte tenu de la logique de l'assistance administrative. Quel serait, en effet, l'intérêt des mécanismes de notification des décisions administratives étrangères, si l'État auteur de la décision à notifier n'était pas en mesure de faire produire à la notification les effets prévus par ses règles de droit interne ?

[941] Wettner (F.), « The General Law of Procedure of EC Mutual Administrative Assistance », art cit, p. 316.

[942] *Ibid.*, p. 311.

[943] Bien que la formule soit malencontreusement employée à l'article 22, § 1, du règlement (CE) n° 1/2003. Voy. notamment les règles fixant la contestation des mesures d'exécution devant les autorités compétentes de l'État d'exécution, article 81, § 2, al. 2, du règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application

des suggestions à l'État requis et formuler ses préférences concernant les mesures d'assistance à prendre.

613. En conséquence, la mise en œuvre des mesures d'assistance administrative par l'État requis est principalement déterminée par le droit de cet État. Les autorités de l'État requis agissent conformément à leurs règles de compétences et en suivant les mêmes procédures que si elles agissaient de leur propre initiative ou à la demande d'une autre autorité de leur propre État membre. Par exemple, l'article 13, paragraphe 1, de la directive n° 2010/24/UE dispose que lorsqu'un État membre recouvre une créance fiscale étrangère :

> « L'autorité requise met en œuvre les compétences et les procédures définies par les dispositions législatives, réglementaires ou administratives de l'État membre requis applicables aux créances relatives aux mêmes droits, impôts ou taxes ou, à tout le moins, à des droits, impôts ou taxes similaires ».

614. De même, l'article 15, paragraphe 4, de la directive n° 2014/67/UE prévoit que lorsque l'autorité requise exécute une sanction administrative étrangère ou qu'elle notifie une décision infligeant une telle sanction, elle « agit conformément à la législation, à la réglementation et aux pratiques administratives en vigueur dans l'État membre requis qui sont applicables aux infractions ou aux décisions identiques ou, à défaut, similaires » [944].

615. Le principe de l'application de la loi de l'État requis aux mesures d'assistance est bien établi en droit international[945]. Il peut être rattaché au principe de territorialité du droit public – au sens formel – en vertu duquel les organes publics d'un Etat peuvent uniquement appliquer les règles de droit public de cet État[946].

---

du règlement (CE) n o 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ; article 14, § 3, de la directive n° 2010/24/UE.

[944] Voy. dans le même sens, article 1, § 2, de la directive 2001/40/CE ; article 22 du règlement (CE) n° 1/2003 ; articles 4, §2, et 5, § 1, de la directive 89/608/CE ; articles 29, § 2 et 31, § 3, de la directive (CE) n°2006/123 ; article 6, § 3, de la directive 2011/16/UE.

[945] Loebenstein (E), *International Mutual Assistance in Administrative Matters*, *op. cit.*, p. 43 ; Wettner (F.), « The General Law of Procedure of EC Mutual Administrative Assistance », art cit, p. 316.

[946] Wenander (H.), « A Network of Social Security Bodies - European Administrative Cooperation under Regulation (EC) n° 883/2004 », art cit, p. 56-57. Voy. supra n° 110 et s.

616. Si les autorités de l'État requis venaient à être soumises à l'application du droit de l'État requérant, il ne s'agirait alors plus d'une situation d'assistance administrative, mais d'un prêt d'organe[947]. Par exception, certaines conventions conclues entre les États membres dans le cadre de l'ancien troisième pilier prévoient que, lorsque l'État requérant en fait la demande, l'État requis peut appliquer les règles de forme et de procédure de l'État requérant à ses mesures d'assistance[948]. Dans ces hypothèses, l'application des règles de l'État requérant par les autorités de l'État requis n'est cependant admise que pour autant qu'il n'y ait pas d'incompatibilité entre ces dernières et la loi de l'État requis. Il faut donc considérer que les autorités de l'État requis n'agissent pas sur le fondement des règles de compétence de l'État requérant ; elles exercent seulement leurs compétences en appliquant, dans la mesure du possible, les règles de forme et de procédure de l'État requérant[949]. À notre connaissance ce type d'exception au principe de l'application de la loi de l'État requis n'existe pas dans le droit dérivé de l'Union européenne concernant la matière administrative[950]. Il n'en va pas de même dans le domaine de l'entraide judiciaire[951].

---

[947] Wettner (F.), « The General Law of Procedure of EC Mutual Administrative Assistance », art cit, p. 317. « According to the concept of cross-border *Organleihe* an authority is not only functionally but organisationally incorporated into foreign administrative proceedings to the extent that it renders its assistance under the foreign law and this includes the rules of competences of the foreign law ».

[948] Article 4, Acte du Conseil du 29 mai 2000 établissant, conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne, la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, *JO* C 197 du 12.7.2001, p. 1-23 ; article 9, § 6, Acte du Conseil du 18 décembre 1997 établissant, sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, la convention relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières, *JO* C 24 du 23.1.1998, p. 1.

Comp. avec les conventions du Conseil de l'Europe. Par exemple, article 6, § 1, b), Convention européenne du 24 novembre 1977 sur la notification à l'étranger des documents en matière administrative ; article 20, § 2, Convention européenne du 15 mars 1978 sur l'obtention à l'étranger d'informations et de preuves en matière administrative. Voy. également, parmi de nombreux exemples, dans le domaine de la coopération judiciaire, le deuxième protocole du 8 novembre 2001 de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, dont l'article 8 dispose : « […] lorsqu'une demande prescrit une formalité ou une procédure donnée qu'impose la législation de la Partie requérante, même si la formalité ou la procédure demandée n'est pas familière à la Partie requise, cette Partie donne satisfaction à la demande dans la mesure où cela n'est pas contraire aux principes fondamentaux de son droit […] »

[949] Wettner (F.), « The General Law of Procedure of EC Mutual Administrative Assistance », art cit, p. 317.

[950] Voy., le regrettant, Wettner (G.) *Ibid.*, p. 318.

[951] Voy. par exemple, l'article 17 du règlement (CE) n° 1206/2001 du Conseil du 21 mai 2001 relatif à la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention de preuves en matière civile et commerciale.

617. À côté du droit de l'État requis, l'assistance est en partie régie par le droit de l'Union européenne. Les actes de droit dérivé déterminent la portée et les limites de l'obligation d'assistance administrative, ils fixent les étapes de la procédure et imposent aux États membres le respect de certains délais et de certaines formalités. Dans plusieurs domaines, les actes de droit dérivé renvoient par ailleurs à la conclusion d'accords administratifs entre les États membres afin que ceux-ci précisent plus en détail les modalités de leur coopération[952].

618. En outre, la mise en œuvre des procédures d'assistance administrative est soumise au respect de la Charte des droits fondamentaux et des principes généraux du droit de l'Union. L'applicabilité de ces deux ensembles normatifs a une importance fondamentale dans la fixation de standards procéduraux communs[953]. En vertu de l'article 51, paragraphe 1, les dispositions de la Charte s'imposent aux États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union[954]. Il en va de même pour les principes généraux du droit de l'Union[955]. La Cour a eu l'occasion de confirmer à plusieurs reprises que la mise en œuvre des règles relatives à l'assistance administrative, telles que les demandes d'information et l'utilisation de celles-ci, entre bien dans le champ d'application du droit de l'Union et doit, en tant que telle, se conformer au respect des droits fondamentaux garantis[956]. Dans l'arrêt *Berlioz*, elle considère même que doit être considérée comme une mise en œuvre du droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, la législation d'un État membre qui prévoit une sanction pécuniaire à l'égard d'un administré

---

[952] Voy. par exemple, article 38 du règlement 1798/2003 ; l'article 92 du règlement 1408/71 ; article 21, § 2, de la directive n° 2014/67/UE relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services ; article 47 du règlement n° 515/97. Sur le sujet, voy. Wettner (F), *op. cit*, p. 318 ; Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, p. 413.

[953] Wettner (F.), « The General Law of Procedure of EC Mutual Administrative Assistance », art cit, p. 318 et s.

[954] CJUE, 26 février 2013, *Åkerberg Frasson*, aff. C-617/10, *Rec. num.*

[955] CJCE, 18 juin 1991, *Ellinki Radiophonia Tiléorassi*, aff. C-260/89, *Rec.*, p. I-2925.

[956] CJCE, 1989, *Höchst*, aff. C-46/87 et 227/88, *Rec.*, p. I—2859, point 33 ; CJCE, *Roquettes*, aff. C-94/00, *Rec.*, p. I-9011 ; CJUE, 22 octobre 2013, *Sabou*, aff. C-276/12, *Rec. num.*

qui refuse de fournir des informations dans le cadre d'un échange entre autorités fiscales fondé sur un acte de droit dérivé[957].

D. Le coût des mesures d'assistance administrative et l'affectation des sommes collectées dans le cadre de l'exécution transnationale indirecte

619. En principe, les coûts exposés par l'État requis dans le cadre de l'assistance administrative restent à sa charge[958]. Selon les formules consacrées par les textes, « les États membres renoncent mutuellement à exiger le remboursement des frais résultant de l'assistance mutuelle » [959] ou « la coopération et l'assistance mutuelle en matière administrative sont fournies à titre gracieux »[960].

620. La règle souffre toutefois plusieurs exceptions. En premier lieu l'État requis et l'État requérant restent libres de s'entendre sur des modalités de remboursement spécifiques[961]. En second lieu, l'État requis peut être autorisé à demander à l'État requérant le remboursement de certaines dépenses. Il peut s'agir d'obtenir le remboursement des dépenses qui excèdent les frais de fonctionnement courants de l'administration, telles que les indemnités versées à des experts[962]. Il peut également s'agir d'obtenir le remboursement auprès de l'État requérant de tous les frais supportés par l'État requis. À notre connaissance, le remboursement intégral des frais est possible dans deux cas de figure. Le remboursement intégral des frais d'assistance est prévu lorsqu'un État membre exécute une décision d'éloignement d'un ressortissant de pays tiers prononcée par

---

[957] CJUE, 16 mai 2017, *Berlioz*, aff. C-682/15, *Rec. num*, point 41.

[958] Dans le même sens, voy. Loebenstein (E), *International Mutual Assistance in Administrative Matters*, *op. cit.*, p. 44.

[959] Article 17, de la directive n° 89/08 ; article 17, de la décision-cadre n° 2005/214/JAI ; article 20, § 2, de la directive n° 2010/24.

[960] Article 85, § 2, du règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n o 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ; article 6, § 9, de la directive n° 2014/67 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

[961] Article 13, de la décision-cadre n° 2005/214/JAI ; article 20, § 2, de la directive n° 2010/24

[962] Article 17, de la directive n° 89/08/CE ; article 21 de la directive n° 2011/16/UE. Voy. aussi, article 85, § 2 du règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n o 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale .

un autre État membre[963]. Ce remboursement est également possible lorsque l'État requis a procédé au recouvrement d'une créance étrangère qui s'est ultérieurement avérée non fondée. Ainsi, la directive n° 2010/24/UE concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures dispose que :

> « l'État membre requérant demeure responsable, à l'égard de l'État membre requis, de tous les frais supportés et de toutes les pertes subies du fait d'actions reconnues comme non fondées au regard de la réalité de la créance ou de la validité de l'instrument permettant l'adoption de mesures exécutoires et/ou conservatoires établies par l'autorité requérante »[964].

621. Enfin, de manière originale, la directive n° 2010/24/UE, concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures, et le règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale , prévoient que l'État requis est autorisé à rechercher le remboursement des frais exposés au titre de l'exécution d'une demande de recouvrement d'une créance fiscale ou de sécurité sociale étrangère auprès des débiteurs établis sur son territoire[965].

622. Outre la question des coûts des mesures d'assistance, se pose également la question de l'affectation des sommes collectées par l'État requis lorsque ce dernier exécute une sanction administrative ou qu'il recouvre une créance fiscale pour le compte d'un autre État membre. La décision-cadre n° 2005/214/JAI et la directive n° 2014/64/UE prévoient toutes deux que les sommes obtenues à la suite de l'exécution d'une sanction ou d'une amende reviennent à l'État d'exécution[966].

---

[963] Décision du Conseil n° 2004/191/CE, du 23 février 2004 définissant les critères et modalités pratiques de la compensation des déséquilibres financiers résultant de l'application de la directive 2001/40/CE relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers, *JO* L 60 du 27.2.2004, p. 55-57.

[964] Dans le même sens, voy. article 85, § 3, du règlement (CE) n° 987/2009.

[965] Article 85, § 1, du règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n o 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ; article 20, §1, de la directive 2010/24/UE concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures.

[966] Article 13 de la décision-cadre n° 2005/214/JAI et article 19 de la directive n° 2014/67/UE.

623. À l'inverse, la directive n° 2010/24/UE, concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures et le règlement, (CE) n° 987/2009, fixant les modalités d'application du règlement (CE) n 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale , disposent que les montants recouvrés en rapport avec la créance étrangère sont remis à l'État requérant[967].

624. Dans tous les cas, c'est dans sa propre devise que l'État requis procède sur son territoire au recouvrement des montants qui sont dus à l'État requérant[968].

---

[967] Article 80, § 1, du règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n o 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ; article 19 de la directive n° 2010/14/UE concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures.

[968] Article 80, § 1, du règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n o 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ; article 8, § 2, de la décision-cadre n° 2005/214/JAI ; article 13, § 1, de la directive n° 2010/24/UE concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures ; article 19, § 1, de la directive n° 2014/67/UE.

Section 2 : L'exécution transnationale directe ou l'accomplissement d'une activité publique à l'étranger

625. Le droit de l'Union autorise parfois les autorités d'un État membre à intervenir en personne sur le territoire d'un autre État membre pour y accomplir des actes matériels d'exécution. Nous qualifions cette forme particulière d'efficacité des décisions administratives étrangère d'exécution transnationale directe. Nous étudierons successivement le fonctionnement des mécanismes d'exécution transnationale directe (I) et les problèmes juridiques posés par leur mise en œuvre (II).

I. Les mécanismes d'exécution transnationale directe

626. La notion d'exécution transnationale directe renvoie aux hypothèses dans lesquelles les autorités d'un État membre sont admises à procéder à des actes d'exécution matérielle sur le territoire d'un autre État (A). Dans les textes comme dans les faits, cette forme de coopération reste assez rare (B) et les modalités de sa mise en œuvre présentent des spécificités (C).

A. La notion d'exécution transnationale directe

627. L'exécution transnationale directe comprend toute activité matérielle accomplie par un État sur le territoire d'un autre État (1), à l'exclusion des activités qui sont réalisées en commun sous l'égide d'un organisme international (2).

1) L'exécution transnationale directe inclut toute activité matérielle accomplie par un État sur le territoire d'un autre État

628. L'exécution transnationale directe constitue, à côté de l'exécution indirecte, une autre modalité de la coopération horizontale entre administrations nationales. Au sens strict, l'exécution transnationale directe devrait seulement désigner les hypothèses dans lesquelles les autorités d'un État se déplacent sur le territoire d'un autre État pour y mettre en œuvre, en ayant recours à des actes matériels d'exécution, une décision de leur État d'origine. Il est toutefois possible d'adopter une conception moins restrictive, en considérant qu'il y a exécution transnationale directe toutes les fois qu'un État accomplit

des actes matériels sur le territoire d'un autre État, pour son propre compte ou à la demande de l'État étranger. C'est cette conception qui sera retenue dans la suite de cette étude.

629. Une conception large de l'exécution transnationale directe permet d'inclure les hypothèses dans lesquelles un État exécute, sur le territoire d'un autre État, un ensemble d'actes matériels qui, du point de vue de l'État d'exécution, ne constituent pas des mesures d'exécution d'une décision administrative nationale, mais sont par exemple des actes préparatoires à l'adoption d'une telle décision (inspection sur place, audition de témoins, etc.) ou des mesures d'assistance administrative (envoi d'agents de police dans le cadre d'une manifestation sportive internationale, patrouilles communes, etc.)[969]. Du point de vue des problèmes juridiques qui se posent, il n'y a en effet pas de différences selon que l'État d'exécution accomplisse des actes préparatoires, qu'il envoie ses agents en soutien d'une activité administrative étrangère ou qu'il mette à exécution une de ses décisions sur le territoire d'un État étranger. Dans tous les cas, il s'agit de l'exercice extraterritorial d'une activité de puissance publique qui n'est possible, conformément au principe de territorialité du droit international public, qu'avec le consentement de l'État d'accueil[970]. Ce sont les mêmes questions qui se posent en ce qui concerne la nature des activités qui peuvent être exercées à l'étranger, le droit applicable aux mesures d'exécution transnationales, leur contrôle et la répartition des responsabilités entre l'État d'accueil et l'État d'envoi.

630. Le choix de retenir une définition large de l'exécution directe présente par ailleurs un intérêt pratique évident, dans la mesure où, dans les faits, l'exécution directe porte exclusivement sur l'accomplissement d'actes préparatoires, tels que des mesures d'enquête sur le territoire d'un autre État membre et sur la mise à disposition de

---

[969] Mathias Forteau, « À la recherche du droit applicable aux actes extraterritoriaux d'exécution : l'affaire R. C. Hape devant la Cour suprême du Canada (7 juin 2007) », *Annuaire français de droit international*, 2007, vol. 53, n° 1, p. 65-104 ; Gerontas (A.), « Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions », art cit, p. 435 ; voy. également Ruffert (M.), « European Composite Administration : the Transnational Administrative Act », art cit, p. 290.

[970] Voy. supra. n°65 et s.

fonctionnaires[971]. En effet, lorsque l'exécution d'une décision nationale implique le recours à des moyens d'exécution forcée à l'étranger – comme l'exécution de sanctions pécuniaires ou le recouvrement de créances fiscales –, les États s'orientent vers des mécanismes d'exécution indirecte qui se présentent comme bien plus respectueux de la souveraineté territoriale de l'État. L'État d'origine de la décision n'accomplit pas directement d'acte sur le territoire de l'État étranger, mais il sollicite ce dernier afin que l'État requis exécute pour le compte de l'État requérant certains actes matériels sur son propre territoire.

2) L'exécution transnationale directe exclut les activités matérielles accomplies dans le cadre d'une activité administrative commune

631. Les fonctionnaires nationaux peuvent être amenés à intervenir à l'étranger en dehors des mécanismes d'exécution transnationale directe. En effet, l'exécution transnationale directe constitue une modalité de coopération horizontale entre administrations nationales dans laquelle les autorités publiques d'un État exercent, pour leur propre compte ou pour le compte d'un État étranger, une activité de nature publique sur le territoire d'un autre État. En dehors de cette hypothèse, les agents d'un État peuvent être conduits à exercer leur activité sur le territoire d'un autre État dans le cadre d'une activité administrative exercée en commun par deux ou plusieurs États sous l'égide d'une structure internationale.

632. Outre l'existence d'exemples anciens dans des condominiums[972] ou dans des situations d'occupation militaire[973], cette forme d'administration commune fait également une apparition remarquable dans l'Union européenne au sein de structures comme les

---

[971] Voy. notamment Ruffert (M.), « European Composite Administration : the Transnational Administrative Act », art cit, p. 290 à 292.

[972] Par exemple l'administration conjointe de la France et du Royaume-Uni dans le condominium des Nouvelles-Hébrides. ; CE, 2 décembre 1970, *Syndicat indépendant des fonctionnaires du condominium des Nouvelles-Hébrides*, *Rec.*, p. 721 ; CE, 30 mai 1975, *Peacock*, *Rec.*, p. 324. Voy. supra n°97.

[973] Par exemple, les actes du Commandement français accomplis en Allemagne dans le cadre de la déclaration de Berlin du 6 juin 1945 et de l'exercice conjoint de pouvoir des puissances alliées pour le compte de l'État allemand. ; CE, 21 décembre 1955, *Sté des Etablissements Kienzle Uhrenfabrik*, *Rec.* (tables), p. 632,667, 786, *Rev. dr. Public*, 1956, p. 846 ; CE, 16 avril 1958, *Schweigert*, *Rec. somm.*, p. 808 ; CE, 24 février 1956, *Dame Riefenstahl*, *Rec. somm.*, p. 605, 637, *Rev. dr. Pub.*, 1956, p. 947, *R.P.D.A.*, 1956, p. 61. Voy. supra n°98.

Groupements européens de collectivités territoriales (GECT)[974] ou le Corps européen de garde-côtes et de garde-frontières (Frontex)[975]. Sous l'égide de ces structures administratives européennes, les agents nationaux de différents États membres sont amenés à travailler ensemble, sur le territoire d'un ou plusieurs États membres, à la réalisation d'objectifs politiques communs, tout en demeurant des fonctionnaires nationaux. Ce mode d'administration intégrée ne relève plus véritablement de la coopération horizontale entre des administrations autonomes, en raison de son haut degré d'intégration[976]. Pour autant, il ne constitue pas encore une forme d'administration supranationale dans la mesure où les agents restent rattachés à leur État d'origine. Il témoigne de la constitution d'une forme d'administration hybride entre l'administration indirecte (par les États membres) et l'administration directe (par les institutions et les organes de l'Union)[977].

B. Les cas d'exécution transnationale directe

633. Le droit de l'Union européenne ne reconnait pas de compétence générale aux États membres leur permettant de procéder à l'exécution transnationale de leur droit sur l'ensemble du territoire de l'Union. De manière ponctuelle, les actes de droit dérivé de l'Union peuvent cependant accorder aux autorités nationales un pouvoir limité d'intervention sur le territoire d'un autre État membre.

634. En ce qui concerne la matière administrative, les cas d'exécution transnationale directe restent exceptionnels. En principe, le droit de l'Union ne remet pas en cause la

---

[974] Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), *JO* L 210 du 31.7.2006, p. 19-24.

[975] Règlement n° 2016/1624 du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) n° 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil, *JO* L 251 du 16.9.2016, p. 1-76.

[976] Glaser (M.), « Les relations entre administrations pour l'exécution du droit de l'Union », art cit, p. 425. Ce dernier remarque au sujet des GECT : « Il est à noter que l'interaction […] au sein des groupements européens de coopération territoriale n'est pas de coopération entre administrations, mais une interaction entre des agents individuels en tant que membres d'une institution de l'Union européenne ».

[977] Sur les problèmes de responsabilité particuliers que soulève cet enchevêtrement des compétences, voy. Bouveresse (A.), « Frontex : une agence responsable sous contrôle ? Ni blanc seing ni « *dirty hands* », *RTDE*, 2017, p. 477 et s.

règle selon laquelle chaque État est responsable du contrôle des activités qui sont exercées sur son territoire. Néanmoins dans certains domaines, le droit de l'Union a introduit la règle du contrôle de l'État d'origine, en vertu de laquelle l'État qui octroie une licence d'activité est responsable du contrôle du détenteur de cette licence, y compris lorsqu'il exerce ses activités dans un autre État membre[978]. Dans la continuité du principe de reconnaissance mutuelle, cette règle est destinée à éviter que les opérateurs économiques fassent l'objet de contrôles redondants de la part de deux États[979].

635. La règle du contrôle par l'État d'origine est mise en œuvre dans le secteur bancaire, des marchés financiers et des assurances[980]. Le droit de l'Union confère aux autorités de régulation nationales qui ont délivré un agrément à une compagnie d'assurance ou à une banque établie sur leur territoire, la responsabilité de contrôler l'activité des succursales que ces compagnies peuvent ultérieurement établir sur le territoire des autres États membres. Dans le cadre de leur pouvoir de contrôle, les autorités nationales chargées de la surveillance du secteur bancaire et des assurances sont alors autorisées à procéder à des contrôles et à des vérifications sur le territoire des États membres qui accueillent ces succursales. Par exemple, l'article 35, paragraphe 9, de la directive n° 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers dispose que :

> « [c]haque État membre prévoit que, lorsqu'une entreprise d'investissement agréée dans un autre État membre a établi une succursale sur son territoire, l'autorité compétente de l'État membre d'origine de cette entreprise d'investissement peut, dans l'exercice de ses responsabilités et après en avoir informé l'autorité compétente de l'État membre d'accueil, procéder à des vérifications sur place dans cette succursale ».

636. Des dispositions similaires se rencontrent dans la directive n° 2013/36/UE concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissements[981] et dans la directive

---

[978] Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 781.

[979] *Ibid.*

[980] Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, p. 431 ; Ruffert (M.), « Der transnationale Verwaltungsakt », *Die Verwaltung*, 2001, vol. 34, p. 453.

[981] Article 52, § 1, de la directive n° 2013/36/UE : « [l]es États membres d'accueil prévoient que, lorsqu'un établissement agréé dans un autre État membre exerce son activité par le moyen d'une succursale, les autorités compétentes de l'État membre d'origine peuvent, après en avoir informé les autorités compétentes de l'État membre d'accueil, procéder elles-mêmes ou par l'intermédiaire de personnes qu'elles mandatent à cet effet aux contrôles sur place des informations [nécessaires] et aux inspections de ces succursales.

n° 2009/138/CE sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice[982].

637. Dans le domaine fiscal, deux textes rendent possible la participation des autorités d'un Etat membre aux enquêtes administratives qui sont réalisées, à leur demande, dans un autre État membre. En premier lieu, le règlement (UE) n° 904/2010, concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée, prévoit que par voie d'accord entre l'État requis et l'État requérant, des fonctionnaires de l'autorité requérante peuvent « être présents dans les bureaux des services administratifs de l'État membre requis, ou tout autre lieu où lesdits services exécutent leurs tâches […] » ou « être présents durant les enquêtes administratives effectuées sur le territoire de l'État membre requis, en vue d'échanger les informations » susceptibles de permettre l'établissement correct de la TVA, de contrôler son application correcte et de lutter contre la fraude[983].

638. Concernant les autres types de taxes et impôts, la directive n° 2016/11/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal dispose que « moyennant accord entre l'autorité requérante et l'autorité requise » des fonctionnaires de l'autorité requérante peuvent, aux fins d'échange d'informations « être présents dans les bureaux où les autorités administratives de l'État membre requis exécutent leurs tâches » et « assister aux enquêtes administratives réalisées sur le territoire de l'État membre requis »[984].

---

[982] Article 33 de la directive n°2009/138/CE : « Les États membres prévoient que, lorsqu'une entreprise d'assurance ou de réassurance agréée dans un autre État membre exerce son activité via une succursale, les autorités de contrôle de l'État membre d'origine peuvent, après en avoir informé les autorités de contrôle de l'État membre d'accueil concerné, procéder elles-mêmes, ou par l'intermédiaire de personnes mandatées à cet effet, à des vérifications sur place des informations nécessaires pour assurer le contrôle financier de l'entreprise. Les autorités de l'État membre d'accueil concerné peuvent participer à ces vérifications.

[983] Article 28, § 2 du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil du 7 octobre 2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée, *JO* L 268 du 12.10.2010, p. 1-18.

[984] Article 11, de la directive n° 2011/16/UE, du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE, *JO* L 064 du 11.3.2011, p. 1 à 12.

639. Le terrain privilégié de l'exécution transnationale directe en droit de l'Union européenne demeure néanmoins la coopération policière et douanière[985]. Sous certaines conditions, les autorités nationales peuvent être autorisées à exercer diverses activités sur le territoire d'un autre État :

- L'observation transfrontalière permet aux officiers de police d'un État membre de l'espace Schengen de continuer sur le territoire d'un autre État membre la filature et la surveillance d'une personne présumée avoir participé à certains faits punissables[986]. Un droit d'observation transfrontalière est également reconnu aux administrations douanières des États parties à la Convention de Naples II[987].

- La poursuite transfrontalière permet à la police d'un État membre de l'espace Schengen de poursuivre sur le territoire d'un autre État membre une personne prise en flagrant délit de commission d'une infraction ou une personne évadée[988]. Un droit de poursuite transfrontalière est également reconnu aux administrations douanières des États parties à la Convention de Naples II[989].

- Les opérations conjointes permettent aux agents d'un État membre d'assister les forces de l'ordre d'un autre État membre sur leur territoire en vue du maintien de l'ordre et de la sécurité publique et de la prévention du crime[990].

- Enfin, par un accord entre deux ou plusieurs États, peuvent être créées des équipes communes d'enquête, compétentes pour effectuer des enquêtes pénales dans un ou plusieurs États membres. Les enquêtes conjointes sont rendues possibles par la

---

[985] Voy. notamment, Conseil de l'Union européenne, *Manual on cross-border operations*, 10505/4/09 REV 4, Bruxelles, 14 décembre 2009

[986] Article 40 du CAAS.

[987] Article 21 de la convention de Naples II.

[988] Article 41 du CAAS.

[989] Article 20 de la convention de Naples II.

[990] Article 17, § 1, de la décision n° 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, *JO* L 210 du 6.8.2010, p. 1-11 ; Décision n° 2008/617/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'amélioration de la coopération entre les unités spéciales d'intervention des États membres de l'Union européenne dans les situations de crise, *JO* L 210 du 6.8.2008, pp. 73-75.

décision-cadre relative aux équipes communes d'enquête[991] et par la convention de Naples II[992]. La directive n° 2014/41/UE concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale permet aux autorités de l'État requérant d'assister les autorités de l'État requis lorsque ces dernières exécutent la décision d'enquête européenne[993].

640. Néanmoins, la plupart de ces activités de coopération policière et douanière relèvent d'activités de police judiciaire intervenant en matière répressive. Elles n'entrent par conséquent pas dans le champ de notre étude qui porte sur la coopération administrative. Il convient toutefois de noter que les problèmes juridiques qui se posent en présence d'une activité publique transnationale sont similaires que l'on se situe dans le champ administratif ou pénal. Par conséquent, des références ponctuelles à ces textes pourront être faites dans le cours des développements, lorsqu'elles apparaissent utiles.

641. Une exception notable à cette exclusion de la coopération policière du champ de notre étude se rencontre dans la décision de Prüm relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière[994]. En effet, l'article 17, paragraphe 1, de la décision n° 2008/615/JAI offre aux États membres une base juridique leur permettant de mener des opérations conjointes dans des matières qui relèvent éminemment d'activité de police administrative au sens du droit français.

> « Afin d'intensifier la coopération policière, les autorités compétentes […] peuvent, *dans le cadre du maintien de l'ordre et de la sécurité publics ainsi que de la prévention des infractions pénales*, mettre en place des patrouilles communes et prévoir d'autres formes d'opérations communes, dans le cadre desquelles des fonctionnaires ou d'autres agents de

---

[991] Décision-cadre n° 2002/465/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête, *JO* L 162 du 20.6.2002, p. 1-3.

[992] Article 24 de la convention de Naples II.

[993] Article 9, §4, de la directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale, *JO* L 130 du 1.5.2014, pp. 1-36.

[994] Décision n° 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, *JO* L 210 du 6.8.2010, pp. 1-11.

l'autorité publique, désignés par les États membres («fonctionnaires»), participent aux opérations sur le territoire d'un autre État membre »[995].

642. Sur la base de l'article 17, paragraphe 1, peuvent être mises en place des opérations conjointes telles que des patrouilles conjointes, la sécurisation des sites touristiques, l'accompagnement de supporters, le contrôle d'identité et de documents, l'accompagnement de déchets dangereux, l'assistance dans le cadre d'évènements majeurs (sommet du G8, compétition sportive internationale), l'envoi de matériel ou encore l'accomplissement d'exercices communs[996].

643. De même, sur la base de l'article 18 de la décision de Prüm :

> « Les autorités compétentes des États membres se portent mutuellement assistance, dans le respect de leur droit national, en liaison avec des manifestations de masse et d'autres événements similaires de grande envergure, ainsi que des catastrophes et des accidents graves, *dans le but de prévenir des infractions pénales et de maintenir l'ordre et la sécurité publics* en […] mettant, autant que possible, fonctionnaires, spécialistes, conseillers et équipements à la disposition de l'État membre qui en fait la demande et sur le territoire duquel l'événement est survenu »[997].

C. Les modalités de l'exécution transnationale directe

1) L'initiative de l'exécution transnationale directe

644. Le droit dérivé prévoit que des mesures d'exécution transnationale directe peuvent être mises en œuvre dans deux types de configurations différentes. La première configuration qui se présente est celle dans laquelle l'exécution transnationale directe est réalisée à l'initiative de l'État d'envoi des agents. Il en va notamment ainsi lorsque les autorités d'un État membre procèdent à des inspections, sur le territoire d'un autre État membre, en vue de contrôler les succursales des établissements bancaires agréés par

---

[995] Nous soulignons.

[996] Conseil de l'Union européenne, *Manual on cross-border operations*, 10505/4/09 REV 4, Bruxelles, 14 décembre 2009, p. 26.

[997] Nous soulignons.

elles[998] ou lorsque les autorités d'un État membre participent à une enquête fiscale réalisée à leur demande sur le territoire d'un autre État membre[999].

645. La seconde configuration de l'exécution transnationale directe est celle dans laquelle c'est l'État du lieu de l'exécution qui sollicite le soutien opérationnel d'un autre État membre. La décision de Prüm offre ainsi aux États membres une base juridique relativement large pour procéder à des opérations conjointes « dans le cadre du maintien de l'ordre et de la sécurité publics ainsi que de la prévention des infractions pénales »[1000]. Elle permet aussi à un État membre confronté à des manifestations de masse, des catastrophes et des accidents graves ayant des implications transfrontalières, de demander l'envoi de fonctionnaires étrangers, « dans le but de prévenir les infractions pénales et de maintenir l'ordre et la sécurité publique »[1001].

2) La remise en cause de la règle du consentement de l'État d'accueil à l'accomplissement d'une activité étrangère sur son territoire

646. Une des règles les mieux établies du droit international est d'exclure tout exercice de la puissance publique d'un État sur le territoire d'un autre État, en l'absence de consentement de l'État du lieu de l'exécution[1002]. Cette règle est généralement comprise comme subordonnant à une autorisation de l'État d'accueil, l'accomplissement d'une activité publique étrangère sur son territoire. Dans la majorité des cas, le droit de l'Union européenne se conforme à cette règle. Ainsi, la participation des autorités requérantes aux

---

[998] Par exemple, article 52, § 1, de la directive n° 2013/36/UE et article 33 de la directive n°2009/138/CE.

[999] Article 28, § 2 du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil du 7 octobre 2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée ; article 11, de la directive n° 2011/16/UE, du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE, *JO* L 064 du 11.3.2011, pp. 1 à 12.

[1000] Article 17, de la décision n° 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière.

[1001] Article 18, de la décision n° 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière.

[1002] CPJI, *Affaire du « Lotus »*, 7 septembre 1927, *Série A*, n° 10, p. 16 : « […] la limitation primordiale qu'impose le droit international à l'État est celle d'exclure – sauf existence d'une règle permissive contraire – tout exercice de sa puissance sur le territoire d'un autre État ». Voy. supra. n°65 et s.

enquêtes fiscales réalisées dans l'État requis nécessité l'accord de l'État requis. De même, toutes les fois qu'un État membre sollicite l'envoi de fonctionnaires étrangers sur son territoire, il faut supposer son consentement comme acquis.

647. Le droit de l'Union fait cependant des entorses particulièrement remarquables à cette règle fondamentale du droit international public. La première de ces entorses intervient dans le domaine de la régulation du système bancaire, des marchés financiers et des assurances. Le droit de l'Union attribue la responsabilité principale du contrôle des succursales aux autorités de l'État membre d'origine qui a octroyé l'agrément à l'établissement principal. Ce faisant, il semble autoriser les autorités de l'État membre d'origine à conduire par elles-mêmes des enquêtes sur le territoire d'un autre État membre sans avoir préalablement obtenu l'accord de cet État[1003]. Selon la formule consacrée par les textes concernés, les autorités de l'État d'origine sont soumises à un simple devoir d'information préalable vis-à-vis de l'État membre d'accueil:

> « […] les autorités compétentes de l'État membre d'origine peuvent, *après en avoir informé les autorités compétentes de l'État membre d'accu*eil, procéder elles-mêmes ou par l'intermédiaire de personnes qu'elles mandatent à cet effet aux contrôles sur place des informations [nécessaires] et aux inspections de ces succursales »[1004]

648. Il est en effet possible de considérer que l'exigence d'une autorisation préalable n'est pas compatible avec la réalisation d'un espace administratif européen, dans lequel les autorités de contrôle ont en réalité la charge d'une responsabilité commune [1005]. La pratique des États membres parait toutefois s'écarter de la lettre des textes. Alors que ceux-ci semblent consacrer le passage d'un régime d'autorisation préalable à un simple régime de déclaration, la réalisation de contrôles transnationaux repose dans les faits sur un consensus et une collaboration étroite entre les autorités de l'État d'origine et celles de

---

[1003] Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union, op. cit.*, p. 431 note 108.

[1004] Article 33 de la directive n°2009/138/CE (nous soulignons) .Voy. également, l'article 52, § 1, de la directive n° 2013/36/UE et l'article 35, paragraphe 9, de la directive n° 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers.

[1005] « The requirement of approval should be abolished by-and-by. It does not conform to a European administrative area (anymore), in which the supervising authorities have to fulfill a common responsability » ; David (A.), « Inspections as an instrument of control of implementation in the european composite administration » dans Jansen (O.) et Schöndorf-Haubold (B.) (dir.) *The European Composite Administration*, Intersentia Publishers, 2011, p. 370.

l'État d'accueil. L'État d'origine et l'État d'accueil s'entendent par voie d'accord pour fixer au cas par cas le cadre et les modalités de l'intervention[1006]. Cela ne doit d'ailleurs pas surprendre. L'exercice unilatéral d'un pouvoir de contrôle transnational n'est en aucun cas une finalité en soi. Les mécanismes de contrôles transnationaux sont des instruments de coopération administrative entre des États membres soumis à un devoir de coopération loyale.

649. La seconde des entorses au principe du consentement de l'État d'accueil intervient en matière policière. Dans le cadre des accords de Schengen, les autorités nationales sont admises à réaliser dans certaines circonstances des observations ou des poursuites transfrontalières, sans avoir obtenu l'autorisation préalable de l'État d'accueil[1007]. Cependant, cette faculté est strictement encadrée. Il faut que la demande d'autorisation préalable soit rendue impossible par l'urgence particulière de la situation. Les autorités qui traversent la frontière doivent immédiatement notifier leur présence aux autorités de l'État d'accueil et leur adresser – éventuellement par téléphone – une demande d'assistance. Les autorités de l'État d'accueil peuvent autoriser l'observation et la poursuite, la subordonner au respect de certaines conditions ou opposer un refus à la demande d'assistance. Les agents d'exécution de l'observation ou de la poursuite transfrontalière doivent cesser leur activité à la demande des autorités de l'État d'accueil, et au plus tard, pour les observations transfrontalières, dans un délai de cinq heures, si leur demande d'assistance est restée sans réponse.

II. Les effets de l'exécution transnationale directe

650. La mise en œuvre des mécanismes d'exécution transnationale directe soulève d'importantes questions en ce qui concerne le droit applicable aux actes d'exécution

---

[1006] Voy. en particulier, Autorité européenne des marchés financiers, « Les orientations relatives aux dispositifs de coopération et à l'échange d'informations entre autorités compétentes et entre autorités compétentes et l'ESMA », du 27.3.2014, ESMA/2014/298, article 6 ; Comité européen des superviseurs bancaires, « Template for a Multilateral Cooperation and Coordination Agreement on the Supervision of XY Group », 27.01.2009, p. 7 ; Helsinki Protocol relating to the collaboration of the supervisory authorities of the member states and the European Union with regard to the application of directive 98/78/EC on the supplementary supervision of insurance undertakings in any insurance group, du 11 mai 2000, DT/NL/194/00 Final, p. 13.

[1007] Articles 40 et 41, de la Convention d'application de l'accord de Schengen.

transnationale (A). Une autre question qui se pose concerne l'existence d'éventuelles limitations aux activités de puissance publique que peuvent exercer les agents d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre (B).

A. Le droit applicable aux mesures d'exécution transnationale directe

651. La question du droit applicable aux actes transnationaux d'exécution soulève des problèmes complexes et relativement peu étudiés[1008]. Pour l'essentiel, il s'agit de déterminer si le droit applicable à de tels actes doit être le droit de l'État du lieu de l'exécution ou le droit de l'État des autorités d'exécution ou bien s'il convient d'opérer un partage entre ces deux droits ? Bien que les termes de l'alternative paraissent simples, le choix de la loi applicable a des conséquences importantes sur le plan pratique et théorique. Pour ne citer que quelques une des questions qui se posent : lorsqu'un individu s'estime lésé par l'accomplissement d'un acte transnational d'exécution, doit-il se tourner vers les tribunaux de l'État du lieu d'accomplissement de l'acte ou vers les tribunaux de l'État d'origine des agents ayant procédé à l'exécution ? En cas de dommages, quel est l'État dont la responsabilité se trouve engagée ? Est-il possible de se prévaloir des garanties constitutionnelles de l'État d'exécution à l'encontre des mesures d'investigations accomplies à l'étranger par les autorités de cet État ? Un État peut-il soumettre l'activité de ses agents à l'étranger à l'application de ses lois ou bien doit-il admettre la subordination de ces derniers aux lois de l'État d'accueil ?

652. La théorie des compétences en droit international ne permet pas de trancher d'une manière ferme ces questions puisqu'elle admet tout aussi bien la compétence territoriale que la compétence personnelle de l'État, « sans donner de préférence générale à un chef de compétence plutôt qu'à un autre »[1009]. En l'absence de solution de portée générale, c'est aux États concernés qu'il appartient de s'accorder au cas par cas sur le droit applicable aux actes d'exécution transnationaux.

[1008] Forteau (M.), « À la recherche du droit applicable aux actes extraterritoriaux d'exécution », art cit. L'auteur parle d'un « angle mort du droit international », p. 67.

[1009] Stern (B.), « Quelques observations sur les règles internationales relatives à l'application extraterritoriale du droit », art cit, p. 43 ; Forteau (M.), « À la recherche du droit applicable aux actes extraterritoriaux d'exécution », art cit, p. 69.

653. La pratique internationale témoigne à ce titre d'une préférence marquée pour la loi de l'État du lieu de l'exécution[1010]. De la même manière, le droit de l'Union retient en règle générale l'application de la loi de l'État d'accueil aux actes des agents publics étrangers.

654. Les fonctionnaires qui accomplissent leur activité sur le territoire d'un autre État membre sont donc, en principe, soumis au respect du droit de l'État membre d'accueil[1011] et ils doivent se conformer aux instructions des autorités de cet État[1012]. Par ailleurs, ils sont généralement assimilés aux fonctionnaires de l'État d'accueil en ce qui concerne les infractions pénales dont ils sont victimes ou qu'ils commettent[1013]. En matière de responsabilité civile, l'État d'origine des agents est responsable des dommages causés par ses agents à l'étranger[1014]. Néanmoins, il appartient à l'État membre d'accueil d'assumer la réparation des dommages causés par les fonctionnaires étrangers, conformément au droit applicable aux dommages causés par ses propres agents[1015]. L'État d'origine des fonctionnaires est ensuite tenu de rembourser intégralement les sommes versées par l'État

---

[1010] Forteau (M.), « À la recherche du droit applicable aux actes extraterritoriaux d'exécution », art cit, p. 74. À l'exception notable des cas d'installation de services publics à l'étranger.

[1011] Articles 40, § 3, a) et 41, § 5, a), CAAS ; article 52, §4, de la directive n° 2013/36/UE concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissements ; article 17, § 2, de la décision n° 2008/615/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière.

[1012] Articles 40, §3, a) et 41, § 5, a) CAAS ; 17, § 3, de la décision n° 2008/615/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière. Voy également ReNEUAL, *Model Rules on EU Administrative Procedure, Book III – Single Decision-Making*, 2014, p. 123 et article 20, § 2, p. 86

[1013] Article 42, CAAS ; article 22, de la décision n° 2008/615/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière.

[1014] Article 43, § 1, CAAS ; article 21, § 1, de la décision n° 2008/615/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière. Par exception, voy. article 24, § 4, de la décision n° 2008/615/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière

[1015] Article 43, § 1, CAAS ; article 21, § 2, de la décision n° 2008/615/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière. Voy. également ReNEUAL, *Model Rules on EU Administrative Procedure, Book III – Single Decision-Making*, 2014, p. 123 et article 20, § 2, p. 86

d'accueil aux victimes ou à leurs ayants droit[1016]. Comme cela n'a pas manqué d'être souligné, une division du contrôle judiciaire d'après la nationalité des agents aurait inévitablement conduit à menacer les droits de l'individu affecté[1017].

655. Par exception, les actes de droit dérivé peuvent prévoir une application partielle de la loi de l'État d'origine des agents. Par exemple, la décision n° 2008/15 JAI, relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière dispose que « les fonctionnaires d'un État membre opérant sur le territoire d'un autre État membre au titre de la présente décision restent soumis aux dispositions du droit du travail qui s'appliquent dans leur État membre, notamment en matière disciplinaire »[1018]. Elle prévoit encore que l'État d'accueil peut admettre que des fonctionnaires d'autres États membres exercent *leurs* compétences de puissance publique conformément au droit de l'État d'origine »[1019].

656. Enfin, lorsque la règlementation européenne ne comporte aucune indication sur le choix de la loi applicable, c'est aux États membres qu'il revient de trancher cette question par voie d'accord. Cette solution a été privilégiée par le législateur européen dans le secteur bancaire, des assurances et des marchés financiers afin d'offrir davantage de flexibilité aux autorités nationales. L'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) a ainsi élaboré, en concertation avec les régulateurs nationaux, un *Multilateral Memorandum of Understanding on Cooperation Arrangements and Exchange of Information* pour guider la pratique des États. Il y est notamment prévu qu'en cas d'enquêtes conjointes ou de vérifications sur place, les États participants doivent s'entendre au cas par cas sur la procédure d'enquête, la nature des mesures à exécuter, la

---

[1016] Article 43, § 3, CAAS ; article 21, § 3, de la décision n° 2008/615/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière.

[1017] « A division of judicial control depending on the nationality of the inspector would inevitably threaten the rights of the affected individual and should be avoided », ReNEUAL, *Model Rules on EU Administrative Procedure, Book III – Single Decision-Making*, 2014, p. 123 et article 20, § 2, p. 86.

[1018] Article 23, de la décision 2008/15/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière.

[1019] Article 17, § 2, de la décision 2008/15/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière. Nous soulignons.

loi applicable à l'intervention, la répartition des responsabilités ou encore l'utilisation qui pourra être faite des informations à l'issue de l'enquête[1020].

657. À côté des droits nationaux, les dispositions du droit de l'Union, la Charte des droits fondamentaux et les principes généraux du droit de l'Union sont également applicables aux actes transnationaux d'exécution qui interviennent dans le champ d'application du droit de l'Union[1021].

B. L'exercice atténué de la puissance publique

658. Le droit de l'Union européenne autorise les agents d'un État membre à accomplir des activités de puissance publique sur le territoire d'un autre État membre. Les agents nationaux ne se trouvent néanmoins pas dans une position comparable selon qu'ils exercent leurs missions dans leur État d'origine ou dans un État d'accueil. En franchissant la frontière, ils se voient privés d'une partie des prérogatives qui leur est reconnue par la loi de leur État d'origine, sans bénéficier pour autant des pouvoirs des agents de l'État d'accueil auxquelles ils ne sont pas assimilables. Se dessinent ainsi les contours d'une puissance publique atténuée, sinon d'une activité publique sans puissance.

659. Ainsi les fonctionnaires de police d'un État membre qui exercent leur droit d'observation ou de poursuite transfrontalières ne peuvent pas utiliser leur arme en dehors des cas de légitime défense, ils ne peuvent pas entrer dans les domiciles et les lieux non accessibles au public et ne peuvent pas non plus interpeller ou arrêter la personne observée ou poursuivie[1022]. Dans le cadre de la décision n° 2008/615/JAI, les fonctionnaires de police qui participent à une opération conjointe sur le territoire d'un autre État membre peuvent se voir confier par l'État d'accueil « des compétences de puissance publique », mais celles-ci « ne peuvent être exercées que sous l'autorité et, en règle générale, en

---

[1020] Article 6, *Multilateral Memorandum of Understanding on Cooperation Arrangements and Exchange of Information.*

[1021] Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union, op. cit.*, p. 432.

[1022] Article 40, § 3 et 41, §5, CAAS.

présence des fonctionnaires de l'État membre d'accueil »[1023]. En revanche, les fonctionnaires d'envoi sont soumis aux mêmes règles de la circulation routière que les fonctionnaires de l'État d'accueil, « y compris en ce qui concerne les règles de priorité et les éventuelles prérogatives de puissance publique »[1024]. De plus, le fonctionnaire de l'État d'accueil en charge des opérations peut autoriser les fonctionnaires d'envoi à utiliser leurs armes à des fins autres que la légitime défense[1025].

660. Cette limitation de la puissance publique apparaît également en matière d'enquête et de contrôle transnationaux[1026]. Le pouvoir transnational de contrôle reconnu aux États membres dans le cadre du marché bancaire, des assurances et des marchés financiers permet aux autorités nationales d'exiger des entités contrôlées la communication d'informations ou l'ouverture de dossiers et de locaux. Cependant un tel pouvoir ne parait pas assorti d'un pouvoir de contrainte transnationale et, face à la résistance de l'entité contrôlée, l'autorité chargée du contrôle devra vraisemblablement obtenir l'aide de l'État membre d'accueil. L'autorité chargée du contrôle transnational se trouve alors placée dans une situation comparable à celle de la Commission européenne en droit de la concurrence. Le règlement n° 1/2003 reconnait bien un pouvoir d'inspection à la Commission européenne[1027]. Cependant, lorsque l'usage de la contrainte est nécessaire parce que l'entité contrôlée s'oppose à l'inspection, la Commission doit demander l'aide de l'État d'accueil. L'article 20 du règlement dispose alors que celui-ci lui « prête l'assistance nécessaire, en requérant au besoin la force publique ou une autorité disposant d'un

---

[1023] Article 17, § 2, de la décision 2008/15/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière.

[1024] Article 19, § 3, de la décision 2008/15/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière.

[1025] Article 19, § 2, de la décision 2008/15/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière.

[1026] Comp. avec le règlement (CE) n° 1206/2001 du Conseil du 28 mai 2001 relatif à la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention des preuves en matière civile ou commerciale, *JO L* 174 du 27.6.2001, p. 1–24. Son article 17, §2 dispose que « l'exécution directe de l'acte d'instruction n'est possible que si elle peut avoir lieu sur une base volontaire, sans qu'il soit nécessaire de recourir à des mesures coercitives ».

[1027] Pour une rélfexion sur le sens de l'autorité publique dans ce contexte, voy. Auby (J.-B.), « Les pouvoirs d'inspection de l'Union européenne », art cit.

pouvoir de contrainte équivalent, pour […] permettre [à la Commission] d'exécuter [sa] mission ».

661. Toujours au titre des atténuations de la puissance publique, on constate que si le règlement (UE) n° 904/2010 permet, certes, aux autorités fiscales d'un État membre de participer aux enquêtes administratives réalisées à l'étranger par les autorités d'un autre État membre ; toutefois le règlement prend soin de préciser que « ces enquêtes administratives sont exclusivement effectuées par les fonctionnaires de l'autorité requise » et que « les fonctionnaires de l'autorité requérante n'exercent pas les pouvoirs de contrôle reconnus aux fonctionnaires de l'autorité requise ». Ils peuvent seulement « accéder aux mêmes locaux et documents que ces derniers, par l'intermédiaire des fonctionnaires de l'autorité requise et pour les seuls besoins de l'enquête administrative en cours » [1028]. Il en va un peu différemment en ce qui concerne la participation aux enquêtes administrative dans le cadre de la directive n° 2010/24/UE concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement de créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures. La directive prévoit en effet que l'État requis peut autoriser les agents de l'État requérant à interroger des personnes et à examiner des dossiers[1029].

[1028] Article 28, § 2, du règlement n° 904/2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée.

[1029] Article 7, § 2, de la directive n° 2010/24 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures.

Conclusion du Titre 1 :

662. Parmi les techniques qui permettent à une décision administrative nationale de déployer ses effets sur le territoire d'un autre État membre, plusieurs formes idéales typiques peuvent être distinguées. L'efficacité peut d'abord prendre la forme de la reconnaissance directe : par le truchement d'une règlementation européenne, un acte administratif national déploie ses effets sur le territoire des autres États membres sans qu'aucune intervention des États d'accueil ne soit nécessaire. La décision administrative produit des effets transnationaux de plein droit. La reconnaissance peut ensuite avoir un caractère indirect : pour que la décision nationale soit dotée d'une efficacité en dehors de son État d'édiction, il est nécessaire que les autres États membres adoptent une décision individuelle de reconnaissance. La reconnaissance indirecte donne donc lieu à l'association d'un acte qui relève formellement de l'État d'accueil et du contenu matériel d'un acte étranger. Alors que la reconnaissance directe confère immédiatement une efficacité transnationale à un acte formel étranger, la reconnaissance indirecte impose à l'État d'accueil de prendre en considération les éléments matériels dont l'existence est attestée par l'acte étranger. Ces éléments matériels ont une valeur contraignante pour l'État d'accueil : il ne peut pas remettre en cause les constations faites par l'État d'origine de l'acte, celles-ci s'imposent à lui dans le cadre de son propre processus décisionnel (par exemple, lorsque les autorités d'un État membre sont saisies d'une demande d'autorisation de mise sur le marché d'un médicament dont la commercialisation a déjà été autorisée dans un premier État membre, elles doivent rendre leur décision conformément aux évaluations réalisées par le premier État).

663. L'efficacité d'une décision administrative étrangère peut enfin signifier son exécution sur le territoire d'un autre État. L'exécution peut d'abord avoir un caractère indirect : un État mobilise son administration pour procéder à l'exécution d'une décision étrangère. Par exemple pour procéder au recouvrement d'une créance fiscale étrangère ou pour percevoir une amende pour le compte d'un autre État. L'exécution indirecte implique non seulement la reconnaissance des effets substantiels de la norme étrangère, mais aussi la reconnaissance de sa force exécutoire et son exécution elle-même. Par ailleurs, dans de rares hypothèses l'exécution peut avoir un caractère direct : les autorités administratives d'un État membre sont autorisées à l'accomplir directement leurs activités sur le territoire

d’un autre Etat membre. De telles situations d’exécution transnationale directe se rencontrent, par exemple, lorsqu’une autorité bancaire nationale envoie ses agents enquêter à l’étranger, sur une succursale d’un établissement bancaire dont le siège principal est établi sur son territoire. Contrairement aux autres formes de l’efficacité transnationale, l’exécution directe n’implique pas la reconnaisse de la valeur juridique d’un acte étranger. Elle nécessite, en revanche, que l’État d’accueil consente à voir une administration étrangère accomplir une activité matérielle sur son territoire.

664. Cette typologie illustre comment opère, sous différentes formes, l’efficacité des décisions administratives étrangères. Cependant, la reconnaissance et l’exécution soulèvent des problèmes juridiques complexes, qui tiennent principalement au contrôle de la décision administrative étrangère produisant ses effets dans plusieurs États à la fois. Le droit de l’Union s’efforce d’apporter des réponses à cette question, sans toujours y parvenir de manière satisfaisante.

Titre 2 : Le contrôle des décisions administratives étrangères

665. En vertu du droit international, les États sont traditionnellement libres de refuser de reconnaitre les effets d'un acte étranger dans leur ordre juridique ou de fixer les conditions de cette reconnaissance. Tel n'est plus le cas avec le droit de l'Union européenne. L'Union européenne confère à certaines décisions nationales une efficacité sur le territoire des autres États membres, sans pour autant attribuer à ces deniers le pouvoir correspondant de contrôler les décisions en cause. Seules les juridictions de l'État d'édiction de l'acte sont compétentes pour en assurer le contrôle. Il existe dès lors un décalage entre le territoire sur lequel une décision nationale produit ses effets et les autorités compétentes pour en assurer le contrôle[1030]. De plus, en présence d'une obligation de reconnaissance, les États membres ne conservent qu'une compétence résiduelle, et strictement encadrée par les règles de droit dérivé, pour s'opposer aux effets des décisions étrangères sur leur territoire. Les obligations de reconnaissance et d'exécution n'ont toutefois pas un caractère absolu : elles sont assorties de conditions et de limites[1031].

666. En principe, les autorités de l'État d'accueil ne sont pas compétentes pour contrôler une décision administrative étrangère qui bénéficie de la reconnaissance ni même pour s'opposer à ses effets (Chapitre 1). Cependant, l'absence de pouvoir de contrôle des États est compensée par l'existence de solutions de substitution. L'Union introduit des procédures de coopération destinées à régler les différends pouvant survenir à l'occasion de la mise en œuvre des mécanismes de reconnaissance (Chapitre 2).

[1030] Sur cette problématique, voy. plus largement Eliantonio (M.), « Judicial Review in an Integrated Administration : the Case of "Composite Procedures" », *Review of European Administrative Law*, 2014, vol. 7, n° 2, p. 77 et s.

[1031] Möstl (M.), « Preconditions and Limits of Mutual Recognition », art cit ; Janssens (C.), *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, *op. cit.*

Chapitre 1 : La compétence limitée des autorités nationales

667. En soumettant les États membres à un devoir de reconnaissance et d'exécution des décisions administratives étrangères, l'Union européenne est confrontée à un dilemme. Si elle accorde aux États membres une pleine liberté pour contrôler et remettre en cause la validité des décisions étrangères, l'efficacité des mécanismes de reconnaissance mutuelle risque de se trouver réduite à peu de chose. À l'inverse, si le droit de l'Union interdit aux États membres d'exercer tout contrôle sur les décisions étrangères, il risque de conférer à ces dernières une immunité difficilement compatible avec les exigences de l'État de droit – situation d'autant plus intolérable en présence d'une décision administrative étrangère irrégulière.

668. L'Union européenne fait donc face à une équation complexe, laquelle consiste à rechercher la conciliation entre trois sortes d'intérêts en présence : les intérêts de la coopération internationale, ceux de l'État d'accueil et ceux des personnes affectés par la décision étrangère[1032]. En premier lieu, les intérêts de la coopération internationale seront d'autant mieux servis que les mécanismes de reconnaissance auront un caractère automatique et absolu. En deuxième lieu, l'État d'accueil cherchera, au contraire, à préserver un pouvoir décisionnel autonome lui permettant de s'opposer, dans le plus grand nombre de situations, aux effets d'une décision étrangère sur son territoire. Enfin, l'intérêt des personnes affectées par une décision étrangère variera selon que la décision en question leur est favorable ou défavorable. En présence d'une décision favorable, les intéressés auront un intérêt légitime à pouvoir se prévaloir dans un autre État membre des droits que celle-ci leur garantit. Inversement, lorsque la décision leur est défavorable, les intéressés auront intérêt à pouvoir recourir au droit de l'État d'accueil pour obtenir que soient écartés les effets de la décision étrangère. L'intérêt des personnes affectées par une décision étrangère peut donc, selon les cas, se rapprocher de ceux de la coopération internationale ou de ceux de l'État d'accueil.

[1032] Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit., p. 773

669. À cette équation complexe, il n'existe pas de solution idéale. La recherche d'équilibre donne par conséquent lieu à des arbitrages variables en fonction des domaines d'activités concernés et selon le degré d'affectation des intérêts en présence ; étant entendu que certains domaines soulèvent des questions plus sensibles que d'autres et que tous les intérêts en présence ne sont pas toujours également affectés. Il n'en demeure pas moins, qu'en principe, l'État d'accueil ne dispose pas du pouvoir de contrôler les décisions administratives étrangères (Section 1). À titre exceptionnel les États membres peuvent toutefois être admis exercer un contrôle de la décision étrangère pour en écarter les effets (Section 2).

Section 1 : L'absence de pouvoir de contrôle des décisions étrangères

670. L'une des principales difficultés soulevée par les mécanismes de reconnaissance et d'exécution concerne le contrôle de la régularité des décisions administratives étrangères. Quels sont en effet les pouvoirs de l'État d'accueil face à une décision étrangère qui lui apparaît comme irrégulière, mais dont la validité n'a pas encore été remise en cause par son État d'origine ? Ses organes sont-ils compétents pour en apprécier la régularité et en écarter les effets ou bien ses effets s'imposent-ils malgré les vices qui lui sont attachés ? Si un tel contrôle est possible, il s'agit encore de savoir quel est le droit à l'aune duquel la légalité de la décision doit être appréciée. Par défaut le droit de l'Union retient l'incompétence de l'État d'accueil et l'inapplicabilité de son droit (I). L'État d'origine de l'acte dispose par conséquent d'une compétence exclusive pour en apprécier la légalité (II).

I. L'incompétence de l'État d'accueil pour exercer un contrôle sur les décisions administratives étrangères

671. Après avoir identifié les manifestations du principe de l'incompétence de l'État d'accueil (A), nous chercherons les explications du principe (B).

A. Les manifestations du principe

672. L'incompétence de principe des autorités de l'État d'accueil pour remettre en cause la validité des décisions administratives étrangères est unanimement reconnue par la doctrine[1033]. Les États sur le territoire desquels une décision administrative étrangère développe ses effets ne sont pas autorisés à en contrôler la régularité que ce soit sur le fondement de leur propre droit ou sur le fondement du droit de l'État d'origine de l'acte. Il

[1033] Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, p. 647 ; De Lucia (L.), « Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts », art cit, p. 32 ; Gerontas (A.), « Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions », art cit, p. 454 ; Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 773 ; Ruffert (M.), « European Composite Administration : the Transnational Administrative Act », art cit, p. 296 ; Nguyen (M. S.), « Droit administratif international », art cit, p. 133 ; Sydow (G.), *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union : zur horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit der europäischen Verwaltungen am Beispiel des Produktzulassungsrechts*, *op. cit.*, p. 148.

résulte de cette interdiction que l'État d'accueil ne peut pas annuler ou modifier une décision administrative étrangère (1) ni même s'opposer à ses effets sur son territoire (2).

1) L'incompétence des autorités de l'État d'accueil pour annuler ou modifier une décision administrative étrangère

673. Le principe signifie en premier lieu que les autorités de l'État d'accueil ne sont pas compétentes pour annuler ou modifier une décision administrative étrangère. Bien que l'acte étranger déploie ses effets sur son territoire, l'État d'accueil ne peut pas en apprécier la légalité. Une telle règle n'est d'ailleurs pas propre aux mécanismes de reconnaissance et d'exécution des actes administratifs, il s'agit d'un principe universellement admis dans les relations entre ordres juridiques[1034]. Ainsi que le faisait remarquer le Professeur Rigaux :

> « Le réseau institutionnel d'un ordre juridique s'inscrit dans un cercle infranchissable […]. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une règle de droit international, qui interdirait aux États de s'immiscer dans le fonctionnement des autorités et des juridictions des autres États. La vigueur du principe dépasse celle d'une norme de droit positif : la circularité de chaque réseau institutionnel est un postulat de la théorie du droit. De la même manière que l'objet lancé en l'air par une main humaine est appelé en vertu de la force de gravité à retomber au sol, n'ayant pas réussi à franchir les limites de l'attraction terrestre, tout ordre juridique forme un espace idéal parfaitement clos sur lui-même. Sans doute cela ne saurait-il empêcher les juridictions d'un État de commettre une tentative impossible, en annulant un acte administratif ou une décision judiciaire. Pareille décision est toutefois privée de toute effectivité dans l'ordre juridique auquel elle prétend se rapporter »[1035].

674. Pour le dire autrement, toute tentative d'annulation d'un acte administratif étranger ne peut en réalité résulter, quelque soit sa dénomination, que sur la « révocation de la reconnaissance »[1036]. Les effets d'une telle révocation restent alors limités à l'ordre juridique de l'État d'accueil, l'acte en cause demeurant pleinement valide dans son État d'origine. Un constat similaire a été posé par l'avocat général Léger à l'occasion de ses conclusions rendues dans l'arrêt *Klapper* portant sur la reconnaissance mutuelle d'un permis de conduire. Il précise que même dans l'hypothèse où les conditions de délivrance

---

[1034] Voy. par exemple, en droit international privé, la règle de l'interdiction de la révision au fond d'un jugement étranger : article 52 du règlement n° 1215/2012, dit Bruxelles I bis ; Cass. Civ., 1ère, 7 janvier 1964, *JCP 64.13590*, *Munzer* ; Cass. Civ., 1ère, 20 février 2007, *Cornelissen*. Sur l'incompétence du juge administratif pour se prononcer sur la légalité d'une décision administrative étrangère, voy. supra n°73 et s.

[1035] n°54 Rigaux (F.), « Les situations juridiques individuelles dans un système de relativité générale », art cit, pp. 78-79.

[1036] Nguyen (M. S.), « Droit administratif international », art cit, p. 133.

d'un permis de conduire prévues par la règlementation européenne n'ont pas été remplies, « un État membre n'est pas compétent pour annuler, avec effets sur son territoire, un permis délivré par un autre État membre » ; ajoutant qu'au final, « les effets d'une telle mesure d'annulation seraient largement comparables à ceux d'une décision de refus de reconnaissance d'un permis de conduire »[1037].

2) L'incompétence des autorités de l'État d'accueil pour s'opposer aux effets d'une décision administrative étrangère

675. En second lieu, le principe signifie que l'État d'accueil ne peut pas s'opposer aux effets des décisions administratives étrangères qui entrent dans le champ d'application des mécanismes de reconnaissance et d'exécution[1038]. Ces dernières bénéficient alors d'une présomption de régularité dans l'État d'accueil.

676. En l'absence d'obligation de reconnaissance et d'exécution, l'État est parfaitement libre de fixer les conditions auxquelles il entend subordonner les effets d'une décision étrangère sur son territoire et d'écarter les effets des décisions étrangères qui n'y satisfont pas[1039]. Mais en présence d'obligations conventionnelles ou issues du droit de l'Union européenne, il ne peut en principe plus soumettre la reconnaissance à un examen de la conformité de la décision étrangère au droit[1040]. L'État d'accueil est donc incompétent pour subordonner l'efficacité d'une décision étrangère à la conformité de cette dernière avec le droit de son État d'origine ou bien même avec son propre droit[1041]. En droit de l'Union, un État membre ne peut pas non plus se prévaloir des manquements d'un autre État membre pour justifier l'inexécution des obligations qui sont les siennes en application

---

[1037] Conclusions de l'avocat général Léger présentées le 16 octobre 2003, *Klapper*, aff. C-476/01, *Rec.*, pp. I-5205, note 40

[1038] Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 773.

[1039] En droit international privé, ce procédé est bien connu sous le nom de « contrôle de la régularité internationale du jugement étranger ». Voy. notamment, Huet (A.), « Effet en France des jugements étrangers subordonnés à leur régularité internationale. - Efficacité substantielle et autorité de chose jugée », art cit.

[1040] Nguyen (M. S.), « Droit administratif international », art cit, p. 133.

[1041] Ruffert (M.), « European Composite Administration : the Transnational Administrative Act », art cit, p. 296 ; Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 777.

du droit de l'Union[1042]. La règle souffre toutefois des exceptions, dans la mesure où les conventions internationales ou les actes de droit dérivé peuvent contenir des dispositions permettant aux États de refuser sous certaines conditions la reconnaissance[1043]. Ces exceptions à l'absence de pouvoir de contrôle ne posent pas de difficultés particulières dès lors qu'elles sont expressément prévues par les textes. La question de savoir si des dérogations peuvent exister en dehors des textes est en revanche bien plus problématique.

677. L'incompétence des autorités de l'État d'accueil à l'égard d'une décision administrative étrangère a été nettement affirmée par la Cour de justice. Deux domaines ont donné lieu à une jurisprudence particulièrement abondante : les permis de conduite et la délivrance des certificats E 101 (désormais A 1) en matière de sécurité sociale. En ce qui concerne la reconnaissance des permis de conduire, tout d'abord, la Cour rappelle régulièrement que le droit dérivé fixe une obligation de reconnaissance qui ne laisse aucune marge d'appréciation à l'État d'accueil. Dès lors qu'un État membre a délivré un permis de conduire conformément au droit de l'Union, les autres États membres ne sont pas en droit de vérifier le respect des conditions de délivrance. Il en résulte que « la détention d'un permis de conduire délivré par un État membre [doit] être considérée comme constituant la preuve que le titulaire de ce permis remplissait ces conditions, au jour où ce dernier lui a été délivré »[1044]. Un État membre ne saurait par exemple refuser la reconnaissance d'un permis étranger au seul motif que le titulaire du permis l'a obtenu en application d'une règlementation nationale qui n'impose pas les mêmes exigences que celles de l'État d'accueil[1045].

678. Il en va de même en ce qui concerne les certificats E 101 (désormais A 1) par lesquels les autorités de l'État membre d'établissement d'une entreprise attestent de

---

[1042] CJCE, 26 février 1976, *Commission c. Italie*, aff. C-52/75, *Rec.*, point 11 ; CJCE, 23 mai 1996, *Hedley Lomas*, aff. C-5/94, point 20 : « *Un État membre ne saurait ainsi s'autoriser à prendre unilatéralement des mesures correctives ou des mesures de défense destinées à obvier à une méconnaissance éventuelle, par un autre État membre, des règles du droit de l'Union* ».

[1043] Voy. infra n°693 et s.

[1044] CJUE, 26 octobre 2017, *Procédure pénale contre I.*, aff. C-195/16, point 47 ; CJUE, 26 avril 2012, *Hofmann*, aff. C-419/10, points 46 et 47 ; CJUE, 23 avril 2015, *Aykul*, aff. C-260/13, point 47.

[1045] CJUE, 26 avril 2012, *Hofman*, aff. C-419/10, point 84, CJUE, 28 juin 2008, *Wiedemann et Funk*, aff. C-329/06 et C-343/06, *Rec.*, p. I-4635, point 54.

l'affiliation d'un travailleur détaché sur le territoire d'un autre État membre à son régime de sécurité sociale. Ces certificats, estime la Cour, « créent une présomption de régularité de l'affiliation du travailleur concerné au régime de sécurité sociale de l'État membre où est établie l'entreprise qui l'occupe »[1046]. Il en découle que « le certificat E 101 s'impose dans l'ordre juridique interne de l'État membre dans lequel le travailleur salarié se rend pour effectuer un travail et, partant, lie les institutions de cet État membre » et qu' « une juridiction de l'État membre d'accueil n'est pas habilitée à vérifier la validité d'un certificat E 101 au regard des éléments sur la base desquels il a été délivré »[1047].

679. Dans son arrêt *A-Rosa Flussschiff GmbH*, la Cour de justice pousse très loin les conséquences de cette présomption de régularité. Dans cette affaire, les autorités suisses avaient délivré sur un fondement erroné des certificats E 101 à la succursale suisse d'une société allemande exploitant des bateaux de croisière sur les eaux françaises. Des salariés de la compagnie exerçant *exclusivement leur activité sur les eaux territoriales françaises* s'étaient vus soumis au régime de la sécurité sociale suisse, en application de l'article 14, §2, sous a), du règlement n°1408/71, bien que cette disposition concerne exclusivement les salariés travaillant pour une entreprise de transports internationaux *sur le territoire de deux ou plusieurs États membres*. Alors même que les autorités suisses ayant délivré les certificats E 101 en cause semblent admettre l'existence d'une erreur de droit – sinon d'une suspicion de fraude –, la Cour de justice juge que les autorités françaises ne sont pas autorisées à remettre en cause la validité des certificats étrangers afin d'assujettir à titre rétroactif les salariés au droit français. L'argument avancé par la juridiction de renvoi selon lequel la délivrance d'un certificat E 101 ne dispense pas une société de se soumettre à ses obligations légales est rejeté. Un certificat E 101, déclare la Cour, « lie tant les institutions de sécurité sociale de l'État membre dans lequel le travail est effectué que les juridictions de cet État membre, même lorsqu'il est constaté par celles-ci que les conditions de l'activité du travailleur concerné n'entrent manifestement pas dans le champ

---

[1046] CJUE, 6 février 2018, *Procédure pénale contre Altun e.a.*, aff. C-359/16, point 39 ; CJUE, 27 avril 2017, *A-Rosa Flussschiff*, aff. C-620/15, point 41 , CJCE, 30 mars 2000, *Banks*, aff. C-178/97, point 40.

[1047] CJUE, 27 avril 2017, *A-Rosa Flussschiff GmbH*, aff. C-620/15, points 48 et 49 ; CJCE, 26 janvier 2006, *Herbosch Kiere* , C-2/05, points 31 et 32 ; CJCE, *FTS*, 10 février 2000, aff. C-202/97, points 53 à 59.

d'application matériel [de la disposition sur la base de laquelle le certificat E 101 a été délivré] »[1048].

B. L'explication du principe dans l'Union européenne

680. Il existe de solides arguments plaidant en faveur de l'absence de pouvoir de contrôle des États membres à l'égard des décisions étrangères bénéficiant de la reconnaissance[1049].

681. Tout d'abord, sur le plan pratique, le fonctionnement de la reconnaissance serait gravement compromis si les États membres pouvaient librement décider d'écarter les effets d'une décision étrangère. Par ailleurs, si tous les États membres pouvaient exercer indépendamment les uns des autres un contrôle sur une décision nationale, l'unité de l'espace administratif européen s'en trouverait gravement compromise. Une décision nationale pourrait être jugée légale dans certains États membres, illégale dans d'autres, et produire de ce fait une efficacité sporadique sur le territoire de l'Union[1050]. Enfin, la reconnaissance ayant pour objet d'éviter que plusieurs autorités nationales n'aient à se prononcer successivement sur une même question, il serait contradictoire de permettre à l'État d'accueil d'apprécier une décision étrangère et de reproduire les évaluations déjà réalisées par l'État d'origine.

682. Ensuite, sur le plan juridique, les principes de coopération loyale et de confiance mutuelle s'opposent à un tel contrôle[1051]. Dans sa jurisprudence relative à la reconnaissance des certificats A1 (ex E 101), la Cour rattache expressément au principe de coopération loyale à la fois l'obligation des autorités de l'État d'origine de procéder à une appréciation correcte des faits pertinents et de garantir l'exactitude des mentions figurant dans les certificats ; et l'obligation pour l'État d'accueil de se conformer à ces certificats

---

[1048] CJUE, 27 avril 2017, *A-Rosa Flussschiff*, aff. C-620/15, point 61.

[1049] Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 773.

[1050] Gerontas (A.), « Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions », art cit, p. 454.

[1051] CJCE, *Herbosch Kiere*, aff. C-2/05, point 30 ; *A-Rosa Flussschiff GmbH*, aff. C-620/15, point 47.

tant qu'ils n'ont pas été retirés ou déclarés invalides[1052]. Il en résulte qu'en cas de doute sur la régularité d'une décision administrative étrangère l'État d'accueil doit s'adresser aux autorités de l'État d'origine de l'acte afin que celles-ci procèdent aux vérifications nécessaires[1053]. Il est possible de considérer que les autorités de l'État d'origine de l'acte sont les mieux placées pour en apprécier la régularité[1054].

683. L'incompétence des autorités de l'État d'accueil pour contrôler un acte administratif étranger ne saurait en revanche être rattachée à la théorie des immunités de l'État en droit international[1055]. La théorie des immunités a pour objet la protection des organes publics étrangers. Par conséquent, elle n'implique pas l'absence de pouvoir de contrôle sur les actes étrangers, surtout lorsque ce contrôle n'est pas destiné à remettre en cause l'existence même de l'acte, mais seulement à en apprécier les effets dans un autre État[1056]. Il serait tout aussi erroné de chercher à rattacher l'incompétence des autorités de l'État d'accueil sur une application de la théorie de l'*Act of State*[1057]. Certes, cette théorie sert à fonder l'incompétence des organes d'un État pour apprécier la régularité des actes émanant d'une autorité publique étrangère. Cependant, il n'existe pas de théorie de l'*Act of State* en droit international, son application étant strictement cantonnée aux pays de *Commom Law*.

[1052] Voy. jurisprudence précitée et CJCE, 25 janvier 1977, *Bauhuis*, 46/76, point 22 ; CJCE, 23 mai 1996, *Hedley Lomas*, aff. C-5/94, point 19.

[1053] Voy. infra n°693 et s.

[1054] Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 773. À l'inverse, attendre des juridictions d'un État qu'elles apprécient la validité d'un acte étranger au regard des règles de droit applicables dans l'ordre juridique étranger pourrait soulever d'épineuses difficultés liées à l'accès et à l'interprétation de la règle de droit étrangère. Ce principe, valable pour les actes administratifs, trouve d'ailleurs également à s'appliquer pour tous les actes authentiques délivrés par les officiers publics en matière de droit privé. Voy. toutefois plaidant pour un tel contrôle Mann (F. A.), « L'exécution internationale des droits publics », art cit. Ce principe, valable pour les actes administratifs, trouve d'ailleurs également à s'appliquer pour tous les actes authentiques délivrés par les officiers publics en matière de droit privé.

[1055] Ruffert (M.), « European Composite Administration : the Transnational Administrative Act », art cit, p. 297. Contra. Gerontas (A.), « Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions », art cit, p. 460.

[1056] Ruffert (M.), « Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts », art cit, p. 687.

[1057] Ruffert (M.), « European Composite Administration : the Transnational Administrative Act », art cit, p. 297 ; Ruffert (M.), « Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts », art cit, p. 687.

II. La compétence exclusive de l'État d'origine pour exercer un contrôle sur ses décisions administratives

684. S'ils ne peuvent être remis en cause dans l'État d'accueil, les actes administratifs qui bénéficient de la reconnaissance mutuelle ne sont pas pour autant incontestables. Dans le système actuel, la contestation de ces actes doit impérativement être portée devant les autorités compétentes de leur État d'origine (A). On peut toutefois considérer qu'en écartant la compétence de l'État dans lequel la décision produit ses effets, une telle solution n'est pas pleinement satisfaisante du point de vue des justiciables (B).

A. La contestabilité des décisions administratives dans leur État d'origine

685. L'État qui reconnait les effets d'un acte administratif étranger n'est pas autorisé à apprécier sa régularité. Pour autant l'acte administratif en cause n'est pas doté d'une immunité qui rendrait impossible sa contestation et son contrôle. En dépit de son efficacité transnationale, la décision en question demeure un acte administratif national tout à fait classique du point de vue de son État d'origine. Par conséquent, il est soumis au même régime juridique que les actes administratifs nationaux qui ne déploient pas leurs effets à l'étranger. Les tribunaux de l'État d'origine de l'acte sont compétents pour connaître des recours qui sont formés contre lui[1058].

686. Pour reprendre les termes de l'avocat général Jacobs, le droit de l'UE reprend à son compte « le principe normal selon lequel les décisions des autorités d'un État membre sont contrôlées par les juridictions de cet État »[1059]. Les mécanismes de reconnaissance et d'exécution ne remettent pas en cause le principe des plus classiques selon lequel l'État dispose d'un monopole pour apprécier la validité de ses actes[1060]. Les personnes situées

---

[1058] Gerontas (A.), « Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions », art cit, p. 460.

[1059] Conclusions de l'avocat général Jacobs présentées le 28 janvier 1999, CJCE, *FTS*, aff. C-202/97, *Rec.*, p. I-883, point 60.

[1060] Gautier (M.), « Acte administratif transnational et droit de l'Union européenne » dans *Traité de droit administratif européen*, Bruylant., Auby (J.-B.) et Dutheil de la Rochère (J.), 2014, p. 1303. Voy. par exemple, CJUE, 27 avril 2017, *A-Rosa Flussschiff GmbH*, aff. C-620/15, point 43 : « aussi longtemps qu'il n'est pas retiré ou déclaré invalide par les autorités de l'État membre l'ayant délivré, le certificat E 101 lie l'institution compétente et les juridictions de l'État membre dans lequel sont détaché les travailleurs ».

sur le territoire d'un État membre dans lequel la décision étrangère produit ses effets doivent donc adresser leurs recours aux tribunaux de l'État d'origine de l'acte[1061]. Les voies de recours administratives et juridictionnelles normalement ouvertes à l'encontre d'une décision nationale sont disponibles à l'encontre d'une décision administrative qui déploie ses effets à l'étranger[1062]. L'efficacité transnationale de la décision n'a pas d'incidence sur les règles procédurales applicables en droit interne. En revanche, tant que l'acte en cause n'a pas été retiré ou déclaré invalide dans son ordre juridique d'origine, ses effets s'imposent dans l'ordre juridique interne de l'État d'accueil et lient les institutions de cet État membre et les particuliers[1063].

B. Les lacunes du système actuel

687. Les mécanismes de reconnaissance et d'exécution ne créent pas de situation de déni de justice pour les justiciables. Néanmoins le monopole de l'État d'origine pour contrôler ses décisions administratives, alors même que celles-ci déploient leurs effets juridiques à l'étranger, soulève des difficultés. Le Professeur Schmidt-Aßmann identifie parfaitement ces difficultés lorsqu'il écrit que :

> « La question des recours dans le cadre des relations horizontales, principalement, n'est pas encore résolue de façon satisfaisante. Conformément à la théorie encore en vigueur, les tribunaux nationaux sont les seuls à agir, en vertu d'un principe de séparation qui ne rend pas tout à fait justice aux relations d'interdépendance qui existent entre des administrations coopérant de façon horizontale »[1064].

688. Une première difficulté concerne l'accès des justiciables aux tribunaux. Certes, dans la plupart des cas, l'accès à la justice ne soulève pas de difficultés sérieuses compte tenu du fait que le destinataire d'une décision reconnue ou exécutée par un autre État

---

[1061] CJUE, 14 mars 2018, *Astellas Pharma*, aff. C-557/16, point 40. Par analogie en ce qui concerne la reconnaissance des décisions de justice, voy. CJUE, *Aguirre Zarraga*, aff. C-491/10 PPU, point 71.

[1062] Jansen (O.), « L'administration composée européenne et internationale. Coopération européenne et internationale entre autorités administratives », *Maastricht Faculty of Law Working Paper*, 2015, vol. 4.

[1063] CJCE, *Herbosch Kiere*, aff. C-2/05, point 31 ; CJUE, 27 avril 2017, *A-Rosa Flussschiff GmbH*, aff. C-620/15, point 47. Voy. également Ho-Dac (M.), *La loi du pays d'origine en droit de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 306.

[1064] Schmidt-Aßmann (E.), « Le modèle de l'"administration composée" et le rôle du droit administratif européen », art cit, p. 1252.

membre entretient généralement des liens avec l'État membre d'émission de l'acte[1065]. Plus encore, l'absence de pouvoir de contrôle de l'État d'accueil sur une décision administrative étrangère est compensée par le contrôle que l'État d'accueil peut exercer sur ses propres actes dans le cadre des mécanismes de reconnaissance et d'exécution indirectes. Dans ce cas de figure, nous avons en effet pu constater que l'efficacité de la décision administrative étrangère est toujours subordonnée à l'adoption d'un acte de reconnaissance ou de mesures d'exécution par les autorités de l'État d'accueil[1066]. Rien n'empêche alors les justiciables de se tourner vers les tribunaux de l'État d'accueil pour contester les actes nationaux en cause.

689. Mais pour certaines catégories de justiciables, la compétence exclusive de l'État d'origine rend excessivement difficile l'accès à une voie de recours. Il en va notamment ainsi concernant les tiers situés dans l'État d'accueil[1067]. Certains auteurs considèrent qu'à leur égard, la compétence exclusive des tribunaux de l'État d'origine porte atteinte au principe de protection juridictionnelle effective[1068]. La perspective de devoir introduire une action en justice dans un État étranger, les problèmes de langue et le coût économique d'une telle procédure constituent assurément une limite importante à l'accès des tiers aux tribunaux. Des problèmes similaires apparaissent concernant les ressortissants d'États tiers dans le cadre du contentieux Schengen[1069]. Ainsi la question s'est posée de savoir quel devait être l'attitude des juges nationaux confrontés à un refus de visa ou à des décisions de reconduite à la frontière prises sur le fondement d'une inscription dans le Système d'Information Schengen (SIS) décidée par un autre État membre. Le principe de l'incompétence des juridictions de l'État d'accueil interdit au juge d'écarter les effets d'un signalement étranger même irrégulier. Il impose en conséquence au ressortissant de l'État

---

[1065] De Lucia (L.), « Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts », art cit, p. 36.

[1066] Voy. supra n°520.

[1067] Jansen (O.), « L'administration composée européenne et internationale. Coopération européenne et internationale entre autorités administratives », art cit, p. 15 ; De Lucia (L.), « Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts », art cit, p. 36.

[1068] De Lucia (L.), « Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts », art cit, p. 36.

[1069] Gautier (M.), « Le dépassement du caractère national de la juridiction administrative française : le contentieux Schengen », art cit.

tiers visé par le signalement aux fins de non-admission d'engager deux actions successives. Il devra d'abord obtenir le retrait de son inscription dans le SIS auprès des autorités de l'État de signalement. Et c'est seulement ensuite qu'il lui sera possible de contester le refus de visa ou la décision de reconduite à la frontière dont il est l'objet dans l'État d'accueil.

690. Une seconde difficulté concerne l'égalité de traitement entre les justiciables. En effet, le régime juridique des actes administratifs nationaux et les procédures contentieuses sont définis au niveau des États membres et peuvent donc connaître d'importantes variations d'un État membre à l'autre, que l'on songe à la question de l'intérêt à agir ou aux délais de recours contentieux[1070]. En présence de deux décisions administratives produisant des effets similaires sur le territoire d'un État membre, les justiciables situés dans cet État seront donc placés dans des situations différentes selon que la décision en cause est originaire de cet État membre ou d'un État membre étranger.

691. Pour pallier ces difficultés, certains auteurs proposent une réforme du système actuel[1071]. Le système d'administration intégré exige, selon eux, une coopération accrue entre les juridictions nationales afin de pouvoir proposer une protection juridique plus satisfaisante. Il s'agirait par exemple permettre aux tiers d'engager la responsabilité de l'État d'accueil pour les préjudices subis à la suite d'une décision administrative prise par les autorités administratives d'un autre État membre[1072]. L'État d'accueil devrait ensuite pouvoir se retourner contre l'État d'émission de l'acte à l'origine du préjudice afin de recouvrer les sommes versées aux victimes[1073]. Une autre solution consisterait à permettre aux juridictions nationales « de poser des questions à titre préjudiciel également dans le

---

[1070] Voy. pour une étude comparative, Eliantonio (E.), Backes (C.) et Van Rhee (C.H.), *Standing Up for Your Right in Europe : A Comparative Study on Legal Standing (Locus Standi) Before the EU and Member States' Courts*, Intersentia, 2013.

[1071] *Ibid.* ; Jansen (O.), « L'administration composée européenne et internationale. Coopération européenne et internationale entre autorités administratives », art cit.

[1072] Rappelons qu'un tel système est déjà en vigueur dans le cadre des mécanismes d'exécution transnationale directe, voy. supra n° 654.

[1073] Jansen (O.), « L'administration composée européenne et internationale. Coopération européenne et internationale entre autorités administratives », art cit, p. 15.

sens horizontal »[1074]. À défaut de procéder lui-même au contrôle de légalité d'un acte étranger, le juge interne pourrait alors demander au juge étranger d'examiner la légalité de la décision administrative litigieuse avant de rendre son jugement.

[1074] *Ibid.*, p. 21 ; Gautier (M.), « Le dépassement du caractère national de la juridiction administrative française : le contentieux Schengen », art cit n° 18.

Section 2 : Les exceptions à l'absence de pouvoir de contrôle des décisions étrangères

692. Le principe suivant lequel il n'appartient pas à un État membre d'exercer son contrôle sur une décision administrative étrangère, même lorsqu'elle produit des effets sur son territoire, est utilement assorti d'exceptions. Si elle était inconditionnelle, l'obligation de reconnaissance se heurterait à la réticence des États membres. L'État d'accueil a en effet un intérêt légitime à disposer, dans des situations exceptionnelles, d'une marge de manœuvre pour s'opposer aux effets de la décision étrangère sur son territoire. Encore convient-il que ces exceptions soient clairement définies et encadrées, afin d'éviter une remise en cause généralisée des mécanismes européens de coopération. Par souci de clarté, nous distinguerons les exceptions écrites, fondées sur les dispositions du droit dérivé (II), et les exceptions non écrites, issues de la jurisprudence de la Cour (II).

I. Les exceptions écrites

693. Les actes de droit dérivé qui introduisent des mécanismes de reconnaissance mutuelle contiennent, en règle générale, des dispositions qui en fixent les limites. Les États membres peuvent, tout d'abord, se prévaloir des motifs de non-reconnaissance et de non-exécution, prévus par les textes, pour refuser de donner effet à un acte étranger (A). Dans certaines hypothèses, ils sont également autorisés à contrôler les conditions de délivrance de l'acte étranger (B).

A. Les motifs de non-reconnaissance et de non-exécution

694. Les motifs de non-reconnaissance et de non-exécution permettent aux États membres de déroger, dans des circonstances particulières, à leurs obligations de coopération. Ils constituent une limite aux obligations de reconnaissance et d'exécution fixées par les actes de droit dérivé[1075]. Ces motifs de refus s'apparentent aux motifs qui, dans le droit du marché intérieur, permettent aux États membres de déroger aux libertés de circulation en se prévalant d'un motif d'intérêt général[1076]. Mais comme en cette matière,

---

[1075] Janssens (C.), *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, *op. cit.*, p. 203.

[1076] Voy. supra n°196.

les États membres ne sont pas libres d'établir comme ils l'entendent la liste des motifs recevables. Ceux-ci sont limitativement énumérés par le législateur européen qui les intègre aux textes de droit dérivé[1077]. En tant que dérogations à l'application du principe de reconnaissance mutuelle, ils sont par ailleurs soumis à une interprétation stricte de la Cour de justice[1078]. L'interprétation de ces notions par la Cour de justice permet de garantir l'efficacité des mécanismes de reconnaissance, en évitant que certains États membres n'en fassent une interprétation trop extensive, à même de leur conférer un véritable pouvoir discrétionnaire pour s'opposer aux effets des actes étrangers. La liste des motifs de non-reconnaissance et de non-exécution varie considérablement d'un texte à l'autre. On peut toutefois distinguer trois grandes catégories de motifs.

1) Les motifs de refus fondés sur l'intérêt général

695. La plupart de ces motifs confèrent une compétence résiduelle aux États membres leur permettant de s'opposer à la mise en œuvre de la reconnaissance mutuelle lorsque celle-ci leur apparaît incompatible avec des préoccupations d'intérêt général telles que la protection de l'environnement, de la santé publique ou de l'ordre public.

696. À titre d'exemples, la directive n° 2001/18/CE, relative à la dissémination volontaire d'OGM, permet à un État membre de suspendre, sur son territoire, les effets d'une autorisation de mise sur le marché étrangère, lorsqu'il a des raisons précises de considérer qu'un OGM autorisé présente des risques pour la santé humaine ou l'environnement[1079]. La directive n° 2001/83/CE instituant un code communautaire relatif au médicament à usage humain autorise un État membre à refuser la reconnaissance d'une autorisation de mise sur le marché étrangère « en raison d'un risque potentiel grave pour la santé publique »[1080] ; ou encore à suspendre, sur son territoire, la mise sur le marché d'un médicament autorisé « dans des cas exceptionnels, lorsqu'une action urgente est

---

[1077] CJUE, 14 novembre 2013, *Marián Baláž,* aff. C-60/12, *Rec.*, p. 733, point 23 et par analogie, CJUE, 29 janvier 2013, *Radu*, aff. C-396/11, point 36.

[1078] CJUE, 20 novembre 2008, *Weber*, aff. C-1/07, *Rec.*, p. I-8571 ; CJUE, 1er mars 2012, *Ayküz*, aff. C-467/10, point 65.

[1079] Article 23 de la directive n° 2001/18/CE.

[1080] Article 29, § 1, de la directive n° 2001/83/CE (version consolidée).

indispensable pour protéger la santé publique »[1081]. Le règlement (UE) n° 528/2012 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides prévoit qu'un État membre peut refuser la reconnaissance mutuelle d'une autorisation pour des motifs ayant trait au bien-être animal[1082]. Le même règlement prévoit par ailleurs qu'un État membre peut notamment être autorisé à déroger à la reconnaissance en invoquant des motifs liés à la protection de l'environnement, à l'ordre ou à la sécurité publique, à la protection de la santé et de la vie humaine, animale et végétale ou à la protection du patrimoine national ayant une valeur artistique, historique ou archéologique[1083]. En vertu de la directive n° 2006/126/CE relative au permis de conduire, les États membres doivent encore refuser de reconnaitre, sur leur territoire, la validité d'un permis de conduire délivré par un autre État membre, lorsque le titulaire du permis fait l'objet d'un retrait de permis, à la suite de la commission d'une infraction à la sécurité routière sur leur territoire[1084]. Comme le souligne la Cour de justice : « Force est de constater que contraindre un État membre à reconnaître de manière inconditionnelle la validité d'un permis de conduire dans une [pareille] situation […] irait à l'encontre de l'objectif d'intérêt général de l'Union que constitue l'amélioration de la sécurité routière […]»[1085].

697. Des motifs de non reconnaissance et de non exécution similaires se rencontrent dans le cadre des mécanismes de reconnaissance indirecte. Ainsi, la directive n° 2010/24/UE concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures dispose que l'assistance peut être refusée quand « le recouvrement de la créance est de nature à susciter de graves difficultés d'ordre économique ou social dans l'État membre requis, pour autant que les

---

[1081] Article 31, § 3, de la directive n° 2001/83/CE (version consolidée).

[1082] Article 37, § 4, du règlement (UE) n° 528/2012.

[1083] Article 37, § 1, du règlement (UE) n° 528/2012.

[1084] Article 11, § 4, al. 2, de la directive n° 126/2006/CE . Voy. CJUE, 23 avril 2015, *Sevda Aykul*, aff. C-260/13, point 71.

[1085] CJUE, 23 avril 2015, *Sevda Aykul*, aff. C-260/13, point 69.

dispositions législatives et réglementaires et les pratiques administratives en vigueur dans cet État membre permettent une telle exception dans le cas de créances nationales »[1086].

2) Les motifs de refus fondés sur le principe de proportionnalité

698. Le refus de reconnaissance et d'exécution peut également être autorisé par les textes dans des hypothèses où la mise en œuvre des mécanismes de coopération apparaît disproportionnée par rapport à la finalité poursuivie. Il en va notamment ainsi concernant les situations dans lesquelles l'assistance administrative ferait peser une charge excessive sur les autorités requises[1087]. À ce titre, les textes relatifs à l'exécution indirecte d'une sanction pécuniaire ou au recouvrement d'une créance fiscale étrangère précisent que l'État requis peut refuser de donner suite à une demande d'assistance lorsque le montant de la sanction pécuniaire ou de la créance à recouvrer est inférieur à un seuil minimal[1088]. Il faut également voir une application du principe de proportionnalité dans la règle bien établie selon laquelle l'autorité requise peut refuser l'assistance dans les situations dans lesquelles l'autorité requérante n'a pas épuisé tous les moyens à sa disposition avant de s'adresser à un autre État membre[1089].

[1086] Article 18 § 1, de la directive n° 2010/24/UE concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures.

[1087] Par exemple, l'article 54, §1, a) du règlement (UE) n° 904/2010 du 7 octobre 2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la TVA dispose qu'une demande de renseignement peut être refusée si « le nombre et la nature des demandes d'informations introduite […] impose des charges administratives disproportionnées à l'autorité requise ».

[1088] Article 18, § 3, de la directive n° 2010/24/UE concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures ; article 17, b), de la directive n° 2014/67/UE, relative à l'exécution de la directive n° 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services ; article 17, § 2, h, de la décision-cadre n° 2005/214/JAI, concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires.

[1089] Par exemple, article 54, §1, b) du règlement (UE) n° 904/2010 du 7 octobre 2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la TVA : refus si « l'autorité requérante [n'a pas] épuisé les sources habituelles d'informations qu'elle aurait pu, selon les circonstances, utiliser pour obtenir les informations demandées dans risquer de nuire à l'obtention du résultat recherché ». Article 11, § 2 de la directive 2010/24/UE concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures : « Avant qu'une demande de recouvrement ne soit présentée par l'autorité requérante, les procédures de recouvrement appropriées disponibles dans l'État membre requérant sont appliquées ». Voy. à ce titre, Projet RENEUAL, livre V, V-2, § 1 : « The concept of mutual assistance as proposed in these rules shall not replace action of the administration in charge of a procedure but shall be only an auxiliary tool. This is inherent in the notion of mutual assistance, which is restricted to those instances when assistance is truly needed. The drafting team chose to use the term 'reasonably be expected' in order to limit the requesting authorities' right to seek assistance. It can be understood in a manner corresponding to a ground of refusal provided in Article 21(2)(g), Joint Council of

3) Les motifs de refus fondés sur la protection des droits et libertés individuelles

699. En dernier lieu, certains motifs de refus de reconnaissance et d'exécution visent à protéger les droits et libertés individuelles. Par exemple, la directive n° 2014/67/UE, relative à l'exécution de la directive n° 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services autorise les États membres à refuser d'exécuter une sanction ou une amende administrative, lorsque « les droits et libertés fondamentaux de la défense et les principes juridiques qui s'y appliquent inscrits dans la Constitution de l'État membre requis ne sont pas respectés »[1090]. La décision-cadre n° 2005/214/JAI concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires contient plusieurs motifs de ce type, notamment en ce qui concerne la protection contre les condamnations à défaut ou l'application du principe *ne bis in idem*[1091].

700. Peuvent également être rattachés à la protection des droits et libertés individuelles, la règle selon laquelle l'exécution d'une décision étrangère doit être suspendue lorsque la décision en cause fait l'objet d'une contestation dans son État membre d'origine. Ainsi, la directive n° 2010/24/UE concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures subordonne l'assistance de l'autorité requise au fait que ni la créance ni l'instrument permettant l'exécution de son recouvrement dans l'État requérant ne fassent pas l'objet d'une contestation dans leur État d'origine[1092].

701. Enfin, le droit européen des étrangers admet dans plusieurs situations des dérogations aux règles normales de la coopération sur le fondement de raisons

---

Europe OECD Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters, which allows a requested State Party to refuse a request for assistance "if the applicant State has not pursued all reasonable measures available under its laws or administrative practice, except where recourse to such measures would give rise to disproportionate difficulty".17 In line with this reasoning, article V-4(3)(c) allows refusing a request for assistance where the requesting authority could have reasonably been expected to fulfil the task itself ».

[1090] Article 17, c), de la directive n° 2014/67/UE, relative à l'exécution de la directive n° 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

[1091] Article 7, de la décision-cadre n° 2005/214/JAI concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires.

[1092] Article 11, § 1, de la directive n° 2010/24/UE concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures.

humanitaires. Un État membre peut par exemple, « pour des raisons humanitaires, pour des raisons d'intérêt général ou pour honorer des obligations internationales », délivrer un visa à validité territoriale limité au ressortissant d'un État tiers alors même que celui-ci fait l'objet d'une inscription dans le système SIS aux fins de non-admission[1093]. De la même manière, le règlement Dublin III contient une « clause discrétionnaire » permettant à un État membre de déroger à tout moment aux critères de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile et de procéder par lui-même à l'examen de la demande[1094]. Dans ces deux configurations, les motifs humanitaires permettent d'écarter la reconnaissance d'une décision étrangère : inscription dans le système SIS dans le premier cas ; décision de prise en charge de l'examen d'une demande d'asile ou de refus d'octroi d'une demande d'asile dans le second cas.

B. Le contrôle des conditions de délivrance de l'acte

702. À défaut de pouvoir remettre en cause la validité d'une décision étrangère, la question qui se pose est de savoir si les États membres peuvent toutefois exercer un contrôle sur les conditions de délivrance d'un acte étranger afin d'écarter les effets des décisions irrégulières. La réponse à apporter à cette question est tout sauf évidente. D'un côté, en effet, la présence dans les textes de droit dérivé de conditions préalables à la reconnaissance mutuelle plaide en faveur d'un tel contrôle. D'un autre côté, le principe de confiance mutuelle parait s'opposer à tout contrôle, dans la mesure où il impose « à chacun des États membres de considérer, sauf dans des circonstances exceptionnelles, que tous les autres États membres respectent le droit de l'Union »[1095]. En revanche, il ne fait aucun doute qu'il n'entre pas dans les attributions de l'État d'accueil de contrôler l'application correcte de son droit par l'État d'émission[1096].

[1093] Article 25, § 1, du règlement (CE) n° 810/2009 établissant un code communautaire des visas (Code des visas).

[1094] Article 17, du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

[1095] CJUE, avis 2/13, point 191.

[1096] Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 777.

703. La question du contrôle horizontal entre États membres reste une question politique sensible qui constitue une menace sérieuse pour la coopération[1097]. Nous distinguerons trois hypothèses : la première hypothèse concerne les situations dans lesquelles le contrôle est prévu par le droit dérivé (1) ; la deuxième hypothèse concerne les situations dans lesquelles ce contrôle n'est pas prévu par le droit dérivé (2) ; enfin, la dernière hypothèse est relative aux actes administratifs affectés d'un tel degré d'illégalité qu'ils doivent être considérés comme nuls et inexistants (3).

1) Le contrôle des conditions de délivrance est prévu par le droit dérivé

704. Parfois, les actes de droit dérivé font du non-respect des conditions de délivrance de l'acte un motif de refus de reconnaissance ou d'exécution[1098]. Dans ce cas de figure, il ne fait aucun doute que les États membres sont autorisés à contrôler les conditions de délivrance des actes étrangers et à écarter les effets ce ceux d'entre eux qui n'ont pas été délivrés conformément aux dispositions du droit de l'Union.

705. De manière tout à fait exceptionnelle, les actes de droit dérivé peuvent même permettre à un État membre de déclarer invalide une décision étrangère qui n'a pas été délivrée conformément au droit de l'Union[1099]. Il s'agit là d'une exception remarquable au principe selon lequel un État membre n'est pas autorisé à remettre en cause la validité d'un acte étranger. Par exemple, le Code visas permet à un État membre d'annuler un visa uniforme Schengen délivré par un autre État membre lorsqu'il constate que le titulaire du visa ne remplissait pas (ou ne remplit) plus les conditions requises pour bénéficier d'un visa de courte durée[1100]. Le législateur européen a en effet entendu faire de l'annulation ou de l'abrogation d'un visa uniforme Schengen une compétence partagée entre les États

---

[1097] Canor (I.), « My Brother Keeper ? Horizontal solange : "an ever closer distrust among peoples of Europe" », art cit ; Dubout (E.), « Une question de confiance : nature juridique de l'Union européenne et adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme », art cit.

[1098] Article 7, § 1, de la décision-cadre 2005/214/JAI concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires ; article 6, de la directive n° 2001/40 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers.

[1099] Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, p. 647 ; Gerontas (A.), « Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions », art cit, p. 455.

[1100] Article 34, du règlement (CE) n° 810/2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas).

membres[1101]. Dans ce cadre, il autorise un État membre à vérifier, à la suite d'un premier État membre, les conditions de délivrance d'un visa.

706. De manière comparable, le règlement n°338/97 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages menacées permet à un État membre de remettre en cause la validité d'une autorisation d'importation délivrée par un autre État membre lorsque les conditions de délivrance établies par le règlement n'ont pas été satisfaites[1102]. Le règlement prévoit alors la consultation préalable des autorités de délivrance de l'autorisation.

2) Le contrôle des conditions de délivrance n'est pas prévu par le droit dérivé : la résistance des juridictions nationales

707. Mais dans la plupart des cas, le non-respect des conditions de délivrance ne figure pas parmi les motifs de refus de reconnaissance ou d'exécution. La Cour de justice semble alors des plus réticentes à admettre qu'un État membre puisse contrôler les conditions de délivrance d'un acte étranger[1103]. Cette position restrictive de la Cour de justice peut toutefois se heurter à la résistance des juridictions nationales, qui refusent de tirer du

---

[1101] Voy. Prise de position de l'avocat général Sharpston, présentée le 26 mars 2012, *Minh Khoa Vo*, aff. C-83/12 PPU, point 50.

[1102] Article 11, § 2, a) du règlement n°338/97 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages menacées. Voy. CJUE, 4 septembre 2014, *Sofia Zoo*, aff. C-532/13.

[1103] Voy. supra n°675 et s. et CJCE, 23 mai 1996, *Hedely Lomas*, aff. C-5/94, *Rec.* p. I-2553, point 20, dans lequel le juge affirme qu' « un État membre ne saurait s' autoriser à prendre unilatéralement des mesures correctives ou des mesures de défense destinées à obvier à une méconnaissance éventuelle, par un autre État membre, des règles du droit communautaire ». Voy. également pour une application du principe par le juge français : CE, 5 mai 2014, *Mercedes Benz France*, n° 370830, mentionnée au Recueil, Concl. Polge (N.). Dans cette affaire, le juge considère que seuls les motifs prévus à l'article R 321-14 du Code de la route, qui transpose les dispositions de l'article 29 de la directive n° 2004/46/CE instituant une clause de sauvegarde peuvent justifier un refus d'immatriculation par le ministre des transports de véhicules homologués dans un autre État membre. Dès lors, n'est pas justifié un refus d'immatriculation fondé sur un détournement de procédure par un constructeur automobile qui a méconnu la règlementation européenne. En l'espèce le constructeur Daimler AG avait reçu une homologation en Allemagne pour des véhicules non-conformes à la directive n° 2006/40/CE concernant les émissions provenant des systèmes de climatisation des véhicules à moteur. Toutefois, le juge considère que cette méconnaissance n'est pas de nature à nuire gravement à l'environnement ou à la santé publique. Contra., CJUE, 9 septembre 2015, *X contre Inspecteur van Rijksbelastingdienst et T.A. van Dijk contre Staatssecretaris van Financiën*, aff. C-72/14 et C-197/14

principe de confiance mutuelle une présomption irréfragable de régularité des actes étrangers[1104].

708. La reconnaissance mutuelle des permis de conduire fournit un bon exemple des réserves de la Cour quant à la faculté d'un État membre d'apprécier les conditions de délivrance d'un acte étranger[1105]. La directive n° 2006/126 subordonne la délivrance d'un permis de conduire à la condition que le demandeur ait sa résidence normale sur le territoire de l'État membre délivrant. Sur ce fondement, la Cour de justice a admis qu'un État membre d'accueil refuse de reconnaitre, sur son territoire, le permis de conduire délivré dans un autre État membre, lorsqu'il est établi que la condition de résidence normale n'a pas été respectée. Toutefois, la Cour précise que ce constat ne peut être établi que sur la base « d'informations incontestables » provenant de l'État membre de délivrance et « non pas en fonction d'informations de l'État membre d'accueil »[1106]. Si la Cour de justice accepte le principe d'un contrôle de l'État d'accueil, celui-ci n'est en pratique réalisable qu'au regard des informations fournies par l'État membre d'origine ; ce qui a pour effet de réduire fortement la portée d'un tel contrôle.

709. La position restrictive de la Cour de justice a pu se heurter à la résistance des juridictions nationales, dès lors que ces dernières ont pu s'estimer compétentes pour écarter unilatéralement les effets de décisions étrangères qu'elles jugeaient ne pas être conformes au droit de l'Union. S'ils restent plutôt rares, ces cas de figure n'en sont pas moins préoccupants, dans la mesure où ils apparaissent difficilement compatibles avec la jurisprudence de la Cour de justice.

710. Par exemple, dans l'arrêt *Forabosco*, le Conseil d'État s'est reconnu compétent pour contrôler par voie d'exception la régularité d'un signalement au SIS effectué par les

---

[1104] Elkind (D.), « Les rapports entre Etats membres, une nouvelle frontière pour l'unité du droit de l'Union ? L'exemple du contrôle horizontal dans le cadre du mandat d'arrêt européen et des certificats E 101 », *Annuaire de droit européen*, Bryulant, 2017 (à paraitre).

[1105] Gerontas (A.), « Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions », art cit, p. 459 et s.

[1106] CJUE, 1er mars 2012, *Ayküz*, aff. C-467/10, point 63 ; CJUE, 28 juin 2006, *Wiedemann et Funk*, aff. C-329/06 et 343/06, *Rec.*, pp. I-4635.

autorités d'un autre État membre[1107]. La requérante, Mme Forabosco, s'était vue opposer un refus de visa par le consul de France à Bucarest en raison de son signalement, par les autorités allemandes, dans le SIS aux fins de non-admission. Elle conteste devant le juge français la décision de refus en invoquant l'illégalité de son inscription dans le SIS. Dans sa réponse, le Conseil d'État considère « qu'il appartient au juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre une décision administrative fondée sur le signalement d'une personne aux fins de non-admission, de se prononcer sur le bien-fondé du moyen tiré du caractère injustifié de ce signalement *alors même qu'il a été prononcé par une autorité administrative étrangère* »[1108]. Le contrôle du juge demeure toutefois restreint. Comme le souligne la professeure Gautier « si le juge administratif est alors juge du droit de l'Union européenne, il n'en devient pas pour autant juge de droit étranger »[1109]. Son contrôle se limite par conséquent aux moyens tirés d'une violation directe de la réglementation européenne[1110]. En l'espèce, le signalement de Mme Forabosco faisait suite au rejet d'une demande d'asile présentée en Allemagne par l'intéressée. Or un tel motif ne figure pas dans les accords de Schengen parmi les raisons à même de justifier une inscription au Système d'information Schengen aux fins de non-admission. Par conséquent, le Conseil d'État écarte les effets du signalement allemand au SIS et prononce l'annulation de la décision de refus de visa des autorités françaises.

711. Dans plusieurs arrêts rendus en 2014, les chambres criminelles et sociales de la Cour de cassation française ont également adopté des décisions qui entrent en contradiction avec la jurisprudence de la Cour de justice : les juges français se sont reconnus compétents pour écarter les effets d'un certificat E 101 délivré par des autorités étrangères. Dans deux affaires, la chambre criminelle a condamné les compagnies

---

[1107] CE, 9 juin 1999, *Forabosco*, *Rec*., p. 170 ; AJDA 1999, p. 725, concl. B. Martin Laprade ; LPA 4 janv. 2000, p. 13, note E. Aubin ; voy. Gautier (M.), « Le dépassement du caractère national de la juridiction administrative française : le contentieux Schengen », art cit ; Gautier (M.), « Acte administratif transnational et droit de l'Union européenne », art cit.

[1108] (Nous soulignons).

[1109] Gautier (M.), « Le dépassement du caractère national de la juridiction administrative française : le contentieux Schengen », art cit.

[1110] Voy. égal. CE, 23 mai 2003, n° 237934, *M. Catrina*, concl. Mme Prada-Bordenave, *non publiées ; AJDA* 2003, p. 1576.

aériennes « low cost », Vueling et Easy Jet, pour travail dissimulé[1111]. Ces compagnies n'avaient pas déclaré des salariés exerçant exclusivement leurs activités sur le territoire français aux organismes de sécurité sociale nationaux, en se prévalant des certificats E 101 qui leur avaient été délivrés par un autre État membre. La chambre criminelle considère, à l'encontre de la position du juge de l'Union[1112], que la délivrance d'un certificat E 101 par une autorité étrangère « ne saurait valoir présomption de la validité des détachements des salariés en cause et interdire au juge pénal français de constater la violation intentionnelle des dispositions légales applicables en France ». Dans une décision du 29 septembre 2014, la chambre sociale de la Cour de cassation a quant à elle, jugé que la délivrance d'un certificat E 101 « n'avait d'effet qu'à l'égard des régimes de sécurité sociale, mais qu'elle ne liait en aucun cas le juge social »[1113].

3) Le contrôle de l'inexistence de l'acte

712. En dernier lieu, mérite d'être mentionnée l'existence d'un débat doctrinal portant sur la question de savoir si les États membres sont en droit d'écarter les actes administratifs étrangers affectés d'une illégalité telle qu'ils doivent être considérés comme inexistants[1114].

713. Le professeur Ruffert considère qu'il n'y a pas lieu de distinguer entre les décisions administratives simplement irrégulières et les décisions frappées d'inexistence[1115]. Selon lui, la règle qui s'impose est celle selon laquelle l'État d'accueil ne peut pas apprécier la régularité d'une décision étrangère en dehors des exceptions prévues à cet effet par le droit dérivé. De son point de vue, l'illégalité et l'inexistence de l'acte ne constituent pas deux catégories différentes, mais deux niveaux sur une même

---

[1111] Cass. Crim., 11 mars 2014, n° 12-81.461, *Vueling Airlines*, *Bull. crim*., n° 75 ; *D*. 2014. 671 ; *Dr. soc*. 2014. 827, chron. R. Salomon ; RSC 2014. 355, obs. A. Cerf-Hollender ; *RTD eur*. 2015. 348-30, obs. B. Thellier de Poncheville et Cass. Crim., 11 mars 2014, n° 11-88.420, *Easy Jet*, *D*. 2014. 670 ; *Dr. soc*. 2014. 827, chron. R. Salomon ; *RTD eur*. 2015. 348-30, obs. B. Thellier de Poncheville, *Bull. crim*., n° 74

[1112] Voy. toutefois l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice suite à ces arrêt, infra n° 731 et s.

[1113] Cass. Soc., 29 septembre 2014, n°13-15802 : bull.civ.V, n°216, Cah. soc. dec. 2014, n° 115b1, p. 713, obs. Icard. J.

[1114] Biagini-Girard (S.), *L'inexistence en droit administratif,* L'Harmattan, 2010, 496 p.

[1115] Ruffert (M.), « European Composite Administration : the Transnational Administrative Act », art cit ; Ruffert (M.), « Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts », art cit.

échelle. Par conséquent, dans la mesure où l'appréciation de la régularité de l'acte appartient de manière exclusive à l'État d'émission, l'État d'accueil n'est pas compétent pour se prononcer sur l'intensité de l'illégalité.

714. Néanmoins, dans sa très grande majorité, la doctrine considère que les États membres devraient être autorisés à écarter les effets d'une décision administrative étrangère dont l'illégalité est si grave qu'elle doit être regardée comme nulle et non avenue[1116]. La théorie de l'inexistence des actes administratifs n'est d'ailleurs pas inconnue en droit de l'Union européenne. Elle n'a cependant jamais été appliquée aux décisions administratives nationales qui bénéficient de la reconnaissance. Prenant appui sur les traditions juridiques nationales, la Cour de justice a déjà pu en faire une application en ce qui concerne les décisions adoptées par les institutions de l'Union. Elle considère en effet que « qualifier un acte d'inexistant permet de constater, en dehors des délais de recours, que cet acte n'a produit aucun effet juridique ». Cependant « pour des raisons de sécurité juridique manifeste, cette qualification doit, dès lors, être réservée, en droit communautaire, comme elle l'est dans les droits nationaux qui la connaissent, aux actes affectés de vices particulièrement graves et évidents »[1117].

715. Pour notre part, nous considérons avec le professeur Ruffert qu'en dehors des hypothèses admises par les actes de droit dérivé, l'État d'accueil ne devrait, en principe, pas être compétent pour contrôler la régularité d'une décision étrangère. Admettre que chaque État membre puisse apprécier le degré d'irrégularité qui affecte un acte étranger nous parait en effet contraire à une application uniforme du droit de l'Union. Pour cette raison, le pouvoir de contrôle devrait appartenir à titre exclusif à l'État d'émission de l'acte. D'ailleurs, en cas de doute sur la légalité d'une décision étrangère, l'État d'accueil a toujours la possibilité de s'adresser à l'Etat d'émission pour lui demander d'en contrôler la régularité. La Cour de justice a toutefois introduit une exception notable à cette absence de pouvoir de contrôle. Quand l'État d'émission ne donne pas suite à une demande de

---

[1116] Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 777 ; Hofmann (H. C. H.), Rowe (G. C.) et Türk (A. H.), *Aministrative Law and Policy of the European Union*, *op. cit.*, p. 647 ; Gerontas (A.), « Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions », art cit, p. 456 et s. Nguyen (M. S.), « Droit administratif international », art cit, p. 133.

[1117] CJCE, 26 février 1987, *Consorzio Cooperative d'Abruzzo*, aff. 15/85, *Rec.*, p. 1005, point 10.

vérification qui lui est adressée par l'État d'accueil, il reste loisible à ce dernier de s'opposer, sur son territoire, aux effets de la décision étrangère lorsque celle-ci est contraire à son ordre public ou en cas de fraude à la loi.

II. Les exceptions non écrites

716. En plus des exceptions écrites, la Cour de justice admet que, dans des situations exceptionnelles, les États membres puissent écarter les effets d'une décision administrative étrangère. Cette faculté est reconnue aux États membres dans deux hypothèses exceptionnelles : les États membres peuvent refuser les effets d'une décision étrangère sur le fondement d'une contrariété de cette dernière à l'ordre public européen (A) ; ils sont également autorisés à écarter une décision étrangère en présence d'une fraude ou d'un abus de droit (B).

A. L'exception d'ordre public

717. La question s'est posée de savoir si un État membre pouvait refuser l'application d'une décision étrangère sur le fondement de la contrariété de ses effets à son ordre public[1118]. Elle appelle une réponse nuancée. Les situations dans lesquelles la Cour de justice admet que les Etat membres puissent écarter une décision étrangère sur le fondement de l'ordre public sont limitées et destinées à demeurer exceptionnelles. La Cour n'accepte pas que les États membres refusent d'appliquer une décision étrangère sur le fondement de leur ordre public national (1), mais elle consent aux refus d'application fondés sur la protection de l'ordre public européen (2).

1) L'impossibilité de recourir à l'exception d'ordre public national

718. Le mécanisme de l'exception d'ordre public est bien connu du droit international privé, où il permet à un État de refuser l'application d'une loi ou d'une décision étrangère dont il estime que les effets sont incompatibles avec les valeurs et les principes fondamentaux de son ordre juridique[1119]. En principe, aucun État n'est tenu de renoncer à

[1118] Gerontas (A.), « Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions », art cit, p. 461.

[1119] Meng (W.), « Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts » dans Wolfrum (R.) (dir.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press., 2012, vol.8.

la protection des valeurs et des principes fondamentaux de son ordre juridique devant un droit étranger[1120]. Le droit international général confère aux États la liberté de reconnaitre ou de refuser de reconnaitre une décision étrangère. Une telle liberté n'est toutefois pas compatible avec les exigences de la coopération européenne et l'objectif de création d'un espace sans frontières intérieures.

719. En présence d'une obligation de reconnaissance mutuelle, le droit de l'Union ne reconnait pas aux États membres de compétence générale pour invoquer la contrariété d'une décision administrative étrangère à leur ordre public et ainsi en écarter unilatéralement les effets. Admettre une telle compétence, reviendrait en effet à compromettre durablement l'efficacité de la reconnaissance mutuelle. C'est donc essentiellement au législateur européen qu'il revient d'établir un équilibre entre les objectifs contradictoires de la coopération et la protection de l'ordre public national[1121]. C'est la raison pour laquelle, en règle générale, les exceptions d'ordre public sont directement intégrées au droit dérivé sous la forme des motifs de non-reconnaissance ou de non-exécution[1122].

720. Mais la question se pose de savoir si un État membre peut se prévaloir de la contrariété d'une décision étrangère à son ordre public, dans des cas où le droit dérivé ne contient pas de motifs de refus ou sur le fondement de motifs différents de ceux contenus dans les actes de droit dérivé. L'absence de clauses dérogatoires dans les actes de droit dérivé signifie que les considérations d'ordre public ont été prises en compte par le législateur au moment de l'élaboration de la règlementation européenne[1123]. De plus, dans le cadre de son contrôle de légalité, la Cour de justice garantit la conformité des actes de droit dérivé au droit primaire de l'Union, en particulier au regard de la protection des droits fondamentaux reconnus à l'article 6 TUE. Par conséquent, en présence d'une

---

[1120] Ruffert (M.), « Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts », art cit, p. 687.

[1121] Lenaerts (K.), « La vie après l'avis : exploring the principle of mutual (yet not blind) trust », *CML Rev.*, 2017, vol. 54, n° 3, p. 822.

[1122] Voy. supra. n°694 et Janssens (C.), *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, *op. cit.*, pp. 204-205 ; Lenaerts (K.), « La vie après l'avis : exploring the principle of mutual (yet not blind) trust », art cit, pp. 823-824.

[1123] Lenaerts (K.), « La vie après l'avis : exploring the principle of mutual (yet not blind) trust », art cit, p. 823.

législation harmonisée qui garantit un standard de protection commun, le recours à l'exception d'ordre public national – en dehors des motifs de refus limitativement énumérés par les actes de droit dérivé – est en principe rendu impossible. Au contraire, le principe de confiance mutuelle implique que chaque État membre présume que les autres États membres respectent le droit de l'Union européenne et donc que leurs décisions sont conformes aux standards de protection européens. Aussi, dès lors qu'une règlementation harmonisée a établi des standards de protection uniformes, un État membre doit considérer que les autres États agissent conformément au droit de l'Union, notamment en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux[1124].

2) La faculté limitée de recourir à l'exception d'ordre public européen

721. Pour autant, même en présence d'une législation harmonisée, la Cour de justice n'exclut pas totalement que les États membres recourent à l'exception d'ordre public. En effet, dans des « circonstances exceptionnelles », la Cour de justice accepte que les États membres se prévalent de la contrariété du comportement d'un autre État membre aux droits fondamentaux garantis par l'ordre juridique de l'Union, pour remettre en cause le principe de confiance mutuelle, et refuser d'exécuter leur obligation de coopération. Affirmée par la Cour de justice dans son avis 2/13, cette faculté est assimilable, selon le juge Lenaerts, à une « exception d'ordre public européen »[1125].

722. Dans l'arrêt *Aranyosi et Caldararu*, la Cour de justice a autorisé un État membre à écarter l'exécution d'un mandat d'arrêt européen, en dehors des motifs de non-exécution fixés par la décision-cadre, sur le fondement d'un risque de violation des droits garantis par la Charte des droits fondamentaux. En l'espèce, la Cour était interrogée par le tribunal régional supérieur de Brême sur la question de savoir si une juridiction nationale pouvait

---

[1124] Pour autant, cette analyse est contestée. Pour certains auteurs, l'État d'accueil reste compétent pour refuser les effets d'une décision étrangère, sur son territoire même dans le silence des textes ; voy. Paris (T.), « La reconnaissance des actes administratifs étrangers », *RIDC*, 2014, n° 2, p. 130. Il s'agit cependant d'une compétence exceptionnelle visant à protéger l'État d'accueil contre les effets particulièrement intolérables d'une décision étrangère ; voy. Wenander (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », art cit, p. 776. Les hypothèses envisagées correspondent soit à celles dans lesquelles l'État d'accueil invoque la contrariété de la décision étrangère à son ordre public, soit aux hypothèses dans lesquels la décision étrangère porte atteinte aux droits fondamentaux protégés par l'Etat d'accueil.

[1125] Lenaerts (K.), « La vie après l'avis : exploring the principle of mutual (yet not blind) trust », art cit, p. 824.

refuser l'exécution d'un mandat d'arrêt européen, lorsqu'il existe des éléments sérieux témoignant de la contrariété des conditions de détention dans l'État membre d'émission avec les droits garantis par la Charte, en particulier avec l'article 4 portant sur l'interdiction des traitements inhumains et dégradants[1126]. Dans sa réponse, la Cour de justice commence par rappeler que les principes de reconnaissance et de confiance mutuelle revêtent, dans le droit de l'Union, une « importance fondamentale », puisqu'ils « permettent la création et le maintien d'un espace sans frontières intérieures »[1127]. Elle ajoute toutefois que, « dans des circonstances exceptionnelles », des limitations peuvent être apportées à ces principes. La Cour admet ainsi qu'un État membre peut être tenu de suspendre l'exécution d'un mandat d'arrêt européen lorsque les droits fondamentaux de la personne concernée risquent d'être violés dans l'État d'émission. Plus précisément, en présence d'éléments attestant d'un risque réel de traitement inhumain ou dégradant dans l'État d'émission, l'autorité judiciaire de l'État d'exécution « est tenue d'apprécier l'existence de ce risque » avant de décider de la remise. La Cour de justice reconnait de ce fait que la confiance mutuelle n'a pas un caractère absolu et que la présomption du respect du droit de l'Union par les autres États membres peut être renversée.

723. La Cour prend toutefois soin de préciser que tout risque de violation, dans l'État d'émission, des droits fondamentaux de la personne remise ne constitue pas un motif de non-exécution[1128]. Comme l'avait souligné l'avocat général Bot dans ses conclusions, admettre trop largement un tel motif pourrait aboutir à « introduire une exception systématique » à la reconnaissance mutuelle :

> « un motif de non-exécution fondé sur le risque d'une violation, dans l'État membre d'émission, des droits fondamentaux de la personne remise entamerait sérieusement le lien de confiance sur lequel est censée reposer la coopération de juge à juge visée par la décision-cadre, réduisant donc à néant le principe de reconnaissance mutuelle ».

[1126] CJUE, 5 avril 2016, *Aranyosi et Caldararu*, aff. C-404/15 et C-659/15 PPU.

[1127] CJUE, 5 avril 2016, *Aranyosi et Caldararu*, aff. C-404/15 et C-659/15 PPU, point 78

[1128] L'avocat général Bot évoque le risque « d'introduire une exception systématique » dans l'affaire *Aranyosi et Caldararu* : « un motif de non-exécution fondé sur le risque d'une violation, dans l'État membre d'émission, des droits fondamentaux de la personne remise entamerait sérieusement le lien de confiance sur lequel est censée reposer la coopération de juge à juge visée par la décision-cadre, réduisant donc à néant le principe de reconnaissance mutuelle », conclusions rendues point 122. Comp. avec CJUE, *N. S.*, points 83 et s.

724. La Cour encadre donc cette faculté dans certaines limites. Afin de déterminer si le refus d'exécution se justifie, la Cour de justice demande aux juridictions nationales de procéder à un examen en deux temps. En premier lieu, elles doivent rechercher si la protection des droits fondamentaux fait l'objet de « défaillances systémiques » risquant d'entrainer un traitement inhumain et dégradant dans l'État d'émission[1129]. Peuvent alors constituer des moyens de preuve attestant d'une telle défaillance systémique : les jugements des cours internationales, et en particulier de la Cour européenne des droits de l'homme, les rapports des organisations internationales comme le Conseil de l'Europe et les Nations unies ou encore les jugements de l'État d'émission. En second lieu, la juridiction d'exécution doit apprécier les circonstances de l'espèce afin de déterminer s'il existe des « motifs sérieux et avérés de croire » que l'exécution du mandat d'arrêt entrainera un risque réel de traitement inhumain et dégradant de la personne visée par le mandat d'arrêt[1130]. À cette fin, la juridiction doit recourir aux mécanismes de coopération entre autorités nationales prévus par la décision-cadre pour obtenir l'assurance, auprès des autorités de l'État d'émission, que la personne concernée ne subira pas une violation de ses droits. En présence d'un risque réel de traitement inhumain et dégradant dans l'État d'émission la juridiction d'exécution est tenue de suspendre l'exécution du mandat d'arrêt européen. La Cour de justice ne lui reconnait cependant pas la compétence pour en écarter définitivement l'application, donnant ainsi l'opportunité à l'État d'émission de regagner, pour l'avenir, la confiance de l'État d'exécution[1131].

725. L'arrêt *Aranyosi et Caldararu* constitue, à bien des égards, une extension du raisonnement déjà suivi par la Cour de justice dans l'arrêt *N. S*[1132]. Dans cet arrêt, la Cour avait ouvert la porte du contrôle horizontal entre États membres en ce qui concerne le transfert d'un demandeur d'asile dans le cadre du règlement « Dublin ». La Cour y avait reconnu pour la première fois le caractère relatif de la confiance mutuelle en admettant qu'il n'existe pas de présomption irréfragable que les droits d'un demandeur d'asile seront

---

[1129]CJUE, 5 avril 2016, *Aranyosi et Caldararu*, aff. C-404/15 et C-659/15 PPU, point 89.

[1130]CJUE, 5 avril 2016, *Aranyosi et Caldararu*, aff. C-404/15 et C-659/15 PPU, point 92.

[1131] Lenaerts (K.), « La vie après l'avis : exploring the principle of mutual (yet not blind) trust », art cit, p. 836.

[1132] CJUE, 21 décembre 2011, *N. S.*, aff. C-411 et 493/10.

respectés dans l'État membre responsable de l'examen de sa demande. Il en résultait l'interdiction pour un État membre de transférer un demandeur d'asile dans un autre État membre dans lequel il y a lieu de croire qu'il subira des traitements inhumains et dégradants. Là encore, la Cour de justice avait pris soin de subordonner cette faculté d'écarter l'application de la règlementation européenne à l'existence de « défaillances systémiques » dans l'État de destination. Le critère des défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile a depuis lors été intégré à l'article 3, paragraphe 2, du règlement Dublin III[1133]. Dans un arrêt postérieur *C. K.*, la Cour de justice a par ailleurs admis qu'un État membre était tenu de suspendre le transfert d'un demandeur d'asile, même en l'absence de défaillance systémique dans l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile, lorsque ce transfert entrainerait un risque de traitement inhumain ou dégradant[1134].

726. On le voit, les hypothèses dans lesquelles la Cour de justice a accepté qu'un État membre écarte l'application du droit de l'Union sur le fondement de la contrariété des agissements d'un autre État membre au droit de l'Union demeurent limitées. Toutes ces exceptions portent sur un risque de violation de l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux prohibant de manière absolue les traitements inhumains et dégradants. Jusqu'à très récemment, aucune d'entre elles ne concernait directement la reconnaissance et l'exécution des décisions administratives. Il n'en reste pas moins que les arrêts *N. S.* et *Aranyosi et Caldararu* sont importants en ce qu'ils témoignent de la reconnaissance du caractère relatif de la confiance mutuelle et de l'admission, dans la jurisprudence de la Cour, d'une exception d'ordre public européen.

[1133] L'article 3, § 2, du règlement (UE) n° 604/2013 dispose que « Lorsqu'il est impossible de transférer un demandeur vers l'État membre initialement désigné comme responsable parce qu'il y a de sérieuses raisons de croire qu'il existe dans cet État membre des défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs, qui entraînent un risque de traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 4 de la [Charte], l'État membre procédant à la détermination de l'État membre responsable poursuit l'examen des critères énoncés au chapitre III afin d'établir si un autre État membre peut être désigné comme responsable ».

[1134] CJUE, 16 février 2017, *C. K.*, aff. C-578/16 PPU.

727. Dans la mesure où les contours de cet ordre public européen sont appelés à évoluer, il est tout à fait possible qu'il serve à justifier un refus de reconnaissance d'une décision administrative étrangère.

728. Dans l'arrêt *Donnellan* rendu le 26 avril 2018, la Cour de justice a d'ailleurs pour la première fois fait droit à une exception d'ordre public européen en matière administrative [1135]. L'affaire concernait l'application de la directive n° 2010/24/UE concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures. Dans l'affaire en cause, la Cour de justice admet qu'un État membre est en droit de refuser d'exécuter le recouvrement d'une créance fiscale étrangère sur le fondement d'une contrariété de la demande à la Charte des droits fondamentaux. En l'espèce, l'État requérant n'avait pas pris la peine de notifier la créance à son destinataire avant de présenter sa demande de recouvrement aux autorités de l'État requis. L'intéressé n'avait par conséquent pas été en mesure d'exercer son droit à un recours juridictionnel effectif consacré à l'article 47 de la Charte. La Cour considère que ces circonstances constituent « une situation exceptionnelle » pouvant légitimemant conduire l'État requis à refuser l'assistance au recouvrement[1136]. Elle rappelle à l'occasion que :

> L'assistance prévue par la directive 2010/24 est, ainsi que l'intitulé et divers considérants de cette dernière l'indiquent, qualifiée de « mutuelle », ce qui implique, notamment, qu'il appartient à l'autorité requérante de créer, avant qu'elle présente une demande de recouvrement, les conditions dans lesquelles l'autorité requise pourra utilement et en conformité avec les principes fondamentaux du droit de l'Union accorder son assistance

729. À l'avenir, on peut également envisager qu'un État membre soit admis à refuser la reconnaissance ou l'exécution d'une décision étrangère défavorable à un individu (recouvrement d'une créance fiscale, exécution d'une amende administrative, etc.) sur le fondement d'une contrariété de la décision administrative en cause au droit à une bonne administration consacré à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux.

[1135] CJUE, 26 avril 2018, *Donnellan*, aff. C-34/17, points 61 et 62.

[1136] CJUE, 26 avril 2018, *Donnellan*, aff. C-34/17, points 61 et 62.

B. La fraude à la loi et l'abus de droit

730. La Cour de justice a également accepté que les États membres refusent de reconnaitre une décision étrangère en présence d'une fraude à la loi ou d'un abus de droit[1137]. Le principe d'interdiction de la fraude et de l'abus de droit constitue un principe général du droit de l'Union[1138]. Par conséquent, la Cour considère que « l'application de la règlementation de l'Union ne saurait être étendue jusqu'à couvrir les opérations qui sont réalisées dans le but de bénéficier frauduleusement ou abusivement des avantages prévus par le droit de l'Union »[1139].

731. Pour l'heure, la jurisprudence de la Cour en matière de fraude ou d'abus de droit se limite cependant au cas des certificats E 101 (désormais A1) dans le cadre de la coordination des régimes de sécurité sociale[1140]. Dans l'arrêt *Altun*, la Cour de justice a défini les conditions dans lesquelles un État membre peut être autorisé à écarter les effets d'un certificat E 101 étranger. Il faut tout d'abord que soit établie l'existence d'une fraude. Celle-ci repose sur un faisceau d'indices comprenant un élément objectif et un élément subjectif. L'élément objectif consiste dans le fait que les conditions requises par la règlementation européenne pour obtenir un certificat E 101 n'ont pas été remplies. L'élément subjectif est caractérisé par « l'intention des intéressés de contourner ou d'éluder les conditions de délivrance dudit certificat, en vue d'obtenir l'avantage qui y est attaché »[1141].

732. La constatation d'une fraude ne constitue toutefois pas un élément suffisant pour qu'un État membre puisse écarter les effets d'un certificat étranger[1142]. Il faut, en outre, que l'État membre de délivrance ait manqué à son devoir de coopération loyale. Avant de

---

[1137] CJUE, 6 février 2018, *Altun*, aff. C-359/16, point 60. Voy. également, CJCE, 7 février 1979, *Knoors*, aff. 115/78, *Rec.*, p. 399, point 25 ; CJCE, 27 septembre 1989, *Van de Bijl*, aff. 130/88, point 26 ; CJCE, 2 mai 1996, *Paletta*, aff. C-206/94, *Rec.*, p. I-2357, point 24.

[1138] CJUE, 5 juillet 2007, *Kofoed*, aff. C-321/15, point 38 ; CJUE, 22 novembre 2017, *Cussens*, aff. C-251/16, point 27 ; CJUE, 6 février 2018, *Altun*, aff. C-359/16, point 49.

[1139] CJUE, 6 février 2018, *Altun*, aff. C-359/16, point 49.

[1140] Un domaine dans lequel la règlementation européenne ne prévoit pas de motifs de non-reconnaissance.

[1141] CJUE, 6 février 2018, *Altun*, aff. C-359/16, point 52.

[1142] CJUE, 6 février 2018, *Altun*, aff. C-359/16, point 55.

pouvoir écarter les effets d'un certificat E 101 étranger obtenu frauduleusement, l'État d'accueil doit en effet informer l'État de délivrance de ses doutes sur l'exactitude des faits qui sont à la base du certificat. C'est seulement si les autorités de l'État de délivrance s'abstiennent de réexaminer, sur le fondement de ces informations, le bien-fondé du certificat que l'État d'accueil est autorisé à l'écarter unilatéralement. Ajoutons enfin que le pouvoir d'écarter un certificat E 101 n'est reconnu par la Cour de justice qu'aux seules juridictions nationales, à l'exclusion de toute autre autorité des États membres.

Chapitre 2 : Les alternatives au contrôle par les autorités nationales

733. Si les États membres ne sont en règle générale pas autorisés à apprécier directement la régularité des actes administratifs étrangers produisant des effets sur leur territoire, il existe toutefois des alternatives à cette absence de pouvoir de contrôle. Ces substituts reposent sur l'établissement de liens étroits et la coopération entre les autorités administratives nationales en charge de la gestion d'un même secteur d'activité. À l'exercice par les États membres d'un pouvoir de contrôle unilatéral, le droit de l'Union préfère des mécanismes de règlement des différends fondés sur le dialogue et la concertation entre administrations nationales[1143]. Lorsqu'un État membre a des doutes sur la régularité d'une décision étrangère ou lorsqu'il entend s'opposer à ses effets sur son territoire, il est invité à entrer en relation avec les autorités émettrices de l'acte. Parfois, les autorités des autres États membres sont également associées à la procédure. Un tel constat conforte d'ailleurs l'idée selon laquelle la reconnaissance mutuelle est essentiellement une modalité de la coopération entre États membres. Pour autant, il arrive que les procédures de concertation entre administrations nationales ne permettent pas de résoudre un conflit entre deux États membres. Pour surmonter cette difficulté, le droit de l'Union européenne peut alors prévoir des mécanismes de règlement des différends faisant intervenir les organes de l'Union européenne. Dans certains cas, il arrive même qu'une décision adoptée au niveau des organes de l'Union européenne se substitue à la décision administrative nationale litigieuse.

734. Lorsqu'un État membre entend s'opposer aux effets sur son territoire d'une décision administrative étrangère, il doit tout d'abord recourir aux mécanismes de coopération entre administrations prévus par le droit de l'Union (section 1). En présence

[1143] À titre liminaire, on peut remarquer que les affaires portées devant la Cour de justice en ce qui concerne la reconnaissance mutuelle des décisions administratives sont relativement rares en comparaison du nombre important de mécanismes de reconnaissance et d'exécution que contient la législation européenne. A défaut de pouvoir s'appuyer sur une étude empirique sur le sujet, il est possible de faire l'hypothèse que la rareté des litiges dont est saisie la Cour de justice s'explique par l'efficacité des mécanismes administratifs de règlement des différends.

d'un différend persistant, l'intervention des organes de l'Union européenne est possible à titre subsidiaire (section 2).

Section 1 : La coopération entre administrations nationales

735. En matière de reconnaissance mutuelle, le droit de l'Union européenne s'efforce de transformer les conflits en coopération[1144]. Cette coopération prend d'abord la forme d'un dialogue entre les autorités administratives nationales (I). De manière plus élaborée, elle peut également se traduire en procédures administratives de règlement des différends (II). À côté des mécanismes de coopération, un autre substitut au pouvoir de contrôle de la décision étrangère consiste à permettre aux États membres de contrôler les mesures nationales de reconnaissance et d'exécution qu'ils adoptent (III).

I. Le dialogue entre administrations nationales

736. Le dialogue entre administrations nationales constitue le principal palliatif à l'absence de pouvoir de contrôle des actes étrangers. Lorsqu'un État membre a des doutes sur la régularité d'une décision administrative étrangère, il doit se tourner vers les autorités de l'État d'édiction de l'acte afin que celles-ci procèdent à son contrôle (A). Le dialogue inter-administratif constitue également un préalable à l'activation des clauses de sauvegarde qui permettent à un État membre d'écarter les effets d'une décision étrangère sur son territoire (B).

A. Le dialogue inter-administratif, une concrétisation du principe de coopération loyale

737. La responsabilité première de garantir la régularité d'une décision administrative incombe à l'État d'origine de l'acte. Il faut y voir une déclinaison de la règle d'après laquelle, en matière de reconnaissance mutuelle, le contrôle relève de la compétence de l'État d'origine. C'est la raison pour laquelle, lorsqu'un État membre a des doutes sur la régularité d'un acte étranger, il doit en informer l'État d'édiction afin de permettre à ce

[1144] De Lucia (L.), « Conflict and Cooperation within European Administration (Between Philia and Eris) », *Review of European Administrative Law*, 2012, vol. 5, n° 1, p. 43-77.

dernier de vérifier, sur la base des informations communiquées par l'État d'accueil, s'il convient de le modifier ou de le retirer. La règle découle du principe de coopération loyale inscrite à l'article 4, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne. Elle constitue la contrepartie et un contrepoids au principe de confiance mutuelle. Requis de présumer la régularité des actes adoptés par les autres États membres, un État membre n'en est pas moins en droit d'attendre en retour que les autres États membres assurent une application correcte du droit de l'Union et procèdent à une appréciation exacte des faits pertinents.

738. Toutefois, il convient de noter que le principe de coopération loyale inscrit à l'article 4, paragraphe 3, TUE met à la charge des États membres une obligation de moyens et non de résultats. Lorsqu'un État membre fait part de ses doutes sur la régularité d'un acte étranger ou sur l'exactitude des mentions qu'il contient, il appartient aux autorités de l'État membre de délivrance de l'acte d'en reconsidérer le bien-fondé[1145]. Mais rien ne lui impose en revanche de procéder à la modification, à la suspension ou à l'annulation de l'acte en cause. L'État de délivrance reste libre d'opter pour le maintien pur et simple de l'acte litigieux.

739. Les expressions du principe sont nombreuses dans les actes de droit dérivé. Par exemple, le règlement (CE) n° 1987/2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS II) dispose qu' « un État membre signalant est responsable de l'exactitude et de l'actualité des données, ainsi que de la licéité de leur introduction dans le SIS II », et, qu'en conséquence, « seul l'État membre signalant est autorisé à modifier, compléter, rectifier, mettre à jour ou effacer les données qu'il a introduites ». Dès lors, « si un État membre autre que l'État membre signalant dispose d'éléments indiquant qu'une donnée est entachée d'erreur de droit ou de fait, il en informe ce dernier par voie d'échange d'informations supplémentaires, dans les meilleurs délais et au plus tard dix jours après avoir relevé ces éléments. L'État membre signalant vérifie ce qui lui est communiqué et, le cas échéant, corrige ou efface la donnée sans délai » [1146].

[1145] CJUE, 27 avril 2017, *A-Rosa Flussschiff*, aff. C-620/15, point 44 ; CJUE, 6 février 2018, *Altun*, aff. C-359/16, point 43.

[1146] Article 34, du règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)

740. De même, dans le cadre de la directive n° 2007/46 établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, lorsqu'un État membre constate qu'un véhicule commercialisé sur son territoire, mais produit et homologué dans un autre État membre, n'est pas conforme à la règlementation européenne, il peut demander à l'État membre ayant accordé l'homologation (« réception CE par type ») « de vérifier si les véhicules […] en production continuent d'être conformes au type réceptionné »[1147]. L'État d'homologation doit agir dans un délai de six mois après réception de la demande. Il est tenu de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour que les véhicules produits soient à nouveau conformes au type réceptionné, y compris, si nécessaire, prononcer le retrait de la réception CE[1148]. Les décisions de retrait d'une « réception CE » adoptées par les autorités compétentes d'un État membre sont communiquées aux autorités compétentes des autres États membres avec les motifs qui les justifient[1149]. La procédure d'information mutuelle permet ainsi aux États membres de mettre fin aux effets sur leur territoire d'une homologation qui a été retirée dans son État d'origine. La directive prévoit en outre que si l'État membre d'homologation conteste les constatations de non-conformité qui lui ont été notifiées par un autre État membre, les États membres concernés doivent s'employer à régler le différend[1150].

741. Concernant les établissements bancaires, l'État d'accueil d'un établissement de crédit agréé dans un autre État membre est tenu d'informer les autorités de l'État membre d'origine lorsqu'il constate que l'établissement de crédit ne respecte pas la règlementation européenne ou qu'il existe un risque significatif pour qu'il ne la respecte pas[1151]. Les autorités de l'État membre d'origine doivent alors prendre toutes les mesures appropriées

---

[1147] Directive n°2007/46, article 30, § 3.

[1148] Directive n°2007/46, article 30, § 4.

[1149] Directive n°2007/46, article 30, § 5.

[1150] Directive n°2007/46, article 30, § 6.

[1151] Article 41, Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, *JO* L 176 du 27.6.2013, p. 338–436. Considérants 15 et 16.

pour remédier à la violation ou écarter le risque, y compris en procédant au retrait de l'agrément.

742. Dans le domaine du transport international par route de marchandises[1152], les États membres sont également soumis à un devoir d'information lorsqu'ils constatent qu'un transporteur établi dans un autre État membre a commis une infraction grave à la législation de l'Union dans le domaine des transports routiers. Ils peuvent demander à l'État d'établissement de prendre toutes les sanctions administratives appropriées. Sur la base des informations fournies par l'État d'accueil, l'État d'établissement peut notamment décider de procéder au retrait temporaire ou définitif de la licence communautaire du transporteur. L'État d'établissement est tenu d'informer l'État membre qui a constaté l'infraction des sanctions qui ont été prises à l'encontre du transporteur. Dans l'éventualité où il n'adopte pas de telles sanctions, il doit en indiquer les raisons à l'État d'accueil.

B. Le dialogue inter-administratif, un préalable à l'activation des clauses de sauvegarde

743. L'obligation de reconnaissance et d'exécution des actes administratifs étrangers est généralement assortie d'exceptions qui prennent la forme de motifs de non-reconnaissance ou de non-exécution. L'activation de ces clauses de sauvegarde permet par exemple à un État membre de suspendre l'activité exercée sur son territoire en vertu d'une autorisation administrative étrangère. L'activation de ces clauses doit cependant être précédée par une prise de contact entre les autorités de l'État accueil et celles de l'État d'origine. L'objectif de ces échanges est d'arriver à une résolution consensuelle de la situation litigieuse et ainsi de rendre inutile l'activation des clauses de sauvegarde[1153].

[1152] Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil; Règlement (CE) n° 1072/2009 du 21 octobre 2009 du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route, *J.O.*, 14.11.2009 et Règlement (CE) n°1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus.

[1153] De Lucia (L.), « From Mutual Recognition to EU Authorization : A Decline of Transnational Administrative Acts ? », *Italian Journal of Public Law*, 2016, vol. 8, n° 1, p. 96.

744. Par exemple, la directive n°2001/18/CE relative à la dissémination volontaire des OGM dispose que « les États membres devraient pouvoir se prévaloir des dispositions diverses en matière d'échange d'information et d'expérience avant de recourir à la clause de sauvegarde de la présente directive »[1154]. Ou encore, la décision-cadre n° 2005/214/JAI concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires prévoie qu' « avant de décider de ne pas reconnaitre et de ne pas exécuter une décision, en tout ou en partie, l'autorité compétente de l'État d'exécution consulte l'autorité compétente de l'État d'émission par tous les moyens appropriés et, le cas échéant, sollicite sans tarder toute information nécessaire »[1155].

745. De même, la directive n° 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers autorise exceptionnellement un État membre à empêcher une entreprise d'investissement, qui opère sur son territoire en vertu d'un agrément délivré par un autre État membre, à effectuer de nouvelles opérations sur son territoire, lorsqu'il constate une violation de la législation européenne[1156]. La faculté de l'État d'accueil est toutefois encadrée par la directive. D'une part, la suspension des effets de l'agrément étranger ne peut être décidée par l'État d'accueil qu'après que l'État membre, dûment informé de l'infraction, n'a pas pris les mesures appropriées pour protéger les investisseurs et préserver le bon fonctionnement du marché. D'autre part, l'État d'accueil est tenu d'informer la Commission et Autorité des marchés financiers de ces mesures.

II. Les procédures administratives de règlement des différends

746. Dans certains domaines les mécanismes de dialogue revêtent un plus haut degré de formalisation. Les actes de droit dérivé introduisent des procédures contraignantes de règlement des différends entre autorités administratives. La coopération administrative prend alors la forme d'une obligation de résultat et non plus seulement d'une obligation de moyen. Des procédures de règlement des différents peuvent intervenir après qu'un État

---

[1154] Considérant 39, de la directive n°2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement.

[1155] Article 7, § 3, de la décision-cadre 2005/214/JAI.

[1156] Article 86 de la directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.

membre a activé un mécanisme de sauvegarde pour s'opposer aux effets d'une décision étrangère déjà en vigueur (B). Ils sont parfois complétés par des mécanismes de prévention des différends qui permettent aux États membres d'intervenir avant l'adoption d'une décision nationale (A).

A. Les mécanismes de prévention des différends

747. La réglementation européenne peut prévoir que l'adoption d'une décision administrative nationale destinée à produire ses effets dans l'ensemble de l'Union soit précédée d'une phase de concertation préalable. Au cours de celle-ci les autres États membres reçoivent des informations sur la décision projetée et peuvent formuler des remarques, voire s'opposer à l'adoption de cet acte. En cas d'opposition d'un ou de plusieurs États membres, s'ouvre alors une nouvelle phase administrative au cours de laquelle les États membres doivent s'efforcer de trouver un accord sur la décision à adopter. Les décisions qui résultent de ces procédures sont qualifiées par certains auteurs de décisions conjointes[1157]. Elles se caractérisent par l'inclusion de l'ensemble des États membres concernés dans le processus décisionnel de l'un d'entre eux. Le contrôle du contenu de la décision est exercé en commun avant l'adoption de l'acte sur la base d'informations communes et peut aboutir au blocage du processus décisionnel.

748. Par exemple, la directive n° 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'OGM prévoit qu'un État membre qui reçoit une demande de mise sur le marché établit un rapport d'évaluation qui est diffusé à la Commission et aux autres États membres[1158]. À partir de la date de diffusion du rapport, les autorités nationales ont soixante jours pour faire des observations ou émettre des objections sur la mise sur le marché des OGM. En présence d'objections, les États membres et la Commission doivent parvenir à un accord dans un délai de cent cinq jours à compter de la date de diffusion du rapport d'évaluation. La délivrance d'une autorisation de mise sur le marché par l'État saisi de la demande n'est possible qu'en l'absence d'objections des autres États membres ou lorsque les désaccords

---

[1157] De Lucia (L.), « Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts », art cit, p. 32.

[1158] Articles 15 à 18, de la directive n° 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés.

ont été résolus dans la phase de dialogue. Une fois qu'une décision favorable a été prise, l'autorité qui a élaboré le rapport d'évaluation délivre une autorisation de mise sur le marché au demandeur et elle en informe la Commission et les autres États membres.

749. De même, le règlement n° 1013/2006 sur le transport de déchets autorisent les États membres de transit et de destination à formuler des objections à l'encontre d'une notification autorisant le transfert de déchets délivrée par un État membre d'expédition[1159]. Lorsque des objections sont soulevées par l'État de destination ou un État de transit, le règlement prévoit une phase de trente jours au cours de laquelle les autorités concernées doivent coopérer en vue de trouver une solution. Si dans ce délai, elles n'arrivent pas à tomber sur un accord, la décision autorisant le transfert de déchets devient caduque.

B. Les mécanismes de règlement des différends

750. Des mécanismes de règlement similaires sont susceptibles d'intervenir postérieurement à l'entrée en vigueur d'une décision administrative. Ces hypothèses peuvent notamment se présenter lorsqu'un État membre fait usage des clauses de sauvegarde prévues par le droit dérivé pour bloquer les effets d'une décision étrangère sur son territoire[1160]. Les effets de la décision étrangère sont alors suspendus pour laisser place à une phase de conciliation au cours de laquelle les États membres doivent d'efforcer de parvenir à un accord. Le droit dérivé enserre cette phase de négociation dans des délais précis.

751. On peut une fois encore prendre pour exemple la directive n° 2001/18 relative à la dissémination volontaire d'OGM[1161]. La directive dispose que lorsque l'autorité qui a délivré une autorisation de mise sur le marché est informée d'éléments nouveaux relatifs aux risques que comportent les OGM autorisés pour la santé humaine ou pour l'environnement, elle produit un nouveau rapport d'évaluation indiquant s'il convient de modifier l'autorisation ou de la retirer. Ce rapport est transmis aux autres États membres

---

[1159] Articles 11 et 12, de la directive n° 1013/2006 concernant le transfert de déchets.

[1160] De Lucia (L.), « From Mutual Recognition to EU Authorization : A Decline of Transnational Administrative Acts ? », art cit, p. 97.

[1161] Article 20, de la directive n° 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement (version consolidée).

qui peuvent formuler des observations ou des objections dans un délai de soixante jours. À compter de la date de diffusion du rapport, les autorités nationales et la Commission ont soixante-quinze jours pour discuter les problèmes en suspens et parvenir à un accord. Le maintien ou la modification de l'autorisation n'est ensuite possible qu'en l'absence d'objections ou lorsqu'un accord a été trouvé entre les États parties concernés.

752. Par ailleurs, l'article 29 de la directive n° 2007/46 établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules, autorise-t-elle un État membre à refuser pendant une période de six mois l'immatriculation, la vente ou la mise en service sur son territoire de véhicules, systèmes, composants ou entités techniques ayant fait l'objet d'une homologation dans un autre État membre (réception CE) s'il est établi qu'ils « compromettent gravement la sécurité routière ou nuisent fortement à l'environnement ou à la santé publique ». L'État membre en cause est tenu d'informer immédiatement le constructeur, les autres États membres et la Commission de sa décision. Dans une telle hypothèse, il appartient à la Commission, en consultation avec les autorités nationales compétentes des États membres de préparer une décision. L'article 30 de la même directive autorise un État membre qui constate que de nouveaux véhicules, composants ou entités techniques accompagnés d'un certificat de conformité ne sont pas conformes au type réceptionné à demander à l'État membre qui a accordé la réception CE de vérifier si la production continue d'être conforme au type réceptionné. L'État membre d'accueil peut demander à l'État ayant accordé la réception CE de prendre les mesures nécessaires pour que la production soit à nouveau conforme au type réceptionné. L'État membre qui a délivré la réception CE dispose d'un délai de six mois pour prendre les mesures qui s'imposent. Lorsque l'État membre qui a procédé à la réception CE par type conteste la non-conformité qui lui a été notifiée par un autre État membre, la directive prévoit que les États membres concernés s'emploient à régler le différend, au besoin avec l'aide de la Commission européenne.

III. Le contrôle des mesures nationales de reconnaissance et d'exécution

753. À côté des procédures de dialogue et de coopération, un autre substitut au pouvoir de contrôle des décisions administratives étrangères est propre aux mécanismes de

reconnaissance et d'exécution indirectes. Il consiste dans la faculté des États membres d'accueil de contrôler les mesures nationales qu'ils adoptent pour donner effet à une décision étrangère (A). Par ailleurs, de manière fort originale, la directive sur la reconnaissance mutuelle des permis de conduire permet, dans certaines circonstances, aux autorités de l'État d'accueil de convertir un permis de conduire étranger en permis national (B).

A. Le système général du contrôle des mesures nationales de reconnaissance et d'exécution

754. Outre les mécanismes de dialogue et de coopération, il convient de mentionner les cas dans lesquels une décision administrative nationale produit ses effets dans l'ordre juridique de l'État d'accueil de manière indirecte. Dans le cadre de la reconnaissance et de l'exécution indirecte, les effets de la décision étrangère sont subordonnés à l'adoption de mesures nationales de reconnaissance et d'exécution par l'État d'accueil. Si celui-ci n'est alors pas compétent pour contrôler la décision étrangère il n'en est pas moins responsable d'assurer la régularité de ses propres actes. Il en découle un partage des compétences entre l'État d'origine et l'État d'accueil. Le justiciable qui voudrait contester les mesures en cause devra porter la contestation de la décision étrangère devant les autorités de l'État d'édiction ; mais, parallèlement, il pourra déposer un recours à l'encontre des mesures de reconnaissance et d'exécution dans l'État d'accueil. Chaque État membre reste en effet responsable de la légalité des actes qu'il adopte. Ce partage des compétences ressort très nettement de la réglementation européenne et de la jurisprudence de la Cour. Cela est vrai en ce qui concerne les mécanismes d'exécution indirecte. Dans le cadre des procédures d'assistance administrative, l'État requis se prête à l'exécution d'une décision étrangère sur son territoire. La demande d'assistance administrative échappe au contrôle de l'Etat requis, tout comme échappe à son contrôle la situation juridique qui sert de fondement à cette demande dans l'ordre juridique de l'État requérant. Ce contrôle incombe en effet à l'État requérant. En revanche, toutes les mesures d'exécution adoptées par l'État requis pour satisfaire à la demande de l'État étranger sont susceptibles de recours devant les juridictions de l'État requis, conformément à la procédure prévue à cet effet par son droit interne. L'origine étrangère de la demande au fondement des mesures d'exécution est sans incidence sur la nature de ce contrôle. Bien qu'elles participent à l'exécution d'un droit

étranger, les mesures d'exécution relèvent formellement de l'ordre juridique de l'État requis.

755. Par exemple, la directive n° 2010/24/UE concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures, prévoit que sont du ressort des autorités de l'État membre requérant (ou d'émission) « les différends concernant la créance, l'instrument initial permettant l'adoption de mesures exécutoires dans l'État membre requérant ou l'instrument uniformisé permettant l'adoption de mesures exécutoires dans l'État membre requis, ainsi que les différends portant sur la validité d'une notification effectuée par une autorité compétente de l'État membre requérant »[1162]. En revanche, relève de la compétence des autorités de l'État membre requis (ou d'exécution) « les différends concernant les mesures exécutoires prises dans l'État membre requis ou la validité d'une notification effectuée par une autorité compétente » de cet État[1163].

756. Il en va de même en ce qui concerne la directive n° 2014/67/UE relative à l'exécution de la directive n° 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services. La directive prévoit que toute contestation des sanctions ou des amendes administratives qui peuvent donner lieu à une exécution transnationale doit être portée « devant l'instance ou l'autorité compétente de l'État membre requérant »[1164]. À l'inverse, « les litiges concernant les mesures exécutoires adoptées dans l'État membre requis ou la validité d'une notification effectuée par une autorité requise sont portés devant l'instance compétente ou les autorités judiciaires de cet État membre, conformément à ses dispositions législatives et règlementaires »[1165].

757. Il en va de même pour les décisions de reconnaissance adoptées dans le cadre des mécanismes de reconnaissance indirecte. Pour qu'une décision étrangère puisse produire ses effets dans un autre État, il faut que l'État d'accueil adopte une décision de

---

[1162] Article 14, §1, de la directive n° 2010/24/UE.

[1163] Article 14, §2, de la directive n° 2010/24/UE.

[1164] Article 18, § 1, de la directive n° 2014/67/UE.

[1165] Article 18, § 2, de la directive n° 2014/67/UE.

reconnaissance. D'un point de vue formel, c'est donc une décision de l'État d'accueil qui introduit la substance de l'acte étranger dans l'ordre juridique de l'État d'accueil. Il n'y a dès lors aucune raison pour que la décision de reconnaissance ne puisse pas faire l'objet d'un contrôle dans cet État.

758. On retrouve alors, comme pour l'exécution indirecte, un partage des compétences entre l'État d'origine et l'État d'accueil. Il en va notamment ainsi dans le cadre de la directive n° 2001/83/CE instituant un code communautaire relatif au médicament à usage humain. Pour rappel, la directive introduit un système de reconnaissance indirecte donnant lieu à l'adoption de décisions nationales distinctes dans chaque État membre. À ce système décisionnel décentralisé, correspond un contrôle juridictionnel lui aussi décentralisé : la contestation de chaque décision nationale devant être portée devant les autorités compétentes de l'ordre juridique duquel émane formellement la décision. On peut suivre à ce sujet la démonstration conduite par l'avocat général Bobek dans ses conclusions présentées le 7 décembre 2017 dans l'affaire *Astellas Pharma*[1166]. La directive introduit un système de reconnaissance indirecte des autorisations nationales de mise sur le marché des médicaments, dans lequel la personne qui souhaite obtenir une autorisation de mise sur le marché doit déposer des demandes parallèles dans chacun des États membres dans lesquels il souhaite pouvoir commercialiser son médicament. Toutefois le premier État membre saisi d'une demande d'autorisation de mise sur le marché est chargé d'établir un rapport d'évaluation avant de rendre sa décision. Avant son adoption, ce rapport est soumis à l'approbation de tous les autres États membres et c'est lui qui sert ensuite de fondement à l'examen des demandes d'autorisation de mise sur le marché ultérieurement déposées auprès des autres États membres. Comme le rappelle l'avocat général Bobek :

> « il ne fait aucun doute que le fondement des autorisations nationales de mise sur le marché définitives est commun et figure dans les documents approuvés relatifs au produit que l'ensemble des autorités des États membres impliqués sont tenues de mettre en œuvre dans leurs décisions nationales. Toutefois, il ne fait pas non plus de doute que les actes définitifs produisant des effets juridiques sur le territoire de chacun des États membres

[1166] Conclusions de l'avocat général (M.) Bobek, présentées le 7 décembre 2017, *Astellas Pharma*, aff. C-557/16.

impliqués sont (et demeurent) les différentes autorisations nationales de mise sur le marché »[1167].

759. Aussi, « le fait que toutes ces autorisations reposent sur les documents relatifs au produit qui ont été élaborés et approuvés collectivement ne change rien à la nature polycentrique de la dernière phase de la procédure d'autorisation »[1168]. Il en résulte, par conséquent, que

> « dans une procédure décentralisée où chaque autorité nationale adopte une décision administrative formellement indépendante, valable uniquement sur le territoire national, un contrôle juridictionnel décentralisé doit exister en ce qui concerne chacune de ces décisions administratives individuelles. Logiquement, la nature du contrôle doit correspondre à la nature de la décision administrative »[1169].

760. Dans son arrêt, la Cour de justice a suivi les conclusions de son avocat général, en jugeant que l'exigence de protection juridictionnelle effective « n'implique pas que le titulaire d'une autorisation de mise sur le marché du médicament de référence puisse remettre en cause devant cette juridiction la conformité avec la directive n° 2001/83 des décisions d'autorisation de mise sur le marché de ce médicament prises dans d'autres États membres. En effet, le titulaire dispose d'un droit de recours qu'il peut exercer, ou qu'il pouvait exercer dans les délais impartis, contre ces autres décisions devant les juridictions auxquelles incombe le contrôle de légalité des décisions adoptées par les autorités nationales compétentes de chaque État membre »[1170].

761. À défaut de pouvoir exercer son contrôle sur les décisions administratives étrangères, l'État reste responsable de la régularité des mesures nationales qu'il adopte dans le cadre des mécanismes de reconnaissance et d'exécution indirectes. L'origine étrangère de la norme reconnue ou exécutée ne confère donc pas d'immunité, ni même une présomption de régularité, aux mesures nationales destinées à la mettre en œuvre. Toute mesure nationale adoptée à cet effet est, en effet, susceptible de recours dans l'État

---

[1167] Conclusions de l'avocat général (M.) Bobek, présentées le 7 décembre 2017, *Astellas Pharma*, aff. C-557/16, point 100.

[1168] Conclusions de l'avocat général (M.) Bobek, présentées le 7 décembre 2017, *Astellas Pharma*, aff. C-557/16, point 105.

[1169] Conclusions de l'avocat général (M.) Bobek, présentées le 7 décembre 2017, *Astellas Pharma*, aff. C-557/16, point 86

[1170] CJUE, 14 mars 2018, *Astellas Pharma*, aff. C-557/16, point 40

de reconnaissance ou d'exécution, conformément aux procédures internes applicables aux mesures nationales similaires. Le caractère étranger de la décision administrative à l'origine de ces mesures est sans incidence sur les voies de recours ouvertes à leur encontre. Il reste à savoir si le contrôle qui peut être exercé sur un acte national de reconnaissance ou d'exécution d'une décision étrangère est plus limité que le contrôle qui peut être exercé sur un acte national similaire. Existe-t-il certains éléments qui échappent au contrôle dans l'État d'accueil en raison de la substance étrangère de la décision ?

762. Cette question nous renvoie à une problématique bien connue en droit européen, qui concerne les situations dans lesquelles les actes adoptés par les États membres, en application du droit de l'Union européenne, entrent en conflit avec des dispositions de droit interne. Les juridictions nationales ont traditionnellement fait droit à la spécificité des mesures nationales d'exécution du droit de l'Union, en reconnaissant une immunité juridictionnelle à celles d'entre elles qui se limitaient à mettre en œuvre des prescriptions du droit de l'Union, sans que les États membres ne disposent alors d'aucune marge d'appréciation[1171]. L'identité de contenu entre la norme nationale et la norme issue du droit de l'Union impose une restriction du contrôle du juge, à défaut de quoi, sous couvert de contrôler une disposition interne, les juges nationaux seraient conduits à se prononcer sur la validité des actes pris par l'Union européenne et, ce faisant, ils risqueraient de remettre en cause la primauté et l'uniformité d'application du droit de l'Union.

763. L' « écran communautaire » devrait selon nous opérer d'une manière analogue lorsque, en application du droit de l'Union, les États membres permettent à une décision étrangère de produire ses effets dans leur ordre juridique. Le contrôle exercé par les juridictions nationales sur les mesures nationales d'exécution ou l'acte de reconnaissance de la décision étrangère ne doit pas conduire les juges à contrôler, ne serait-ce qu'indirectement, la validité de la décision étrangère. En tant que mesure d'exécution nationale du droit de l'Union, la décision nationale de reconnaissance devrait donc bénéficier d'une immunité partielle, dont l'étendue comprend la substance empruntée à

[1171] Mehdi (R.), « L'exécution nationale du droit communautaire. Essai d'actualisation d'une problématique au coeur des rapports de systèmes », art cit.

l'acte étranger. Cela concernera normalement la force probante des éléments attestés par la décision étrangère.

B. Le cas particulier de la conversion des permis de conduire étrangers

764. La directive n° 2006/126/CE relative au permis de conduire mérite de faire l'objet d'un traitement à part. En effet, avec elle le législateur européen a introduit un mécanisme inédit qui permet d'obtenir la nationalisation d'un permis étranger. Celle-ci n'est possible que dans une hypothèse bien particulière, celle dans laquelle une personne qui a obtenu son permis de conduire dans un État membre a sa résidence habituelle dans un autre État membre. En cas d'infraction au Code de la route commise dans l'État de résidence du conducteur, les autorités de cet État sont autorisées à exiger la conversion du permis étranger en permis national[1172]. La conversion permet d'appliquer au permis de conduire les sanctions et restrictions qui sont prévues par la législation de l'État de résidence. L'État membre qui procède à l'échange est alors tenu de renvoyer l'ancien permis de conduire aux autorités de l'État membre de délivrance et leur communiquer les motifs de cet échange[1173].

765. Transposant les dispositions de la directive en droit français, l'article 222-2 du Code de la route dispose que pour toute personne ayant sa résidence normale en France, l'échange d'un permis de conduire national délivré par un autre État membre contre un permis français « est obligatoire lorsque son titulaire a commis, sur le territoire français, une infraction au présent code ayant entrainé une mesure de restriction, de suspension, de retrait du droit de conduire ou du retrait de points ». Le juge administratif français considère sur ce fondement que « le titulaire d'un permis de conduire délivré par un autre État membre de l'Union européenne ayant sa résidence normale en France peut faire l'objet des mesures prévues par le Code de la route concernant le permis à points et que, pour permettre l'exécution de ces mesures, l'intéressé est tenu […] de faire procéder à l'échange de son permis de conduire national contre un permis français lorsqu'il a commis, sur le

[1172] Article 11, § 2 de la directive n° 2006/126/CE.

[1173] Article 11, § 3, de la directive n° 2006/126/CE.

territoire français, une infraction ayant entraîné une mesure de restriction, de suspension, de retrait du droit de conduire ou de retrait de points. Lorsque le titulaire d'un permis de conduire étranger a sa résidence normale en France et que le ministère de l'Intérieur a pris à son encontre des décisions successives lui retirant douze points, de sorte que son permis a perdu sa validité, il appartient dès lors au ministre […] d'enjoindre à l'intéressé de remettre son permis au préfet de son département de résidence, afin qu'il soit échangé contre un permis français et, par voie de conséquence, que les mesures administratives de retrait de points et de retrait du droit de conduire prises à son encontre puissent être exécutées »[1174].

766. Par ailleurs, de manière plus discutable, le juge administratif considère que « lorsque le détenteur d'un permis n'a pas procédé à l'échange auquel il était tenu, l'administration est fondée à le regarder comme étant exclusivement détenteur d'un permis français et à appliquer sur ce permis les mesures qu'appelle l'infraction commise »[1175].

767. À l'inverse, il résulte de la directive européenne qu'un ressortissant français ayant échangé son permis français contre un permis de conduire d'un autre État membre où il a sa résidence normale ne peut pas se voir retirer des points sur son permis à la suite d'une infraction commise en France[1176].

[1174] TA Cergy-Pontoise, 21 mars 2013: *JCP Adm*,. 2013, p. 2316, concl. Bréchot

[1175] CE, 30 décembre 2016, n° 397638, *Rec. T.*, *AJDA*, 2017, p. 556.

[1176] TA de Besançon, 27 juillet 2010, *AJDA*, 2010, p. 1841, concl. Pernot.

Section 2 : L'intervention des organes de l'Union européenne

768. L'échec des mécanismes de coopération entre administrations nationales peut conduire les organes de l'Union européenne à intervenir pour régler les conflits qui surgissent à l'occasion de la mise en œuvre des mécanismes de reconnaissance mutuelle. Cette intervention peut prendre deux formes. Tout d'abord, il peut s'agir d'une intervention des organismes de l'Union en vue de concilier le point de vue des États membres impliqués dans le différend. Dans certains cas, l'échec de la conciliation aboutit à un transfert du pouvoir décisionnel au niveau de l'Union, que ce soit au niveau de la Commission européenne ou d'une Agence de l'Union. En application du principe de subsidiarité, une décision de l'Union européenne vient alors se substituer à la décision nationale litigieuse (I). La seconde forme que peut prendre cette intervention des organes de l'Union est d'ordre juridictionnel. En présence d'un désaccord entre deux États membres, l'État d'accueil conserve la possibilité de saisir la Cour de justice de l'Union pour déposer un recours en manquement à l'encontre de l'État d'émission de la décision administrative litigieuse (II).

I. Le pouvoir de substitution des organes de l'Union européenne

769. Lorsque les procédures administratives de dialogue et de coopération prévues par le droit de l'Union ne permettent pas d'arriver à un accord entre les États membres, la règlementation européenne prévoit parfois des procédures faisant intervenir des organes de l'Union. L'objectif de ces procédures est d'arriver à une décision commune et d'éviter le recours au juge[1177]. Les organes de l'Union peuvent, en premier lieu, faire office d'organes de conciliation chargés d'aider les États membres impliqués à parvenir à un accord (A). L'échec des procédures de conciliation peut par ailleurs aboutir, dans certains domaines, à une centralisation de la prise de décision au niveau de l'Union, entrainant alors un véritable bouleversement de la logique de reconnaissance mutuelle (B).

[1177] De Lucia (L.), « From Mutual Recognition to EU Authorization : A Decline of Transnational Administrative Acts ? », art cit, p. 102.

A. Les organes de conciliation

770. Les organes de conciliation ont pour fonction d'aider les autorités compétentes des États membres à régler un désaccord dans le cadre des mécanismes de reconnaissance mutuelle. Le caractère non contraignant des décisions adoptées par les organes de conciliation, voire leur absence de pouvoir de décision, constitue cependant une faiblesse inhérente à leur intervention[1178]. La procédure suivie devant les organes de conciliation reste en effet sans incidence sur les effets de la décision litigieuse[1179].

771. Dans le cadre du marché intérieur, l'intervention d'organismes de conciliation est notamment prévue en ce qui concerne la coordination des systèmes de sécurité sociale[1180]. Lorsque deux États membres ne sont pas en mesure de se mettre d'accord sur la validité d'un certificat E 101 (désormais A 1) délivré par l'un d'entre eux et donc sur la législation applicable à un travailleur détaché, il leur est loisible de faire appel à la Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants. Celle-ci a notamment pour mission « s'efforcer de concilier »[1181] les points de vue des institutions nationales impliquées sur la législation applicable[1182].

772. L'Autorité européenne des marchés financiers et l'Autorité bancaire européenne peuvent également être appelées à jouer un rôle de médiation en présence de différends entre deux autorités nationales dans des situations transfrontalières[1183].

[1178] Conclusions de l'avocat général Saugmandsgaardøe (H.) présentées le 12 janvier 2017, CJUE, 27 avril 2017, *A-Rosa Flussschiff GmbH*, aff. C-620/15, note 69.

[1179] Conclusion de l'avocat général Saugmandsgaardøe (H.) présentées le 31 janvier 2018, *Alpenrind*,aff. C-527/16, point 50.

[1180] Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE et pour la Suisse).

[1181] Article 5, § 4, du règlement n° 987/2009.

[1182] CJUE, 26 janvier 2006, *Herbosch Kiere*, aff. C-2/05, point 28 ; CJUE, 27 avril 2017, *A-Rosa Flussschiff GmbH*, aff. C-620/15, point 45 ; directive n°2007/46, article 30, § 6

[1183] Voy. article 19, § 1 et 2, du Règlement n°1095/2010, instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers) ; article 19, § 1 et 2 du Règlement n°1093/2010 du Parlement et du Conseil du 24 novembre 2010, instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne).

773. Enfin ce rôle de conciliation peut parfois être confié directement à la Commission européenne. Ainsi la directive n°2007/46 relative à la réception des véhicules à moteur prévoit-elle qu'en cas de différend entre l'État d'homologation d'un véhicule et un autre État membre concernant la conformité des véhicules produits à la règlementation de l'UE, « la Commission est tenue informée et procède, au besoin, aux consultations appropriées en vue de parvenir à régler le différend »[1184]

774. La médiation des organes de l'Union est également prévue par certaines règlementations de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Par exemple, dans le cadre du fonctionnement du système d'information Schengen, il est prévu que seul l'État signalant est autorisé à modifier, compléter, rectifier ou effacer les données qu'il a introduites. Tout autre État membre qui constate qu'un signalement est entaché d'une erreur de droit ou de fait est tenu d'informer l'État signalant, afin que ce dernier puisse procéder aux corrections nécessaires. Toutefois, il est prévu que « si les États membres ne peuvent parvenir à un accord dans un délai de deux mois, l'État membre qui n'est pas à l'origine du signalement soumet la question au contrôleur européen de la protection des données qui, en coopération avec les autorités de contrôle nationales concernées, agit en tant que médiateur[1185].

775. De même, dans le cadre du règlement Dublin III, lorsque les États membres sont en désaccord persistant sur une question liée à l'application du règlement, ils ont la possibilité de recourir à une procédure de conciliation[1186]. Celle-ci vise à faire intervenir un comité de représentants des pays de l'Union au sens du règlement n° 182/2011[1187]. Le

---

[1184] Article 30, §6, de la directive n° 2007/46 établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules.

[1185] Article 34, du règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)

[1186] Article 37, du règlement (UE) n ° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

[1187] Règlement (UE) n° 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, *JO* L 55 du 28.2.2011, p. 13-18.

président du comité désigne alors trois membres du comité représentant des États membres qui ne sont pas impliqués dans l'affaire. Après avoir reçu les arguments des parties, ceux-ci proposent une solution dans un délai d'un mois. Il est prévu que « les États membres s'engagent à tenir le plus grand compte de la solution qui sera proposée »[1188].

B. Les organes de décision

776. Dans certaines hypothèses, l'échec des procédures de conciliation peut aboutir à un transfert du pouvoir décisionnel au niveau de l'Union européenne. L'incapacité des administrations nationales à se mettre d'accord aboutit alors à une limitation de leur autonomie décisionnelle : en lieu et place d'un système décisionnel horizontal et décentralisé dans lequel les décisions nationales sont dotées d'une efficacité transnationale, elle génère une centralisation de la prise de décision au niveau de l'Union. Cette centralisation prend la forme de décisions supranationales, adoptées par la Commission européenne ou les Agences de l'Union, qui s'imposent de plein droit aux États membres[1189]. Un tel transfert de compétences est à interpréter à la lumière du principe de subsidiarité. En effet, en cas d'échec de la transnationalité, l'intervention des organes de l'Union est destinée à garantir une application uniforme du droit de l'Union sur l'ensemble du territoire de l'Union.

777. Il convient toutefois de remarquer que de tels mécanismes de substitution se rencontrent exclusivement en ce qui concerne le marché intérieur. Il faut y voir une conséquence de l'intérêt porté par le législateur européen à la préservation de l'unité du marché européen. L'ELSJ reste pour sa part étranger à ces mécanismes de substitution, sans doute en raison de la dimension régalienne des domaines qu'il recouvre.

778. Les organes de décision compétents pour substituer leur décision à une décision nationale litigieuse sont généralement ceux-là mêmes qui sont auparavant intervenus dans la procédure de conciliation pour aider les États membres à régler les différends qui les

---

[1188] Article 37, § 2, al.1, du règlement (UE) n ° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

[1189] De Lucia (L.), « From Mutual Recognition to EU Authorization : A Decline of Transnational Administrative Acts ? », art cit, p. 98.

opposent. C'est d'ailleurs uniquement l'échec de la procédure de conciliation qui confère à ces organes un pouvoir décisionnel de substitution. Ce rôle appartient dans l'immense majorité des cas à la Commission européenne au titre de l'article 258 TFUE. Bien qu'elle soit plus rare, la compétence décisionnelle de certaines agences de l'Union est désormais elle aussi admise[1190].

779. Par exemple, les règlementations européennes relatives aux produits biocides ou à la mise sur le marché des médicaments[1191] prévoient l'ouverture d'une phase de négociation lorsqu'un État membre s'oppose à une décision d'autorisation délivrée par un autre État membre. Si les États membres concernés sont incapables de parvenir à un accord à l'issue de cette phase de négociation, la décision est renvoyée à la Commission européenne qui tranche la question conformément à la procédure de comitologie. Une fois la décision adoptée par la Commission, les États membres sont tenus de se mettre en conformité avec elle. C'est-à-dire qu'ils octroient ou retirent l'autorisation de mise sur le marché ou apportent toute modification qui peut être nécessaire pour se mettre en conformité avec la décision de la Commission. On se méprendrait toutefois à penser que les États se trouvent purement et simplement exclus du processus décisionnel. D'une part, ils sont représentés dans le cadre de la procédure de comitologie. D'autre part, avant d'adopter une décision, la Commission européenne peut être tenue de transmettre son projet de décision aux États membres afin que ceux-ci puissent lui présenter des

---

[1190] Voy. par exemple, l'article 19 du Règlement n°1095/2010 du Parlement et du Conseil du 24 novembre 2010, instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers), modifiant la décision n°716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/77/CE de la Commission intitulée « Règlement des différends entre autorités compétentes dans des situations transfrontalières »[1190]. Cet article confère à l'AEMF le pouvoir d'adopter des décisions qui s'imposent aux autorités des États membres et des décisions qui s'imposent aux acteurs qui interviennent sur les marchés financiers[1190]. En cas d'échec de la procédure de conciliation entre les autorités compétentes de deux États membres visant à résoudre un désaccord portant sur la procédure, le contenu ou l'inaction d'une autorité compétente, l'AEMF peut « arrêter une décision pour leur imposer de prendre des mesures précises ou de s'abstenir d'agir en vue de régler la question, avec des effets contraignants pour les autorités compétentes concernées, afin de faire respecter le droit de l'Union » . Elle peut également adopter à l'égard d'un acteur des marchés financiers « une décision individuelle lui imposant de prendre les mesures nécessaires pour respecter les obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union, y compris la cessation des pratiques ».

[1191] Articles 28 à 34, de la directive n° 2001/83/CE établissant un Code communautaire relatif aux médicaments à usage humain ; articles 35 et 36, du règlement n° 528/2012 concernant la mise sur le marché et l'usage des produits biocides. Voy. également dans le même sens : article 23, de la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement.

observations par écrit. Ces observations ne peuvent toutefois pas bloquer le processus décisionnel[1192].

780. La règlementation sur l'homologation des véhicules à moteur fournit un autre exemple de ce pouvoir de substitution de la Commission en ce qui concerne la procédure pour autoriser la vente ou la mise en service de pièces ou d'équipements susceptibles de présenter un risque important pour le bon fonctionnement de systèmes essentiels pour la sécurité d'un véhicule ou sa performance environnementale[1193]. Ainsi, la directive n° 2007/46 établit une procédure pour autoriser la vente ou la mise en service de pièces ou d'équipements susceptibles de présenter un risque important pour le bon fonctionnement de systèmes essentiels pour la sécurité d'un véhicule ou sa performance environnementale. En premier lieu, il appartient à la Commission européenne d'établir la procédure et les conditions de délivrance de l'autorisation. Elle doit notamment préciser les exigences en matière de sécurité, de protection de l'environnement et de normes d'essais auxquelles doivent se conformer les pièces et les équipements pour lesquelles l'autorisation est demandée. En second lieu, l'autorisation doit être demandée par le fabricant de pièces ou d'équipements devant les autorités d'un seul État membre. Si les autorités nationales saisies estiment que les exigences sont satisfaites, elles délivrent un certificat au fabricant qui permet à ce dernier de commercialiser ses pièces ou ses équipements dans l'ensemble de l'Union. Toutefois, en cas de désaccord entre deux États membres concernant la délivrance d'un certificat, les États membres concernés informent la Commission qui

---

[1192] En ce sens, article 33 de la directive n° 2001/83/CE établissant un Code communautaire relatif aux médicaments à usage humain.

[1193] Article 31, de la directive n° 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 septembre 2007 établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules. Il convient également de mentionner ici le projet de règlement relatif à la réception par type et à la surveillance du marché des voitures. Le « Dieselgate » a mis en lumière les limites d'une approche exlcusivement horizontale et l'intérêt d'introduire des mécanismes d'arbitrage au niveau central en cas de conflits. Le projet de règlement prévoit en ce sens de conférer de nouvelles prérogatives à la Commission européenne, lui permettant d'adopter des décisions en cas de différends entre États membres concernant l'homologation des véhicules à moteur. Cette réforme est destinée à corriger des défauts du système actuel. La Commission d'enquête du Parlement européen chargée d'enquêter sur la mesure des émissions dans le secteur de l'automobile avait en effet souligné que « l'une des lacunes structurelles du cadre de réception par type européen actuel réside dans le fait que seule l'autorité compétente en matière de réception par type qui a fourni une réception par type à un véhicule donné peut effectivement retirer le certificat de conformité précédemment donné audit véhicule », Rapport du Parlement européen sur l'enquête sur la mesure des émissions dans le secteur de l'automobile, présenté le 2.3.2017, (2016/2215(INI)), p. 62.

« prend les mesures appropriées et notamment, au besoin, requiert après avoir consulté les États membres, le retrait de l'autorisation »[1194].

781. Le professeur De Lucia identifie par ailleurs une tendance à la centralisation de la prise de décision dans la législation et la jurisprudence actuelles[1195]. Plusieurs domaines législatifs autrefois régis par des mécanismes de reconnaissance mutuelle permettent désormais à un organe de l'Union européenne de délivrer directement une autorisation valable sur l'ensemble du territoire de l'Union, et ce, préalablement à tout différend. Parmi les législations concernées, il cite le règlement n° 1024/2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit qui donne à la Banque centrale européenne la compétence d'attribuer les agréments bancaires dans la zone euro[1196], alors que ce pouvoir relevait précédemment de la compétence des autorités nationales[1197]. De manière similaire, le règlement n° 2015/2283 relatif aux nouveaux aliments a mis un terme au système antérieur de reconnaissance mutuelle des autorisations nationales de mise sur le marché d'un nouvel aliment. Désormais la procédure d'autorisation se déroule devant la Commission européenne assistée par l'Autorité européenne de sécurité alimentaire[1198].

782. Le règlement n° 2016/796 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer établit quant à lui la compétence parallèle des autorités nationales et de

---

[1194] Article 31, § 10., de la directive n° 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 septembre 2007 établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules.

[1195] De Lucia (L.), « From Mutual Recognition to EU Authorization : A Decline of Transnational Administrative Acts ? », art cit, p. 104.

[1196] Articles 4 et 14 et s., du règlement (UE) n° 1024/2013, du Conseil du 15 octobre 2013, confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit, *JO* L 287 du 29.10.2013, p. 63-89.

[1197] Article 25 et s., de la directive n° 2006/48/CE concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice ; désormais remplacé par la directive n° 2013/36/UE concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

[1198] Articles 10 et s., du Règlement (UE) 2015/2283 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relatif aux nouveaux aliments, modifiant le règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 258/97 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 1852/2001 de la Commission.

l'Union pour la délivrance des autorisations de mise en service des véhicules[1199]. Alors que la directive n° 2008/57/CE avait mis en place un système de reconnaissance mutuelle des autorisations nationales de mise en service des véhicules[1200], le règlement n° 2016/796 permet désormais à un demandeur d'obtenir également une autorisation de mise en service auprès de l'Agence européenne[1201]. De même, le règlement n° 528/2012 introduit pour certains produits biocides un mécanisme d'autorisation au niveau de l'Union, en parallèle des procédures d'autorisations nationales soumises à la reconnaissance mutuelle[1202]. La règlementation antérieure concernait uniquement les autorisations soumises à reconnaissance[1203].

II. La procédure en manquement devant la Cour de justice

783. Il arrive que le droit de l'Union européenne ne prévoie pas de procédure de règlement des différends permettant d'aboutir à une solution contraignante en cas de désaccord persistant entre deux États membres. Dans ce cas de figure, l'État d'accueil a toujours la possibilité d'introduire une action en manquement devant la Cour de justice à l'encontre de l'État membre d'émission de la décision administrative litigieuse. Cette solution a été rappelée par la Cour de justice à plusieurs reprises en ce qui concerne la reconnaissance mutuelle des permis de conduire et l'effet contraignant d'un certificat E 101. Deux domaines dans lesquels nous avons déjà pu constater que l'existence d'une décision nationale crée une présomption très forte de conformité au droit de l'Union.

784. Par exemple, en ce qui concerne les certificats E 101, la Cour de justice rappelle que lorsque la commission administrative n'arrive pas à concilier les positions

---

[1199] Règlement n° 2016/796 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer.

[1200] Article 21, de la directive 2008/57/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté (refonte).

[1201] Articles 20 et 21, du règlement n° 2016/796 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer.

[1202] Article 41 du règlement n° 528/2012, concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides. Le considérant 26 du règlement précise que cette procédure centralisée vise à « faciliter la mise à disposition sur le marché, dans toute l'Union, de certains produits biocides dans des conditions d'utilisation similaires dans tous les États membres ».

[1203] Article 4 de la directive n° 98/8/CE concernant la mise sur le marché des produits biocides.

antagonistes de l'État d'émission et de l'État d'accueil sur la régularité d'un certificat national,

> « il est tout à fait loisible à l'État membre sur le territoire duquel le travailleur concerné effectue un travail, et ce, sans préjudice des éventuelles voies de recours de nature juridictionnelle existant dans l'État membre dont relève l'institution émettrice, d'engager une procédure en manquement, conformément à l'article 259 TFUE, aux fins de permettre à la Cour d'examiner, à l'occasion d'un tel recours, la question de la législation applicable audit travailleur et, partant, l'exactitude des mentions figurant dans le certificat »[1204].

785. De même, s'agissant de la reconnaissance des permis de conduire, la Cour estime que

> « lorsqu'un État membre a des raisons sérieuses de douter de la régularité d'un permis de conduire délivré par un autre État membre […] l'État membre d'accueil peut engager à l'encontre de ce dernier une procédure en application de l'article 227 CE [désormais 259 TFUE], visant à faire constater par la Cour un manquement aux obligations découlant de la directive n° 91/439 »[1205]

786. Dans le cadre d'une procédure en manquement, l'office du juge de l'Union diffère très fortement de celui qui est le sien en matière de renvoi préjudiciel. En effet, lorsqu'elle est saisie d'une question préjudicielle, la Cour de justice se prononce seulement sur l'interprétation et la validité des actes de l'Union ; elle n'est pas compétente pour procéder à l'appréciation des faits qui lui sont soumis[1206]. Par conséquent, elle ne se trouve pas en position de trancher un conflit entre deux États membres, en particulier lorsque le différend porte sur les éléments matériels qui sont à la base de la délivrance d'un acte étranger. Ou encore, comme l'écrit l'avocat général Bobek :

> « La fonction du mécanisme de renvoi préjudiciel instauré par le traité est de fournir une interprétation uniforme du droit de l'Union et de permettre l'examen de la validité des actes des institutions de l'Union, mais non de régler des affaires individuelles introduites devant les juridictions nationales, et encore moins, d'arbitrer des litiges essentiellement factuels entre les États membres dans des affaires individuelles »[1207].

[1204] CJCE, 10 février 2000, *FTS*, aff. C-202/97, point 58 ; CJUE, 27 avril 2017, *A-Rosa Flussschiff*, aff. C-620/15, point 46 ; CJUE, 6 février 2018, *Atlun*, aff. C-359/16, point 48.

[1205] CJCE, 26 juin 2008, *Wiedemann et Funk*, aff. C-329/06 et C-343/06, point 57 ; CJCE, 26 juin 2008, *Zerche, Seuke et Schubert*, aff. C-334/06 à C-336/06, *Rec.*, p. I-4691, point 54.

[1206] CJCE, 22 juin 2000, *Fornasar e. a.*, aff. C-313/98, *Rec.*, p. I-4785, point 32 ; CJUE, 11 septembre 2008, *CEPSA*, aff. C-279/06, *Rec.*, p. I-6681, point 28.

[1207] Conclusions de l'avocat général Bobek, présentées le 7 décembre 2017, *Astellas Pharma*, aff. C-557/16, note 41.

787. À l'inverse, lorsqu'elle est saisie dans le cadre d'un recours en manquement, la Cour de justice est pleinement compétente pour procéder à l'appréciation et la qualification juridique des faits qui lui sont soumis : « elle ne procède pas à un simple contrôle de légalité, mais doit juger du comportement concret de l'État dans son ensemble et compte tenu de toutes les circonstances de l'espèce » [1208].

788. Dans ses conclusions dans l'affaire *A-Rosaflussschiff*, l'avocat général s'étonnait qu'aucun État membre n'ait jamais demandé à la Commission d'engager une procédure en manquement contre un autre État membre sur la base du non-respect par les institutions de l'État membre de délivrance de son obligation de garantir l'exactitude des mentions figurant sur les certificats E 101[1209].

789. Toutefois, la procédure en manquement ne libère pas l'État d'accueil de ses obligations à l'égard du droit de l'Union. D'une part, le déclenchement du recours en manquement n'a pas pour effet de suspendre l'obligation de reconnaissance qui est mise à sa charge par le droit de l'Union (sauf bien sur si l'État d'accueil fait une demande de mesures provisoires en ce sens). D'autre part, dans le cadre de la procédure en manquement, la Cour de justice n'est pas compétente pour prononcer l'annulation d'une décision nationale illicite[1210]. L'arrêt en constatation de manquement n'a qu'un effet déclaratoire ou il peut éventuellement conduire à des sanctions pécuniaires à l'issue d'une procédure de manquement sur manquement[1211]. La décision administrative litigieuse continue donc à produire ses effets dans l'État d'accueil tant que l'État d'émission n'a pas procédé à son retrait[1212]. Il appartient toutefois aux États membres de tirer toutes les conséquences d'un arrêt en manquement. La Cour considère de longue date que l'objectif de la procédure étant l'élimination effective des manquements et de leurs conséquences passées et futures, « si la Cour constate dans un arrêt qu'un acte législatif ou administratif

---

[1208] Isaac (G.) et Blanquet (M.), *Droit général de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 434.

[1209] Conclusions de l'avocat général Saugmandsgaardøe (H.) présentées le 12 janvier 2017, CJUE, 27 avril 2017, *A-Rosa Flussschiff GmbH*, aff. C-620/15, note 63.

[1210] CJCE, 16 décembre 1960, *Humblet*, aff. 6/60, *Rec.*, p. 1125.

[1211] Blumann (C.) et Dubouis (L.), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 706.

[1212] conclusions de l'avocat général Saugmandsgaard Øe (H.), présentées le 9 novembre 2017, dans l'affaire *Altun e.a.*, aff. C-359/16, point 26.

émanant des autorités d'un État membre est contraire au droit communautaire, cet État est obligé […], aussi bien de rapporter l'acte dont il s'agit que de réparer les effets illicites qu'il a pu produire »[1213].

790. Par ailleurs, le recours en manquement constitue l'ultime recours entre les mains des États membres. Celui-ci ne devrait donc intervenir qu'après que les procédures de dialogue et de conciliation ont été épuisées, dans l'hypothèse où elles se sont avérées infructueuses en dépit des informations échangées entre les États membres[1214]. La procédure en manquement revêt de ce fait une dimension éminemment subsidiaire dans le cadre du règlement des différends entre administrations nationales.

[1213] CJCE, 16 décembre 1960, *Humblet*, aff. 6/60, *Rec.*, p. 1125.

[1214] CJCE, 10 février 2000, *FTS*, aff. C-202/97, point 58 ; CJCE, 29 avril 2004, *Kapper*, aff. C-476/01, point 48 ; CJCE, 26 juin 2008, *Wiedemann et Funk*, aff. C-329/06 et C-343/06, point 57 ; CJUE, 27 avril 2017, *A-Rosa Flussschiff*, aff. C-620/15, point 46.

Conclusion du Titre 2 :

791. Les mécanismes de reconnaissance permettent à une décision nationale de déployer ses effets sur le territoire d'un autre État. Ce faisant, un hiatus apparaît entre l'ordre juridique d'origine de la décision administrative et celui sur lequel elle déploie ses effets. La question qui se pose est alors de savoir à qui incombe la responsabilité du contrôle de la décision administrative : à l'État d'édiction de l'acte ou à l'État sur le territoire duquel la décision produit ses effets ? Plus précisément, les autorités de l'État d'accueil sont-elles compétentes pour garantir la régularité d'un acte étranger qui produit des effets sur son territoire ? L'État d'édiction de l'acte dispose-t-il d'un monopole pour se prononcer sur la régularité de ses décisions, en dépit de leur efficacité transnationale ?

792. Le droit de l'UE a clairement opté pour cette dernière solution. Le contrôle de l'acte relève, en principe, de la compétence exclusive de l'État d'édiction. Les tribunaux de l'État d'accueil sont donc incompétents pour contrôler une décision étrangère, en dépit du fait qu'elle produise ses effets sur leur territoire.Cette solution privilégie assurément l'efficacité des mécanismes de reconnaissance et d'exécution au détriment de la protection des droits individuels. Elle permet à des décisions nationales potentiellement irrégulières de bénéficier d'une immunité juridictionnelle dans l'État d'accueil. Il est vrai que la solution inverse, consistant à admettre le pouvoir de contrôle de l'État d'accueil porterait atteinte au principe de confiance mutuelle entre États membres.

793. Toutefois, plusieurs solutions existent qui permettent de pallier les désagréments qui résultent de l'absence de pouvoir de contrôle de l'État d'accueil. L'ensemble de ces palliatifs est destiné à éviter l'instauration d'un climat de défiance généralisée entre États membres et devrait idéalement viser à restaurer la confiance entre les États membres pour l'avenir. En premier lieu, les États membres sont exceptionnellement autorisés à exercer un contrôle sur la décision étrangère et à en écarter les effets, soit sur le fondement de motifs expressément prévus par les actes de droit dérivé (motif de non reconnaissance et motif de non exécution), soit au nom de la contrariété de la décision étrangère à l'ordre public. En second lieu, le droit de l'Union introduit des mécanismes de coopération entre administrations qui permettent à l'État d'accueil de faire connaître ses réserves à l'État d'origine de l'acte. L'auteur de l'acte est alors en mesure de contrôler par lui-même la

régularité de sa décision. Parfois ces mécanismes de coopération administrative introduisent de véritables procédures de règlement des différends qui peuvent, dans certains cas, aboutir à un arbitrage de la Commission européenne. L'échec des procédures de conciliation donne alors lieu à l'adoption d'une décision supranationale qui s'impose à tous les États membres. Enfin, les États membres disposent en théorie de la faculté d'introduire un recours en manquement contre l'auteur d'une décision administrative adoptée en violation du droit de l'Union. Mais cette telle faculté reste hypothétique, aucun État membre n'ayant à ce jour activé l'arme du recours en manquement pour obtenir le retrait d'une décision administrative d'un autre État membre.

Conclusion de la Partie 2 :

794. Il n'existe pas un régime unique de l'efficacité des décisions administratives étrangères en droit de l'Union européenne. Cette efficacité correspond davantage à une multitude de dispositifs répartis dans de très nombreux textes de droit dérivé. Le travail de classification entrepris dans le Titre 1 a eu pour ambition de surmonter l'hétérogénéité des mécanismes et leur dispersion pour les ramener à quatre formes idéales typiques : la reconnaissance directe, la reconnaissance indirecte, l'exécution transnationale indirecte et l'exécution transnationale directe. Grâce à ce travail, l'efficacité des décisions administratives peut être appréhendée dans sa diversité tout en gagnant en intelligibilité. Cette typologie met en lumière une modalité particulière de mise en œuvre du droit de l'Union européenne, située à mi-chemin entre une activité administrative cloisonnée à l'intérieur des frontières nationales et l'émergence d'une administration supranationale au niveau de l'Union.

795. Les mécanismes de reconnaissance et d'exécution n'en soulèvent pas moins d'épineux problèmes relatifs au contrôle des décisions étrangères. La question est prise très au sérieux par les institutions européennes. Dans plusieurs affaires récentes, la Cour de Justice de l'Union européenne a été invitée à se prononcer sur le sujet. Par ailleurs, de nombreux actes de droit dérivé proposent des solutions visant à atténuer les désagréments qui résultent de l'interdiction faite à l'État d'accueil de contrôler une décision administrative étrangère. Cependant, aucune des réponses apportées par l'Union européenne n'apparaît à ce jour pleinement satisfaisante pour les résoudre.

Conclusion générale

1) Quand l'exception devient la norme : le développement de la reconnaissance mutuelle des décisions administratives

796. Les mécanismes par lesquels l'Union européenne confère une efficacité aux décisions administratives adoptées par un État membre ont une originalité relative. Traditionnellement le droit administratif est considéré comme strictement régi par le principe de territorialité. C'est-à-dire que les actes administratifs nationaux cessent de produire leurs effets aux frontières de l'État. Pour autant cette territorialité n'a jamais eu un caractère absolu. De nombreuses conventions internationales attestent, de longue date, de l'existence de mécanismes de reconnaissance des décisions administratives nationales. Les entorses au principe de territorialité qui en résultent sont toutefois peu nombreuses et ont un caractère exceptionnel. De ce point de vue, l'Union européenne entraîne une véritable révolution copernicienne. L'objectif de réalisation d'un espace sans frontière de libre circulation, incarné par le marché intérieur et l'espace de sécurité, de liberté et de justice, suscite en effet un décloisonnement des ordres juridiques nationaux. Les situations juridiques constituées dans un État membre devant pouvoir s'exporter sur le territoire des autres États membres. Cette « continuité » des situations juridiques concerne tout autant les droits acquis par les personnes privées (reconnaissance des autorisations de mise sur le marché, reconnaissance des diplômes, reconnaissance des permis de conduire, etc.), que les prérogatives de la puissance publique (reconnaissance des décisions d'éloignement, reconnaissance des sanctions administratives, reconnaissance des créances fiscales, etc.). Dans le cadre du marché intérieur et l'espace de sécurité, de liberté et de justice, l'Union européenne poursuit l'objectif de libre circulation des facteurs économiques tout en cherchant à garantir l'efficacité de l'action publique au sein d'un espace sans frontière.

2) L'efficacité transnationale des décisions administratives emprunte des formes variées

797. Si la reconnaissance des effets des décisions étrangères tend, dans le droit de l'Union européenne, à devenir la norme, elle n'a pas pour autant le caractère d'un principe

d'application générale. Nombreux sont les actes administratifs nationaux qui n'entrent pas dans son champ d'application. Les mécanismes par lesquels le droit de l'Union européenne confère à une décision nationale des effets sur le territoire des autres États membres trouvent leur fondement dans des actes de droit dérivé qui portent sur certains secteurs de l'activité administrative. La diversité de ces mécanismes peut être ramenée à quatre formes :

1° Tout d'abord, la reconnaissance peut avoir un caractère *direct* : la décision administrative nationale produit immédiatement ses effets sur le territoire des autres États membres, sans nécessiter pour cela l'entremise d'un acte de l'État d'accueil. Cette forme de reconnaissance donne naissance à la catégorie des « décisions administratives transnationales », qui sont directement et immédiatement décisoires sur le territoire des autres États membres.

2° Ensuite, la reconnaissance peut-être *indirecte* : pour pouvoir déployer ses effets sur le territoire d'un autre État membre, la décision nationale doit faire l'objet d'un acte individuel de reconnaissance de l'État d'accueil. Ce faisant, c'est à l'État d'accueil qu'il appartient de conférer son impérativité au contenu de norme étrangère.

3° Par ailleurs, une décision administrative étrangère peut donner lieu à une exécution *indirecte* : la force exécutoire de l'acte étranger est reconnue par un autre État membre qui met la décision en œuvre sur son territoire. Dans ce type de configuration, l'État d'exécution met sa puissance publique au service de la réalisation des buts d'un autre État membre.

4° Enfin, dans de rares hypothèses, le droit de l'Union permet à un État de procéder *directement* à l'exécution de son droit sur le territoire d'un État étranger. Un État membre se voit ainsi autorisé à accomplir des actes de puissance publique sur le territoire d'un autre État. Cependant, dans ce type de configuration, le périmètre des prérogatives de puissance publique de l'État est extrêmement limité.

3) La gestion contentieuse des cas d'efficacité transnationale reste une question problématique

798. Les mécanismes de reconnaissance et d'exécution confèrent à des décisions administratives nationales une efficacité sur le territoire des autres États membres, sans pour autant reconnaître aux États d'accueil le pouvoir de contrôler ces décisions. En effet, ce contrôle reste le monopole de l'État d'édiction de l'acte. Un tel décalage entre le territoire sur lequel l'acte déploie ses effets et le territoire de contrôle de l'acte peut être préjudiciable. Un État peut par exemple être tenu de reconnaître sur son territoire une décision étrangère irrégulière ou contraire à ses intérêts, cette dernière bénéficiant d'une immunité juridictionnelle dans son ordre juridique. Pour autant, ces difficultés ne sont pas occultées par l'Union qui s'efforce d'y apporter des réponses adaptées.

799. En premier lieu, les instruments de droit dérivé relatifs à la reconnaissance et à l'exécution des décisions étrangères aménagent des dérogations au bénéfice des États membres. Les États d'accueil sont autorisés à invoquer les motifs de non reconnaissance et de non exécution qui figurent expressément et de manière exhaustive dans les actes de droit dérivé, pour refuser les effets d'une décision étrangère sur leur territoire. Par ailleurs, la Cour de justice de l'Union européenne a admis, dans des circonstances exceptionnelles, que les États membres pouvaient se prévaloir de la contrariété de la décision étrangère à l'ordre public européen pour écarter ses effets. De même, la Cour de justice a déjà accepté un refus de reconnaissance sur le fondement d'une fraude à la loi dans l'État d'origine de l'acte.

800. En second lieu, l'incompétence des autorités de l'État d'accueil est compensée par l'existence de procédures administratives visant au règlement des différends qui peuvent survenir entre les États membres. Le droit de l'Union introduit des mécanismes de conciliation dans le cadre desquels l'État d'accueil peut demander à l'État d'origine de l'acte d'examiner la régularité de sa décision. Parfois, ces mécanismes conduisent, en cas de désaccords persistants entre deux ou plusieurs États membres, à un arbitrage de la Commission européenne. La décision rendue par la Commission européenne s'impose alors aux États membres en venant se substituer à la décision nationale litigieuse. Dans d'autres cas, les autorités nationales des différents États membres sont invitées à prendre

part, en amont, au processus décisionnel d'un autre État membre : elles peuvent alors influencer le sens d'une décision qui produira par la suite ses effets sur leur territoire. Enfin, les États membres disposent toujours de la possibilité d'intenter une action en manquement contre un autre État membre en invoquant la contrariété de sa décision au droit l'Union européenne.

4) L'émergence de l'espace administratif européen

801. La reconnaissance et l'exécution des décisions administratives ne sont pas des opérations purement normatives par lesquelles un État membre réceptionne dans son ordre juridique le contenu d'une norme étrangère. Cette réception existe, mais elle s'adosse à une mise en réseau, ou à une « intégration », des administrations nationales qui revêt une dimension à la fois organisationnelle et procédurale. D'une part, d'un point de vue organisationnel, l'Union européenne suscite le rapprochement des administrations nationales dans le cadre de réseaux formels destinés à réunir les autorités nationales compétentes dans des domaines déterminés ou dans le cadre des activités des agences européennes. D'autre part, d'un point de vue procédural, l'Union européenne enserre l'activité des États membres dans un ensemble de procédures destinées à les faire coopérer. Parfois, la coopération revêt un caractère facultatif (par exemple, dans le cadre des demandes spontanées de renseignements). Dans d'autres cas, elle a un caractère contraignant (par exemple, lorsque l'Union européenne introduit des mécanismes d'échange automatique d'informations). Dans d'autres hypothèses, la coopération prend la forme de procédures administratives transnationales (aussi qualifiées de procédures « composées ») : les autorités d'un État membre sont associées à l'élaboration de la décision d'un autre État. Elles peuvent lui transmettre des observations sur son projet de décision et même, dans certains cas, opposer un veto à l'adoption de l'acte étranger. Par ailleurs, l'intégration des administrations nationales revêt à la fois une dimension horizontale (coopération administrative entre les administrations nationales) et verticale (coopération administrative entre les administrations nationales et les organes et institutions de l'Union).

802. La reconnaissance et l'exécution des décisions administratives s'inscrivent donc résolument dans un espace administratif européen en construction. En contribuant au décloisonnement des droits administratifs nationaux et en suscitant une culture de travail

commune entre les administrations nationales, la reconnaissance et l'exécution font figure de forces motrices de la constitution de cet espace. Dans de nombreux cas de figure, les États membres ne peuvent plus se contenter de prendre en compte leur seul intérêt national quand ils exercent leurs fonctions administratives. De la gestion d'un espace commun naît un intérêt commun aux États membres, intérêt qui coexiste et se superpose aux intérêts nationaux. Dans leurs activités quotidiennes, les administrations nationales sont de plus en plus souvent invitées à tenir compte de l'intérêt des autres États membres. Par exemple, lorsqu'un État inscrit le nom d'un étranger dans le Système d'information Schengen au motif de la menace à l'ordre public que représente ce dernier, il cherche bien sûr à protéger son ordre public ; mais s'il fait le choix de partager cette information avec les polices étrangères, c'est parce qu'il considère que cela est également dans l'intérêt des autres États membres. De même, dans le cadre de la reconnaissance mutuelle, l'application du principe de coopération loyale impose aux États membres de répondre aux préoccupations formulées par les autres États.

5) L'hypothèse du droit administratif transnational : le droit des relations administratives internationales

803. L'ensemble des règles étudiées dans le cadre de ce travail atteste de l'existence d'un corps de règles qui régissent la coopération entre administrations nationales. Classiquement, le droit administratif a pour objet les relations entre administrations et administrés ou les relations internes de l'administration (les rapports entre deux autorités administratives ou les rapports entre l'administration et ses agents). Avec le droit de l'Union européenne, un nouvel objet apparaît : le droit des relations internationales de l'administration qui régit les rapports entre administrations lorsque celles-ci sont confrontées à des situations administratives transnationales [1215]. Ces dernières correspondent par exemple aux hypothèses dans lesquelles un particulier se prévaut d'une autorisation nationale dans un autre État, ou dans lesquelles une administration nationale sollicite l'assistance d'un État étranger pour obtenir l'exécution d'une sanction administrative. Dans ce type de configurations complexes, la relation verticale et

[1215] Schmidt-Assmann (E.), « The Internationalization of Administrative Relations as a Challenge for Administrative Law Scholarship », *German Law Journal*, 2008, vol. 9, n° 11, pp. 2061-2079.

inégalitaire administration/administré se double de rapports horizontaux entre des administrations nationales placées sur un pied d'égalité. Cette mutation du droit administratif ouvre un nouveau champ d'investigation scientifique qui figure au cœur des programmes de recherche du droit administratif européen et du droit administratif transnational.

6) Une question laissée en suspens : la légitimité de l'activité administrative transnationale

804. Le système d'administration intégrée appelle une réflexion plus large sur le système juridictionnel européen. Aujourd'hui, la protection juridictionnelle dans l'Union repose sur une séparation très nette entre les niveaux nationaux et le niveau de l'Union européenne : le contrôle des actes de l'Union relève de la compétence exclusive de la Cour de justice ; le contrôle des actes nationaux relève quant à lui de la compétence exclusive des tribunaux compétents de l'État d'édiction. Pourtant, en conférant une efficacité transnationale à certains actes administratifs ou en créant des procédures décisionnelles transnationales, le droit de l'Union remet profondément en cause cette séparation. Ce faisant, il existe un décalage important entre le développement d'un système d'administration intégrée et la persistance du cloisonnement de systèmes juridictionnels nationaux[1216]. Face à ce décalage, certains auteurs en appellent à l'introduction de mécanismes de renvois préjudiciels transnationaux, qui permettraient aux juridictions d'un État membre, appelées à contrôler par voie d'exception la régularité d'une décision administrative étrangère, à saisir les juridictions de l'État d'origine de l'acte. Il s'agirait alors d'un moyen de faire coïncider l'espace jurictionnel européen avec le caractère transnational de l'activité administrative.

805. C'est plus largement la question de la légitimité de l'action administrative transnationale qui peut être posée. La coopération administrative distend les liens traditionnels entre l'action administrative et le contrôle démocratique qui caractérise les modèles administratifs nationaux. Ces dernières années, plusieurs affaires ont mis en

[1216] Eliantonio (M.), « Judicial Review in an Integrated Administration : the Case of "Composite Procedures" », *Review of European Administrative Law*, 2014, vol. 7, n° 2, p. 65-102.

lumière les maux susceptibles de naître de la coopération lorsque les autorités administratives d'un État adoptent des comportements négligents ou improbes. Ainsi en mai 2016, les autorités suisses ont vivement réagi auprès des autorités françaises suite à l'attitude de la police française sur leur territoire dans le cadre d'une poursuite transfrontalière. Elles reprochent aux policiers d'avoir pris des risques inconsidérés en roulant à très vive allure et en faisant usage à de multiples reprises de leur arme à feu. Par ailleurs, derrière le scandale du Dieselgate, ce sont aussi les écueils de la coopération qui sont révélés. L'affaire ne met pas seulement en cause la probité des constructeurs automobiles, mais elle implique également des défaillances coupables du côté des autorités nationales qui sont chargées d'examiner la conformité des véhicules à la règlementation européenne. Les tests truqués réalisés dans un État membre ont des répercussions sur l'ensemble du territoire de l'Union, dans la mesure où une homologation nationale permet la mise en circulation des véhicules dans l'ensemble de l'Union. Lorsqu'en 2017 le Gouvernement allemand a contesté les certifications délivrées par les autorités italiennes, il s'est heurté à une fin de non-recevoir. La réponse du ministre italien des Transports a été sans appel : « Ce sont aux autorités d'homologation de chaque Etat de décider si un dispositif est licite ou non ». Au-delà des questions de légalité et de confiance mutuelle, ces affaires soulèvent donc la question de la capacité de l'Union européenne à enserrer les coopérations dans des procédures frappées du sceau de la légitimité tant aux yeux des États membres qu'à ceux des citoyens.

Bibliographie

La bibliographie contient certaines références qui, sans apparaître en note de bas de page, ont été utilisées.

I. Bibliographie générale

A/ Ouvrages généraux
B/ Ouvrages spécialisés
C/ Thèses
D/ Cours de l'Académie de droit international de La Haye
E/ Résolution de l'Institut de Droit International
F/ Articles et chapitres d'ouvrages
G/ Sources internet et sites internet

II/ Textes législatifs, documents, communications et rapports

A/ Conventions internationales
B/ Union européenne
    1- Règlements
    2- Directives
    3- Décisions-cadres
    4- Décisions
    5- Communications
    6- Conclusions des avocats généraux
C/ France
    1- Lois et décrets
    2- Directives et circulaires françaises
    3- Conclusions des rapporteurs publics

III/ Jurisprudence

A/ Jurisprudence de l'Union européenne
B/ Jurisprudence nationale
    1- France
        - Ordre administratif
        - Ordre judiciaire
        - Tribunal des conflits
    2- Allemagne
    3- Grande-Bretagne
    4- Etats-Unis

I/ Bibliographie générale

A/ Ouvrages généraux

ANCEL (B.) et LEQUETTE (Y.), *Les grands arrêts de la jurisprudence française de droit international privé*, 5e éd., Dalloz, 2006, 832 p.

AUBY (J.-M.) ET DRAGO (R.), *Traité de contentieux administratif*, L.G.D.J., 1984, t.1, 1084 p.

BLUMANN (C.) et DUBOUIS (L.), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4e éd., Litec, 2010, 828 p.

BONNARD (R.), *Précis de droit administratif*, 4e éd, 1943, 786 p.

BUREAU (D) et MUIR WATT (H.), *Droit international privé*, 3e éd., PUF, 2014, t. 1, 780 p.

CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, 15e éd., Montchrestien, 2001, t.1, 1369 p.

COMBACAU (J.) et SUR (S.), *Droit international public*, L.G.D.J., 2014, 830 p.

DAILLIER (P.), FORTEAU (M.) et PELLET (A), *Droit international public*, 8e éd., Paris, L.G.D.J., 2009, 1709 p.

DUBOUIS (L.) et BLUMANN (C.), *Droit matériel de l'Union européenne*, 6e éd., Montchrestien, 2012.

DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, t. II, 3e éd., 1928, Paris, De Boccard.

GONOD (P.), MELLERAY (F.), YOLKA (P.), *Traité de droit administratif*, 2 tomes, Dalloz, 2011

ISAAC (G.) et BLANQUET (M.), *Droit général de l'Union européenne,* 10e éd., Sirey, 2012, 768 p.

LOUSSOUARN (Y.), BOUREL (P.) et VAREILLES-SOMMIERES (P.), *Droit international privé* - 10e éd., Paris, Dalloz, 2013, 1100 p.

MAYER (P.) et HEUZE (V.), *Droit international privé*, 11e éd., Paris, L.G.D.J., 2014, 788 p.

NIBOYET (M.-L.) et DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE (G.), *Droit international privé*, 3e éd., Paris, L.G.D.J., 2011, 882 p.

NIBOYET (M.-L.) et GEOUFFRE DE LA PRADELLE (G.), Droit international privé, L.G.D.J., 3e éd., 2011, 882 p

ODENT (R.), *Contentieux administratif*, Dalloz, Réimp., 2007, t. 1, 1051 p.

SIMON (D.), *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF, 2001, 779 p.

B/ Ouvrages spécialisés

AUBY (J.-B.), *La globalisation, le droit et l'État*, 2e éd., L.G.D.J., Lextenso, 2010, 264 p.

AUBY (J.-B.) (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, coll. « Thèmes et Commentaires », 2010, 990 p.

AUBY (J.-B.) et DUTHEIL DE LA ROCHERE (J.) (dir.), *Traité de droit administratif européen*, 2e éd., Bruylant, 2014, 1356 p.

AUTEXIER (C.), *Introduction au droit public allemand*, PUF, 1997, 379 p.

BEAUD (O.), *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF, 2007, 456 p.

BOEHME-NESSLER (V.), *Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht*, Köster, 1994, 238p.

BOUVERESSE (A.) et RITLENG (D.) (dir.), *L'effectivité du droit de l'Union européenne*, Bruylant, coll. « Droit de l'Union européenne », 2018, 254 p.

ELIANTONIO (E.), BACKES (C.) et VAN RHEE (C.H.), *Standing Up for Your Right in Europe : A Comparative Study on Legal Standing (Locus Standi) Before the EU and Member States' Courts*, Intersentia, 2013, 608 p.

ERGEC (R.), *La compétence extraterritoriale à la lumière du contentieux sur le gazoduc Euro-Sibérien*, Bruylant, 1984, 107 p.

FOUCAULT (M.), *La Naissance de la biopolitique.* Cours au Collège de France (1978-1979), Hautes Etudes, EHESS, Gallimard, Seuil, 2004, 368 p.

HOFMANN (H. C. H.), ROWE (G. C.) et TÜRK (A. H.), *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press, 2011, 977 p.

HOFMANN (H.C.H) et TÜRK (A. H.) (dir.), *Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA, Edward Elgar Pub, 2009, 397 p.

HOFMANN (J.), *Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund*, Duncker & Humblot, 2004, 405 p.

JANSSENS (C.), *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, Oxford University Press, 2013, 358 p.

JESSUP (P. C.), *Transnational Law*, New Haven, 1956, 113 p.

KAYAOGLU (T.), *Legal Imperialism. Sovereignty and Extraterritoriality in Japan, the Ottoman Empire, and China*, Cambridge University Press, 2010, 237 p.

KLAMERT (M.), *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, coll. « Studies in European Law », 2014, 352 p.

LOEBENSTEIN (E), *International Mutual Assistance in Administrative Matters*, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Supplementum 2, 1972, 104 p.

MADURO (M. P.), TUORI (K.) et SANKARI (S.), *Transnational Law: Rethinking European Law and Legal Thinking*, Cambridge University Press, 2014, 412 p.

MAITROT DE LA MOTTE (A.), *Droit fiscal de l'Union européenne*, 2ème ed., Bruylant, 2016, 868 p.

MARZO (C.) et FARTUNOVA-MICHEL (M.) (dir.), *Les dimensions de la reconnaissance mutuelle en droit de l'Union européenne,* Bruylant, Collection Droit de l'Union européenne, 2018, 262 p.

RIGAUX (F.), *Droit public et droit privé dans les relations internationales*, Pedone, Paris, coll. « Publications de la RGDIP », 1977, 486 p.

RODRIGUEZ-ARANA MUNOZ (J.) (dir), *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer, 2016, 388 p.

SCHMIDT-AßMANN (E.) et SCHÖNDORF-HAUBOLD (B.) (dir.), *Der Europäische Verwaltungsverbund: Formen und Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit in der EU*, Mohr-Siebeck., 2005, 393 p.

SCHÖNDORF-HAUBOLD (B.) et JANSEN (O.) (dir.), *The European Composite Administration*, Intersentia, 2011, 582 p.

SYDOW (G.), *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union: zur horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit der europäischen Verwaltungen am Beispiel des Produktzulassungsrechts*, Mohr Siebeck, 2004, 380 p.

VERNIMMEN-VAN TIGGELEN (G.), SURANO (L.) et WEYEMBERGH (A.) (dir.), *The Future of Mutual Recognition in Criminal Matters in the European Union / L'avenir de la reconnaissance mutuelle en matière pénale dans l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2009, 608 p.

VOGEL (K.), Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtnorm (Eine Untersuchung über die Grundfragen des sog. Internationalen Verwaltungs- und Steuerrechts), Frankfurt am Main. Berlin, Alfred Metzner Verlag, 1965, 480 p.

C/ Thèses

AUBRY-CAILLAUD (F.), *La libre circulation des marchandises, nouvelle approche et normalisation européenne*, Pedone, 1998, 341 p.

AUDIT (M.), *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, L.G.D.J., Bibliothèque de droit privé, 2002, vol.t.358, 428 p.

BAUER (M.), *Le droit public étranger devant le juge du for: recherches sur un effet du principe de séparation des pouvoirs en Droit International Privé*, thèse dactyl., 1977, 470 p.

BIAGINI-GIRARD (S.), *L'inexistence en droit administratif*, L'Harmattan, coll. « Logique juridique », 2010, 496 p.

BLANQUET (M.), *L'article 5 du traité CEE - Recherches sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, L.G.D.J., coll. « Bibliothèque de droit public », t. 108, 1994, 502 p.

BOLLÉ (S.), *Les méthodes du droit international privé à l'épreuve des sentences arbitrales*, Paris, Economica, coll. « Recherches Juridiques », 2004, 448 p.

BOUVERESSE (A.), *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Bruylant, coll. « Droit de l'Union européenne », 2010, 657 p.

CALLE (P.), *L'acte public en droit international privé*, Economica., coll. « Recherches Juridiques », 2004, 411 p.

CHAMBON (M.), *Le conflit de lois dans l'espace et le droit administratif*, mare et martin, 2015, 669 p.

CHEVALIER (E.), *Bonne administration et Union européenne*, Bruylant, coll. « Administrative Law/Droit administratif », 2014, 536 p.

FAVOREU (L.), *Du Déni de justice en droit public français*, LGDJ., Paris, 1964, 583 p.

GAUTIER (Y.), *La délégation en droit communautaire*, Strasbourg, L.G.D.J. coll. « Bibliothèque de droit public », 1995, 538 p.

GERONTAS (A.), *Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns Am Beispiel der einwanderungsrechtlichen Rückführungspolitik*, Nomos, 2011, 298 p.

HO-DAC (M.), *La loi du pays d'origine en droit de l'Union européenne*, Bruylant, 2012, 639 p.

HOLLEAUX (D.), *Compétence du juge étranger et reconnaissance des jugements*, Dalloz, 1970.

LAAZOUZI (M.), *Les contrats administratifs à caractère international*, Economica., coll. « Recherches Juridiques », 2008, 507 p.

LATTY (F.), *La lex sportiva. Recherche sur le droit transnational*, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, 850 p.

LEBON (L.), *La territorialité et l'Union européenne,* Bruylant, 2015, 722 p.

LEMAIRE (S.), *Les contrats internationaux de l'administration*, L.G.D.J., coll. « Bibliothèque de droit privé », t. 433, 2005, 414 p.

MADURO (M. P.), *We The Court, The European Court of Justice and the European Economic Constitution*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 1998, 208 p.

MAYER (P.), *La distinction entre règles et décisions et le droit international privé*, Paris, Dalloz, vol. XVII, coll. « Bibliothèque de droit international privé », 1973, 244 p.

NICOLAÏDIS (K.), *Mutual Recognition Among Nations: the European Community and Trade in Services*, Harvard, Cambridge, MA, 1993

PAMBOUKIS (C.), *L'acte public étranger en droit international privé,* L.G.D.J., coll. « Bibliothèque de droit privé », t. 219, 1993, 360 p.

PÉROZ (H.), *La réception des jugements étrangers dans l'ordre juridique français*, L.G.D.J., coll. « Bibliothèque de droit privé », t. 430, 2005, 310 p.

SINDRES (D.), *La distinction des ordres et des systèmes juridiques dans les conflits de lois*, L.G.D.J., coll. « Bibliothèque de droit privé », t.503, 2008, 356 p.

VLACHOU (C.), *La coopération entre les autorités de régulation en Europe (communications électroniques, énergie)*, thèse dactyl., Panthéon-Assas, Paris, 2014

WENANDER (H.), *Erkännande av utländska förvaltningsbeslut*, Juristförlaget i Lund, 2010. 404 p.

D/ Cours de l'Académie de droit international de La Haye

AUDIT (B.), « Le droit international privé en quête d'universalité » dans R.C.A.D.I., 2003, vol.305, p. 9-488.

BISCOTTINI (G.), « L'efficacité des actes administratifs étrangers » dans R.C.A.D.I., Martin Nijhoff, 1961, vol.104, p. 635-700.

FEDOZZI P., « L'efficacité extraterritoriale des lois et des actes de droit public » dans R.C.A.D.I., 1929, vol.27, p. 141-241.

LOWENFELD (A.-F.), « Public law in the international arena: conflict of laws, international law, and some suggestions for their interaction » dans *R.C.A.D.I*, 1979, vol.t. 169, p. 312-445.

MANN (F. A.), « The Doctrine of Jurisdiction in International Law », R.C.A.D.I., I 1964, vol. 111, p. 1-164.

MANN (F. A.), « Conflicts of Laws and Public Law », R.C.A.D.I., janvier 1971, vol. 132, p. 107-196.

RIGAUX (F.), « Les situations juridiques individuelles dans un système de relativité générale » dans R.C.A.D.I., Martin Nijhoff, 1989, p. 9-408.

E/ Résolutions de l'Institut de Droit International

-Résolution sur l'application du droit public étranger, session de Wiesbaden, 1975, Rapporteur Lalive (P.), Ann. I.D.I.

-Résolution sur les demandes fondées par une autorité étrangère ou par un organisme public étranger sur des dispositions de son droit public, session d'Oslo, 1977, Rapporteur Lalive (P.), Ann. I.D.I., t. 57-2, p. 328

F/ Articles et chapitres d'ouvrages

ALEMANNO (A.), « Le principe de la reconnaissance mutuelle au-delà du marché intérieur : phénomène d'exportation normative ou stratégie de "colonialisme" règlementaire ? », *R.D.U.E.*, 2006, vol. 2, pp. 273-311.

ARMSTRONG (K. A.), « Mutual Recognition » dans Barnard (C.) et Scott (J.) (dir.), *The Law of the Single European Market*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2002, pp. 225-267.

AUBY (J.-B.), « Les pouvoirs d'inspection de l'Union européenne », *R.T.D.E.*, 2006, pp. 131-140.

AUDIT (B), « Extraterritorialité et commerce international : l'Affaire du Gazoduc sibérien », *Rev. crit. DIP*, 1983, vol. 72, pp. 401-433.

AUDIT (M.), « La compétence extraterritoriale du droit administratif » dans *La compétence*, « Actes du colloque organisé les 12 et 13 juin 2008 par l'Association française pour la recherche en droit administratif à la faculté de droit, sciences économique et gestion de Nancy », Paris, LexisNexis, 2008, pp. 69-78.

AUDIT (M.), « Les autorités de régulation : la confrontation des autorités nationales de régulation à la transnationalité des marchés » dans Audit (M.), Muir Watt (H.) et Pataut (E.) (dir.), *Conflits de lois et régulation économique*, L.G.D.J., coll. « Droit & Economie », 2008, pp. 3-16.

AUDIT (M.), « Veille de droit administratif transnational », Dr. adm., alerte 9, n°4, 2005.

AUDIT (M.), « Veille de droit administratif transnational », Dr. adm., alerte 13, n°6, 2006.

AUDIT (M.), « Veille de droit administratif transnational », Dr. adm., chron. 1, n°9, 2007.

AUDIT (M.), « Veille de droit administratif transnational », Dr. adm., chron. 3, n°10, 2008.

AUDIT (M.), « Veille de droit administratif transnational », Dr. adm., chron. 3, n° 12, 2009.

AUDIT (M.), « Veille de droit administratif transnational », Dr. adm., chron. 5, n° 12, 2010.

AUDIT (M.), « Veille de droit administratif transnational », Dr. adm., chron. 1, n°1, 2012.

AYMERICH CANO (C.), « Searching for Foreign Administrative Acts in Spanish Law » dans Arana Muñoz (J. R.) (dir.), *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer, 2016, pp. 285-305.

AZOULAI (L.), « L'État » dans Auby (J.-B.) (dir.), *L'influence du droit communautaire sur les catégories du droit public*, Paris, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2010, pp. 151-164.

BARNARD (C.) et DEAKIN (S.), « Market Access and Regulatory Competition » dans Barnard (C.) et Scott (J.) (dir.), *The Law of the Single European Market*. *Unpacking the Premises*, Hart Publishing, 2002, pp. 197-224.

BATTINI (S.), « Globalisation and Extraterritorial Regulation: An Unexceptionnal Exception » dans Anthony (G.), Auby (J.-B.), Morison (J.), Zwart (T.), *Values in Global Administrative Law*, Hart Publishing, 2011, pp. 61-80.

BEAUD (O.), « La répartition des compétences dans une Fédération. Essai de reformulation du problème », *Jus Politicum*, no 16, juillet 2016, pp. 179.

BISMUTH (R.), « Pour une appréhension nuancée de l'extraterritorialité du droit américain - quelques réflexions autour des procédures et sanctions visant Alstom et BNP Paribas », *Annuaire français de droit international*, vol. LXI, 2015, pp. 785-807.

BLANQUET (M.), « Commentaire de l'article 5-I » dans Burgorgue-Larsen (L.), Levade (A.) et Picod (F.) (dir.), *Traité établissant une constitution pour l'Europe, commentaire article par article*, vol.1, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 96.

BORIES (C.), « Histoire des phénomènes administratifs au-delà de la sphère étatique : tâtonnements et hésitations du droit et/ou de la doctrine » dans *Un droit administratif global/ A Global Administrative Law ?* Actes du colloque organisé les 16 et 17 juin 2011 par le CEDIN et le CRDP, Pedone, 2011, pp. 25-64.

BOUVERESSE (A.), « La Cour de justice de l'Union européenne : gardienne de ses pouvoirs », dans *Europe(s), Droit(s) européen(s), une passion d'universitaire. Liber Amicorum en l'honneur du professeur Vlad Constantinesco*, Bruylant, 2015, pp. 109-123.

BOUVERESSE (A.), « Frontex : une agence responsable sous contrôle ? Ni blanc seing ni '*dirty hands*' », *RTDE*, 2017, p. 477 et s.

BRENET (F.), « Contrat administratif international et droit international privé », *AJDA*, 2015, pp. 1144-1149.

CANOR (I.), « My Brother Keeper ? Horizontal solange: "An ever closer distrust among peoples of Europe" », CML Rev., vol. 2, no 2013, pp. 383-421.

CHEVALIER (E.), « L'espace administratif européen » dans Auby (J.-B) et Dutheil de la Rochère (J.) (dir.), *Traité de droit administratif européen*, 2e éd., Bruylant, 2014, pp. 451-466.

CHITI (E.), « Les agences, l'administration indirecte et la coadministration » dans Auby (J.-B) et Dutheil de la Rochère (J.) (dir.), *Traité de droit administratif européen*, 2e éd., Bruylant, 2014, pp. 357-370.

CHITI (E.), « The Administrative Implementation of European Law: a Taxonomy and its Implications » dans Hofmann (H.C.H.) et Türk (A.H.) (dir.), *Legal Challenges in European Administrative Law: the Move Towards an Integrated Administration*, Cheltenham, Elgar, 2009, pp. 9-33.

COSTELLO (C.), « Dublin case NS/ME: finally, an end to blind trust across the EU? », *Asiel & Migrantrecht*, 2012, pp. 83-92.

COTTERRELL (R.), « What is Transnational Law? », *Law & Social Inquiry*, vol. 37, no 2, 2013, pp. 500-524.

CRAIG (P.), « Shared Administrations and Networks: Global and EU Perspectives » dans Anthony (G.), Auby (J.-B.), Morison (J.) et Zwart (T.) (dir.), *Values in Global Administrative Law*, Hart Publishing, 2011, pp. 81-116.

CRAIG (P.), « Shared administration, disbursement of community funds and the regulatory state » dans Hofmann (H.C.H) et Türk (A.H.) (dir.), *Legal Challenges in EU Administrative Law. Toward an Integrated Administration*, Elgar, Cheltenham, UK; Northampton, MA, 2009, pp. 34-62.

DAVID (A.), « Inspections as an instrument of control of implementation in the European composite administration » dans Jansen (O.) et Schöndorf-Haubold (B.) (dir.), *The European Composite Administration*, Intersentia Publishers, 2011, pp. 357-381.

DE LA SIERRA (S.), « Les sources constitutionnelles du droit administratif européen » dans Auby (J.-B) et Dutheil de la Rochère (J.) (dir.), *Traité de droit administratif européen*, 2e éd., Bruylant, 2014, pp. 485-498.

DE LUCIA (L.), « From Mutual Recognition to EU Authorization: A Decline of Transnational Administrative Acts? », *Italian Journal of Public Law*, vol. 8, no 1, 2016, pp. 90-114.

DE LUCIA (L.), « Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts », *Review of European Administrative Law*, vol. 5, no 2, 2012, pp. 17-45.

DE LUCIA (L.), « Conflict and Cooperation within European Administration (Between Philia and Eris) », *Review of European Administrative Law*, vol. 5, no 1, 2012, pp. 43-77.

DE WITTE (B.), « A Competence to Protect: The Pursuit of Non-Market Aims through Internat Market Legislation » dans Syrpis (P.) (dir.), *The Judiciary, the Legislature and the EU Internal Market*, Cambridge University Press, 2012, pp. 25-46.

DELLA CANANEA (G.), « From the Recognition of Foreign Acts to Trans-national Administrative Procedures » dans Rodriguez-Arana Muñoz (J.) (dir.), *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer, 2016, pp. 219-242.

DELLA CANANEA (G.), « Transnational Public Law in Europe » dans Maduro (M.), Tuori (K.) et Sankari (S.) (dir.), *Transnational Law*, Cambridge University Press, 2014, pp. 321-345.

DOLEZ (B.), « Le juge administratif et les conflits de lois », *RDP*, 1995, pp. 1029-1051.

DUBEY (B.), « Administration indirecte et fédéralisme d'exécution en Europe », *Cahiers de droit européen*, 1/2, 2003, pp. 87-134.

DUBOS (O.), « La reconnaissance des permis de conduire au service des chauffards ? », *JCP A*, n° 38, 13 septembre 2004, p. 1575.

DUBOS (O.), « Le droit administratif et les situations transnationales : des droits étrangers au droit comparé ? », dans Melleray (F.) (dir.), *L'argument de droit comparé en droit administratif français*, Droit administratif, Bruylant, 2007, p. 68 et s.

DUBOS (O.), « Le territoire » dans Auby (J.-B) (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, 2010, p. 355 et s.

DUBOUT (E.), « Une question de confiance : nature juridique de l'Union européenne et adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme », *R.D.L.F.*, chron. n°09, 2015.

DUBOUT (E.), « Au carrefour des droits européens : la dialectique de la reconnaissance mutuelle et de la protection des droits fondamentaux », *R.D.L.F.*, chron. n°7, 2016.

DURAND (C.-F.), « Typologies des interventions » dans Auby (J.-B) et Dutheil de la Rochère (J.) (dir.), *Traité de droit administratif européen*, 2é éd. Bruylant, 2014, pp. 157-180.

EGEBERG (M.), « L'administration de l'Union européenne : niveaux multiples et construction d'un centre », *Revue française d'administration publique*, vol. 1, n°133, 2010, pp. 17-26.

EISENMANN (CH.), « Le rapport entre la compétence juridictionnelle et le droit applicable devant le juge administratif » dans *Mélanges Jacques Maury*, vol.2, Dalloz-Sirey, 1960, p. 382 et s.

ELIANTONIO (M.), « Judicial Review in an Integrated Administration: The Case of « 'Composite Procedures' », *Review of European Administrative Law*, vol. 7, n° 2, 2014, pp. 65-102

ELIANTONIO (M.), « Judicial Review in an Integrated Administration: The Case of the Habitats Directive », *European Energy and Environmental Law Review*, aout 2014, pp. 116

ELIANTONIO (M.), « Information Exchange in European Administrative Law. A Threat to Effective Judicial Protection? », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 23, issue 3, 2016, p. 531 et s.

FORTEAU (M.), « À la recherche du droit applicable aux actes extraterritoriaux d'exécution : l'affaire R. C. Hape devant la Cour suprême du Canada (7 juin 2007) », *Annuaire français de droit international*, vol. 53, no 1, 2007, pp. 65-104.

FOYER (J.), « Le Conseil d'État et le conflit de lois » dans *Mélanges dédiés à Dominique d'Holleaux,* Litec, 1990, pp. 103-119.

FRANCESCAKIS (P.), « Quelques précisions sur les "lois d'application immédiates" et leurs rapports avec les règles de conflits de lois », *Rev. crit. DIP*, 1966, pp. 1-18.

FRANCHINI (C.), « Les notions d'administration indirecte et de coadministration » dans Auby (J.-B) et Dutheil de la Rochère (J.) (dir.), *Traité de droit administratif européen*, 2ème éd., Bruylant, 2014, pp. 335-356.

FRANK (R.), « Öffentlich-rechtliche Ansprüche fremder Staaten vor inländischen Gerichten », *RabelsZ*, 1970, pp. 56-75.

FREYRIA (C.), « La notion de conflit de lois en droit public », *Travaux du comité français de droit international privé*, 1962-1964, pp. 103-132.

GALETTA (D.-U.), HOFMANN (H.C.H.) et SCHNEIDER (J.-P.), « Information Exchange in the European Administrative Union: And Introduction », *European Public Law*, vol. 20, 2014, pp. 65-69.

GAUTIER (M.), « Une autre traversée du Rhin. À propos de l'acte administratif transnational », *A.J.D.A*, 2015, pp. 1139-1143.

GAUTIER (M.), « Acte administratif transnational et droit de l'Union européenne » dans Auby (J.-B) et Dutheil de la Rochère (J.) (dir.), *Traité de droit administratif européen*, 2ème éd., Bruylant, 2014, pp. 1303-1315.

GAUTIER (M.), « Administration sans frontières ? Droit européen de l'immigration. Les instruments juridiques et leurs effets », *ERPL/REDP*, vol. 21, no 1, 2009, p. 65.

GAUTIER (M.), « Le dépassement du caractère national de la juridiction administrative française : le contentieux Schengen », *Dr. adm.*, no 5, mai 2005, pp. 7-11.

GERONTAS (A.), « Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions », *The Columbia Journal of European Law*, vol. 19, no 3, 2013, pp. 423-468.

GERVAIS (A.), « Chronique de la jurisprudence française en matière internationale », *Rev. dr. publ.*, 1956, p. 936 et s.

GLASER (M.), « Les relations entre administrations pour l'exécution du droit de l'Union » dans Auby (J.-B) et Dutheil de la Rochère (J.) (dir.), *Traité de droit administratif européen*, 2ème éd., Bruylant, 2014, pp. 415-450.

GOLDMAN (B.), « Frontières du droit et "Lex Mercatoria" », *Arch. phil. droit*, IX, 1964, pp. 177-192.

GROUSSOT (X.), PETURSON (G.T.) et WENANDER (H.), « Regulatory Trust in EU Free Movement Law: Adopting the Level of Protection of the Other? », *European Papers*, vol. 1, n°3, 2016, pp. 865-892.

HAGUENEAU-MOIZARD (C.), « Les bienfaits de la défiance mutuelle dans l'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice » dans *Europe(s), Droit(s) européen(s)- Une passion d'universitaire, Liber Amirocum en l'honneur du professeur Vlad Constantinesco*, Bruylant., 2015, pp. 223-240.

HANDRLICA (J.), « International Administrative Law and Administrative Acts: Transterritorial Decision-Making Revisited » dans *Czech Yearbook of Public & Private International Law*, vol.7, 2016, pp. 86-99.

HATZOPOULOS (V.), « Le principe de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services », *Cahiers de droit européen*, vol. 1-2, 2010, pp. 47-93.

HOFMANN (H. C. H.), « Dealing with Trans-Territorial Executive Rule-Making », *Missouri Law Review*, vol. 78, no 2, 2013, pp. 423-442.

HOFMANN (H. C. H.) et TÜRK (A. H.), « The Development of Integrated Administration in the EU and its Consequences », *European Law Journal*, vol. 13, 2007, pp. 253-271.

HOFMANN (H.C.H.), « Seven Challenges for the EU Administrative Law », *Review of European Administrative Law*, vol. 2, n°2, 2009, pp. 37-59.

HOFMANN (H.C.H.), « Mapping the European Administrative Space », *West European Politics*, n°31, 2008, pp. 662-676.

JACQUE (J.-P.), « Pouvoir législatif et pouvoir exécutif dans l'Union européenne » dans Auby (J.-B) et Dutheil de la Rochère (J.) (dir.), *Traité de droit administratif européen*, 2ème éd., Bruylant, 2014, pp. 43-67.

JANSEN (O.), « L'administration composée européenne et internationale. Coopération européenne et internationale entre autorités administratives », *Maastricht Faculty of Law Working Paper*, vol. 4., 2015.

JEGOUZO (I.), « Le développement progressif du principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales dans l'Union européenne », *Revue internationale de droit pénal*, vol. 77, no 1, 2006, pp. 97-111.

JOSÉ PERNAS GARCÍA (J.), « The EU's Role in the Progress Towards the Recognition and Execution of Foreign Administrative Acts: The Principle of Mutual Recognition and the Transnational Nature of Certain Administrative Acts » dans Rodriguez-Arana Muñoz (J.) (dir.), *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer, 2016, pp. 15-31.

KOHLER (M.) et BUSCHBAUM (M.), « La "reconnaissance" des actes authentiques prévue pour les successions transfrontalières. Réflexions critiques sur une approche

entamée dans l'harmonisation des règles de conflits de lois », *Rev. crit. DIP*, 2010, pp. 629-652.

KOVAR (R.), « L'effectivité interne du droit communautaire » dans *La Communauté et ses États membres, Actes du 6é colloque*., Liège, 1973.

LAAZOUZI (M.), « La clause marché intérieur » dans Azzi (T.) et Boscovic (O.), (dir.), *Quel avenir pour la théorie générale du conflit de lois ?* 2015, pp. 205-236.

LABAYLE (H.), « Droit d'asile et confiance mutuelle : regard critique sur la jurisprudence européenne », *Cahiers de droit européen*, vol. 50, n°3, 2014, pp. 501-534.

LABAYLE (H.) et SUDRE (F.), « L'avis de la Cour de justice sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme », *R.F.D.A.*, n°1, février 2015, pp. 3-22.

LALIVE (P.), « La Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés (du 24 juin 1995) », *Revue suisse de droit international et de droit européen*, no 1, 1997, pp. 13-56.

LALIVE (P.), « Le droit public étranger et le droit international privé », *Travaux du comité français de droit international privé*, 1977, pp. 215-257.

LAVENEX (S.), « Mutual recognition and the monopoly of force: limits of the single market analogy », *Journal of European Public Policy*, vol. 14, no 5, 2007, pp. 762-779.

LAVENEX (S.) et WAGNER (W.), « Which European Public Order? Sources of Imbalance in the European Area of Freedom, Security and Justice », *European Security*, vol.16, n°3-4, 2007, pp. 225-243.

LELIEUR (J.) et SINOPOLI (L.), « Approche critique du vocabulaire juridique européen : la reconnaissance mutuelle à l'épreuve de la coopération judiciaire », *Les petites affiches*, n°37, 2010, p. 7 et s.

LENAERTS (K.), « The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice », The Fourth Annual Sir Jeremy Lever Lecture, All Souls College, University of Oxford, 30 january 2015.

LENAERTS (K.), « La vie après l'avis: exploring the principle of mutual (yet not blind) trust », *CML Rev.*, vol. 54, no 3, 2017, pp. 805-840.

MANGIN (G.), « Les accords de coopération en matière de justice entre la France et les États africains et malgache », *R.J.P.O.M.*, 1962, p. 339 et s.

MANN (F. A.), « L'exécution internationale des droits publics », *Rev. crit. DIP*, 1988, p. 1 et s.

MATTERA (A.), « La reconnaissance mutuelle : une valeur historique ancienne, un principe juridique intégrationniste, l'assise politique d'un modèle de société humaniste », *R.D.U.E.*, vol. 3, 2009, pp. 385-418.

MATTERA (A.), « The Principle of Mutual Recognition and Respect for National, Regional and Local Identities and Traditions » dans Kostoris Padao Schioppa (F.), *The Principles of Mutual Recognition in the European Integration Process*, Palgrave Macmillan, 2005, pp. 1-24.

MATTERA (A.), « Les principes de "proportionnalité" et de la 'reconnaissance mutuelle" dans la jurisprudence de la Cour en matière de libre circulation des personnes et des services: de l'arrêt "Thieffry" aux arrêts "Vlassopoulou", "Mediawet" et "Dennemeyer" », *R.M.U.E.*, vol. 4, 1991, pp. 191-202.

MAYER (P.), « Le rôle du droit public en droit international privé », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 38, no 2, 1986, pp. 467-485.

MAYER (P.), « Droit international privé et droit international public sous l'angle de la notion de compétence », *Revue crit. DIP*. 1979, p. 1, 349, 537.

MEHDI (R.), « L'exécution nationale du droit communautaire. Essai d'actualisation d'une problématique au cœur des rapports de systèmes » dans *Mélanges en hommage à G. Isaac*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2004, pp. 615-639.

MELLERAY (F.), « La qualification juridique des contrats conclus à l'étranger par des personnes publiques françaises », *R.F.D.A.*, 2008, pp. 1123-1127.

MENG (W.), « Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts » dans Wolfrum (R.) (dir.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press., 2012, vol.8

MÖSTL (M.), « Preconditions and Limits of Mutual Recognition », *CML Rev.*, vol. 47, 2010, pp. 405-436.

NEFRAMI (E.), « Principe de coopération loyale et principe d'attribution dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union », *Cahiers de droit européen*, 2015, pp. 221-251.

NEFRAMI (E.), « Le principe de coopération loyale comme fondement identitaire de l'Union européenne », *Rev. UE*, 2012, pp. 197-203.

NEUMEYER (K.), « Le droit administratif international », *R.G.D.I.P.*, 1911, pp. 492-499.

NGUYEN (M. S.), « Droit administratif international », *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, II, 2006, pp. 75-136.

NICOLAÏDIS (K.), « The Cassis Legacy: Kir, Kanks, Plumber, Criminals and Refugees » dans Nicola (F.) et Davies (B.) (dir.), *EU Law Stories*, Cambridge University Press, 2017, pp. 261-277.

NICOLAÏDIS (K.), « Trusting the Poles? Constructing Europe through mutual recognition », *Journal of European Public Policy*, vol. 14, no 5, 2007, pp. 682-698.

NICOLAÏDIS (K.), « Harmonisation and Recognition: What Have we Learned? » dans *Trade and Regulatory Reform: Insights from Country Experience*, Paris, OECD Publications, 2001, p. 97 et s.

NICOLAÏDIS (K.), « Non-Discriminatory Mutual Recognition: An Oxymoron in the New WTO Lexicon? » dans Mavroidis (P.) et Blatter (P.), *Non-Discrimination in the WTO: Past and Present, Journal of World Trade*, Michigan, coll. « The World Trade Forum Series », University of Michigan Press, 2000.

NICOLAÏDIS (K.) et SCHMIDT (S. K.), « Mutual recognition 'on trial': the long road to services liberalization », *Journal of European Public Policy*, vol. 14, no 5, 2007, pp. 717-734.

NICOLAÏDIS (K.) et SHAFFER (G.), « Transnational Mutual Recognition Regimes: Governance without Global Government », *Law and Contemporary Problems*, vol. 68, no 3, oct. 2005, pp. 263-318.

NOURISSAT (C.), CALLE (P.), PASQUALIS (P.) et WAUTELET (P.), « Pour la reconnaissance des actes authentiques au sein de l'espace de liberté de sécurité et de justice », *Petites Affiches*, 2012, p. 6 et s.

ORDONNEAU (P.), « Les problèmes posés par l'indépendance des nouveaux États africains et malgache sur le plan contentieux administratif », *R.J.P.O.M.*, 1962, p. 541 et s.

PAMBOUKIS (C.), « L'acte quasi public en droit international privé », *Rev. crit. DIP*, 1993, p. 565.

PAMBOUKIS (C.), « Acte public étranger » dans *Rép. int. Dalloz*, 1998.

PARIS (T.), « La reconnaissance des actes administratifs étrangers en droit français » dans Arana Muñoz (J. R.) (dir.), *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer, 2016, pp. 115-135.

PARIS (T.), « La reconnaissance des actes administratifs étrangers », *RIDC*, no 2, 2014, pp. 631-655.

PATAUT (E.), « La reconnaissance des actes publics dans les règlements européens de droit international privé » dans Lagarde (P.) (dir.), *La reconnaissance des situations en droit international privé*, Pedone, 2013, p. 147 et s.

PEERS (S.), « Mutual Recognition and Criminal Law in the European Union: Has the Council got it wrong ? », *CML Rev.*, 2004, pp. 5-36.

PELKMANS (J.), « Mutual recognition in Goods and Services: An Economic Perspective » dans Kostoris Padoa Schiopppa (F.) (dir.), *The Principle of Mutual Recognition in the European integration Process*, Palgrave macmillan, 2005, pp. 85-129.

PLANTEY (A.), « La réparation des dommages causés dans la Métropole par les membres des forces alliées de 1944 à 1946 », *D.*, 1951, p. 9 et s

PLATON (S.), « Le champ d'application des droits du citoyen européen après les arrêts Zambrano, Mc Carthy et Dereci. De la boîte de Pandore au labyrinthe du Minotaure », *RTDE*, 2012, pp. 25-52

PLATON (S.), « Le principe de protection équivalente. À propos d'une technique de gestion contentieuse des rapports entre systèmes », *dans* Potvin-Solis (L.) (dir.), *La conciliation entre les droits et libertés dans les ordres juridiques européens*, Bruylant, 2012, pp. 463-494

PLATON (S.), « La Charte des droits fondamentaux et la « mise en oeuvre » nationale du droit de l'Union : précisions de la Cour de justice sur le champ d'application de la Charte », *RDLF*, 2013-11.

RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ (J.), GARCIA PEREZ (M.), PERNAS GARCIA (J. J.) et AYMERICH CANO (C.), « Foreign Administrative Acts : General Report » dans Rodriguez-Arana Muñoz (J.) (Dir.), *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer, 2016, pp. 1-13.

RUFFERT (M.), « Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts » dansWolfrum (R.) (dir.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press., vol.8, 2012.

RUFFERT (M.), « Droit de l'intégration européenne et droit administratif » dans Gonod (P.), Melleray (F.), Yolka (P.) (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, p. 734 et s.

RUFFERT (M.), « European Composite Administration: the Transnational Administrative Act » dans JANSEN O., SCHÖNDORF-HAUBOLD (B.), *The European Composite Administration*, Intersentia., 2011, pp. 277-306.

RUFFERT (M.), « Der transnationale Verwaltungsakt », *Die Verwaltung*, 2001, vol. 34, pp. 453-485.

RUIZ-FABRI H., « Immatériel, territorialité et État », *Arch. phil. droit*, 1999, vol. 43, pp. 187-212.

SAURON (J.-L.), « Les réseaux d'administration communautaires et nationales » dans Auby (J.-B) et Dutheil de la Rochère (J.) (dir.), *Droit administratif européen*, Bruylant, 2014, p. 283 et s.

SCHMIDT (S. K.), « Mutual recognition as a new mode of governance », *Journal of European Public Policy*, 2007, vol. 14, no 5, pp. 667-681.

SCHMIDT-AßMANN (E.), « European Composite Administration and the Role of European Administrative Law » dans Jansen (O.) et Schöndorf-Haubold (B.) (dir.), *The European Composite Administration*Intersentia, 2011, p. 1 et s.

SCHMIDT-AßMANN (E.), « The Internationalization of Administrative Relations as a Challenge for Administrative Law Scholarship », *German Law Journal*, 2008, vol. 9, n° 11, pp. 2061-2079.

SCHMIDT-AßMANN (E.), « Le modèle de l'"administration composée" et le rôle du droit administratif européen », *R.F.D.A.*, 2006, p. 1246-1255.

SCHMIDT- AßMANN (E.), » Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperations-recht in der Europaïschen Gemeinschaft », *Europarecht*, 1996, pp. 270-301.

SCHMIDT-AßMANN (E.), « Les influences réciproques entre les droits administratifs nationaux et le droit administratif européen », *AJDA*, 1996, pp. 146-155.

SCHÜTZE (R.), « Le domaine des compétences d'exécution » dans Auby (J.-B) et Dutheil de la Rochère (J.) (dir.), *Traité de droit administratif européen*, 2e éd., Bruylant, 2014, pp. 69-86.

SCHWARTZ (I.), « Voies d'uniformisation du droit dans la Communauté européenne : règlements de la Communauté ou conventions entre les États membres », *JDI*, 1978, p. 751 et s.

SCHWARZ-LIBERMANN VON WAHLENDORF (H.A), « Une notion capitale du droit constitutionnel allemand : la "Bundestreue" », *Rev. dr. publ.*, 1979, pp. 769-792.

SOMMERMANN (K.-P.), « Towards a Common European Administrative Culture ? », *Jean Monnet Working Paper*, 28/13, 2013, pp. 1-30.

STELKENS (U.) et MIRSCHBERGER (M.), « The Recognition of Foreign Administrative Acts : A German Perspective » dans Rodriguez-Arana Muñoz (J.), (dir.) *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer, 2016, pp. 137-170.

STERN (B.), « Quelques observations sur les règles internationales relatives à l'application extraterritoriale du droit », *Annuaire français de droit international*, vol. 32, no 1, 1986, pp. 7-52.

STERN (B.), « Une tentative d'élucidation du concept d'application extraterritoriale du droit », *Revue québécoise de droit international*, 1986, p. 49 et s.

TEMPLE LANG (J.), « Developments, Issues, and New Remedies - The Duties of National Authorities and Courts Under Article 10 of the EC Treaty », *Fordham international Law Journal*, 2003, vol. 27, no 6, pp. 1904 et s.

TEMPLE LANG (J.), « General Report : The Duties of Cooperation of National Authorities and Courts and the Community Institutions under Article 10 EC Treaty », 2000.

TROPER (M.), « La pyramide est toujours debout ! Réponse à Paul Amselek », *Rev. dr. publ.*, , n°6, 1978pp. 1523-1536.

TRUDEL (P.), « La lex electronica » dans Morand (C.-A.) (dir.), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruylant, coll. « Droit international », 2001, pp. 221-268.

VAN DEN BRINK (T.), « Horizontal Federalism, Mutual Recognition and the Balance Between Harmonization, Home State Control and Host State Autonomy », *European Papers*, vol. 1, n°3, 2016, pp. 921-941.

VERHOVEN (J.), « Sur la récupération à l'étranger des sommes détournées par d'anciens chefs d'État » dans *Études de droit international en l'honneur de P. Lalive,* Bâle/Francfort-sur-le-Main, Editions Helbing & Lichtenhahn, 1993, p. 359 et s.

VERNIMMEN-VAN TIGGELEN (G.) et SURANO (L.), « Quel futur pour la reconnaissance mutuelle en matière pénale ? Analyse transversale » dans *The future of mutual recognition in the European Union/L'avenir de la reconnaissance mutuelle en*

matière pénale dans l'Union européenne, Editions de l'Université de Bruxelles, 2009, pp. 549-581.

VIRALLY (M.), « Un tiers droit ? Réflexions théoriques » dans *Le droit des relations économiques internationales. Etudes offertes à Berthold Goldman*, Litec, 1982, pp. 373-385.

VOGEL (K.), « Administrative Law, International Aspects » dans *Encyclopedia of Public International Law*, Bernhardt, 1992, vol.1.

VON BOGDANDY (A.) et DANN (P.), « International Composite Administration: Conceptualizing Multi-Level and Network Aspects in the Exercise of International Public Authority », *German Law Journal*, 2008, vol. 9, pp. 2013-2039.

WEATHERILL (S.), « Pre-emption, Harmonisation and the Distribution of Competence to Regulate the Internal Market » dans Barnard (C.) et Scott (J.), *The Law of the Single European Market. Unpacking the Premises*, (dir.) Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2002.

WEIL (P.), « International Law Limitations on State Jurisdiction » dans Olmstead (C. J.), *Extraterritorial Application of Laws and Responses*, Thereto, Oxford, ILA/ESC Publishing, 1984, p. 32 et s.

WENANDER (H.), « The Recognition of Foreign Administrative Decisions in Sweden » dans Arana Muñoz (J. R.) (dir.), *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer, 2016, pp. 305-317.

WENANDER (H.), « A Network of Social Security Bodies - European Administrative Cooperation under Regulation (EC) n° 883/2004 », *Review of European Administrative Law*, 2013, vol. 6, pp. 39-71.

WENANDER (H.), « Recognition of Foreign Administrative Decisions », *ZaöRV*, 2011, vol. 71, pp. 755-785.

WETTNER (F.), « The General Law of Procedure of EC Mutual Administrative Assistance » dans Jansen (O.) et Schöndorf-Haubold (B.) (dir.), *The European Composite Administration*, Intersentia Publishers, 2011, pp. 307-333.

WOJTYCZEK (K.), « L'ouverture de l'ordre juridique de l'État aux actes de puissance publique étrangers (l'exemple des instruments de l'Union européenne en matière d'immigration) », *R.E.D.P.*, vol. 21, janvier 2009, p. 105 et s.

ZILLER (J.), « Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen » dans Auby (J.-B) et Dutheil de la Rochère (J.) (dir.), *Traité de droit administratif européen*, 2e. éd., Bruylant, 2014, pp. 327-334.

G/ Sources internet et sites internet

AUBY (J.-B.), « La théorie du droit administratif global : brève présentation critique », Troisième session du séminaire « Droit administratif Comparé, Européen et Global », organisé sur le thème de l'émergence d'un droit administratif global, par la Chaire des Mutations de l'action publique et du droit public, Sciences po Paris, 11 mai 2007 http://www.sciencespo.fr/chaire-madp/content/seminaires-droit-public-compare-europeen-et-global

GUILD (E) et PEERS (S.), « The EU Court of Justice rules on the Schengen Conundrum: a non-EU citizen with expulsion order in one Member State and a valid residence permit in another Member State », *EU Law Analysis*, 22 janvier 2018, http://eulawanalysis.blogspot.com/2018/01/the-eu-court-of-justice-rules-on.html

SAUVÉ (J.-M.), « La territorialité du droit », Collège de France, Introduction lors de la rencontre inter-réseaux "Internationalisation du droit : pathologie ou métamorphose de l'ordre juridique ?", les 10, 11 et 12 avril 2012. http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/La-territorialite-du-droit

Union européenne

Portail de l'Union européenne	https://europa.eu/european-union/index_fr
Commission européenne	https://ec.europa.eu/commission/index_fr
Conseil européen	
Parlement européen	http://www.europarl.europa.eu/portal/fr
Cour de justice de l'Union européenne	https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/fr/

Sites d'informations sur l'Union européenne

Euractiv – le portail de l'information sur l'Europe en France	http://www.euractiv.fr/
Toute l'Europe	http://touteleurope.eu/

Base de données officielles de l'Union européenne

Eur-Lex – Portail du droit de l'Union européenne	http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm
Synthèses de la législation de l'Union européenne	http://europa.eu/legislation_summaries/index_fr.htm

France

Site de l'Assemblée nationale	http://www.assemblee-nationale.fr/
Site du Sénat	http://www.senat.fr/
Site du Conseil d'État	http://www.conseil-etat.fr/
Site du Conseil constitutionnel	https://www.conseil-constitutionnel.fr/
Site de la Cour de cassation	https://www.courdecassation.fr/
Legifrance	https://www.legifrance.gouv.fr/

***

II/ Textes législatifs, documents, communications et rapports

A/ Conventions internationales

-Convention de La Haye du 12 avril 1930 concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité

-Convention franco-belge tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur les revenus. Version consolidée de la convention franco-belge du 10 mars 1964, modifiée par les avenants du 15 février 1971, du 8 février 1999, du 12 décembre 2008 et du 7 juillet 2009

-Convention franco –sarroise du 20 mai 1953

-Convention douanière conclue à Paris entre la République française et la Principauté de Monaco le 18 mai 1963

-Convention de Vienne sur la circulation routière signée le 8 nov. 1968, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1042, 1977, p. 17

-Convention relative à la suppression de la légalisation d'actes dans les États membres des communautés européennes du 25 mai 1987

-Convention du Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale du 25 janvier 1988. Texte amendé par le Protocole d'amendement à convention d'assistance administrative mutuelle en matière fiscale du 27 mai 2010

-Convention Unidroit du 24 juin 1995 sur les biens culturels volés ou illicitement exportés

-Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne du 11 avril 1997

-Convention de Naples II, Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières, JO n° C 024 du 23/01/1998 p. 2 -22

B/ Union européenne

1- Règlements

-Règlement (CE) n° 1683/95 du Conseil, du 29 mai 1995, établissant un modèle type de visa, JO L 164 du 17.7.1995, p. 1-4

-Règlement (CE) nº 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, JO L 061 du 03/03/1997 p. 1-69

-Règlement (CE) n° 258/97 du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 1997 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires, JO L 43 du 14.2.1997, p. 1-6

-Règlement (CE) n° 515/97 du Conseil, du 13 mars 1997, relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des règlementations douanières et agricoles, JO L 82 du 22.3.1997, p. 1-16

-Règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001, fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des Etats membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, JO L 081 du 21.3.2001, p. 1

-Règlement (CE) n° 1206/2001 du Conseil du 28 mai 2001 relatif à la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention des preuves en matière civile ou commerciale, JO L 174 du 27.6.2001, p. 1–24

-Règlement (CE) 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du Traité, JO L 1 du 4.1.2003, p. 1-25

-Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, Journal officiel n° L 050 du 25/02/2003 p. 0001 – 0010

-Règlement (CE) n° 1798/2003 du Conseil, du 7 octobre 2003, relative à la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée et abrogeant le règlement (CEE) n° 218/92, JO L 264 du 15.10.2003, p. 1-11

-Règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, dit « Règlement Bruxelles II bis » JO L 338, 23 déc. 2003, p. 1

-Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, JO L 166 du 30.4.2004, p. 1-123

-Règlement (CE) n° 805/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées JO L 143, 30 avr. 2004, p. 15 ; rect. JO L 97, 15 avr. 2005, p. 64

-Règlement n° 882/2004 du Parlement et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux, JO L 15 du 30.4.2004, p. 1-141

-Règlement (CE) n° 726/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant l'Agence européenne des médicaments, JO L 136 du 30.4.2004, p. 1-33

-Règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets, JO L 190 du 12.7.2006, p. 1-98

-Règlement (CE) n°1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), JO L 210, 31.7.2006, p. 19–24

-Règlement (CE) n°1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), JO L 381 du 28.12.2006, p. 4-23

-Règlement (CE) n o 765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) n o 339/93 du Conseil (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 218 du 13.8.2008, p. 30-47

-Règlement (CE) n o 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), JO L 218 du 13.8.2008, p. 60-81

-Règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels, JO L 39 du 10.2.2009, p. 1-7

-Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas), JO L 243 du 15.9.2009, p. 8-65

-Règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage, JO L 134 du 29.5.2009, p. 1-269

-Règlement (CE) n o 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n o 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE et pour la Suisse), JO L 284 du 30.10.2009, p. 1-42

-Règlement (CE) n ° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil, JO L 309 du 24.11.2009

-Règlement (UE) N°1093/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), modifiant la décision n°716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/78/CE de la Commission, JO L 331 du 15.12.2010, p. 12–47

-Règlement n°1095/2010 du Parlement et du Conseil du 24 novembre 2010, instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers), modifiant la décision n°716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/77/CE de la Commission, JO L 331 du 15.12.2010, p. 84-119

-Règlement (UE) n°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, JO L 55 du 28.2.2011, p. 13-18.

-Règlement d'exécution (UE) n°1189/2011 de la Commission du 18 novembre 2011 fixant les modalités d'application relatives à certaines dispositions de la directive 2010/24/UE du Conseil concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures

-Règlement n°389/2012 du Conseil du 2 mai 2012 concernant la coopération administrative dans le domaine des droits d'accise et abrogeant le règlement (CE) n° 2073/2004, JO L 121 du 8.5.2012, p. 1-15

-Règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides, JO L 167 du 27.6.2012, p. 1-123

-Règlement (UE) n° 650/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relatif à la compétence, la loi applicable la reconnaissance et l'exécution des décisions, et l'acceptation et l'exécution des actes authentiques en matière de successions et à la création d'un certificat successoral européen, JO L 201, 27 juill. 2012, p. 107

-Règlement (UE) n ° 1024/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur et abrogeant la décision 2008/49/CE de la Commission (« règlement IMI ») Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, JO L 316 du 14.11.2012, p. 1-11

-Règlement (UE) n°1215/2012 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (refonte) JO 20.12.2012, p. 1

-Règlement (UE) n °604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, JO L 180 du 29.6.2013, p. 31-59

-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 aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n ° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, JO L 180 du 29.6.2013, p. 78-107

-Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union, JO L 269 du 10.10.2013, p. 1-101

-Règlement (UE) n ° 536/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux essais cliniques de médicaments à usage humain et abrogeant la directive 2001/20/CE, JO L 158 du 27.5.2014, p. 1-76

-Règlement (UE) n °655/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 portant création d'une procédure d'ordonnance européenne de saisie conservatoire des comptes bancaires, destinée à faciliter le recouvrement transfrontière de créances en matière civile et commerciale, JO L 189 du 27.6.2014, p. 59–92.

-Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), JO L 77 du 23.3.2016, p. 1–52

-Règlement (UE) n° 2016/1191 du Parlement et du Conseil, du 6 juillet 2016, visant à favoriser la libre circulation des citoyens en simplifiant les conditions de présentation de certains documents publics dans l'Union européenne, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012, JO L 200 du 26.72016, p. 1-136

-Règlement n°2016/1624 du Parlement européen et du Conseil 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) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil, 32016R1624, adopté le 14 septembre 2016, JO du 16 septembre 2016, p. 1-76

2- Directives

-Directive n° 80/1263/CEE, du Conseil, du 4 décembre 1980, relative à l'instauration d'un permis de conduire communautaire, JO L 375 du 31.12.1980, p.1-15

-Directive 83/189/CEE du Conseil du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et des règlementations techniques, JO L 109 du 26.4.1983, p. 8-12

-Directive n° 89/608/CEE du Conseil, du 21 novembre 1989, relative à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des législations vétérinaire et zootechnique, JO L 351 du 2.12.1989, p. 34-37

-Directive 92/59/CEE relative à la sécurité générale des produits, JO L 228 du 11.8.1992, p. 24-32

-Directive n°93/109/CE du Conseil du 6 décembre 1993, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de

l'Union résidant dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants, JO L 329 du 30.12.1993, p. 34-38

-Directive « Télévision sans frontières », 97/36/CE du PE et du Conseil du 30 juin 1997 modifiant la directive 89/552/CE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, règlementaires et administratives des Etats relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, JO L 202, du 30 juillet 1997, p. 60

-Directive 1999/93 du PE et du Conseil du 13 décembre 1999 pour un cadre communautaire pour les signatures électroniques, J.O, n° L 13, du 19 janvier 2000, p. 12

-Directive n° 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil - Déclaration de la Commission, JO L 106 du 17.4.2001, p. 1–39

-Directive n°2001/40/CE sur la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants des pays tiers, JO L 149 du 2.6.2001, p. 34-36

-Directive 2001/95/CE du Parlement et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits, JO L 11 du 151.2002, p. 4-17

-Directive 2002/58/CE du PE et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques, J.O, L 201, du 31.7.2002, p. 37

-Directive 2004/39/CE du Parlement et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les marchés d'instruments financiers, modifiant les directives 85/611/CEE et 93/6/CEE du Conseil et la directive 2000/12/CE du Parlement et du Conseil abrogeant la directive 93/22/CEE du Conseil, JO L 145, 30.4.2004, p. 1-44

-Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), J.O. L 255 du 30 septembre 2005, p. 22

-Directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire (refonte), JO L 403 du 30.12.2006, p. 18-60

-Directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 septembre 2007 établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules, JO L 263 du 9.10.2007, p. 1-160

-Directive 2008/50 du Parlement et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, JO L 152 du 11.6.2008, p. 1-44

-Directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures, JO L 84 du 31.3.2010, p. 1–12

-Directive n° 2010/64/UE du Parlement et du Conseil du 20 décembre 2010, relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales, JO L 280 du 26.10.2010, p. 1-7

-Directive n° 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscale et abrogeant le règlement 77/799/CE, JO L 64 du 11.3.2011, p. 363-374

-Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, JO L 337 du 20.12.2011, p. 248-265

-Directive 2011/99/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la décision de protection européenne, JO L 338 du 21.12.2011

-Directive n° 2012/13/UE, du Parlement et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, JO L 142 du 1.6.2012, p. 1 -10

-Directive n° 2012/34/UE du Parlement et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, JO L 343 du 14.12.2012, p. 136-181

-Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, JO L 180 du 29.6.2013, p. 60-95

-Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, JO L 180 du 29.6.2013, p. 137-157

-Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, JO L 176 du 27.6.2013, p. 338–436

-Directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale, JO L 130 du 1.5.2014, p. 1–36

-Directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE, JO L 173 du 12.6.2014, p. 349–496

-Directive n° 2014/67/UE du Parlement Européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n ° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur («règlement IMI») Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, JO L 159 du 28.5.2014, p. 11-31

-Directive 2014/104/UE du Parlement et du Conseil du 26 novembre 2014 relative à certaines règles régissant les actions en dommages et intérêts en droit national pour les infractions aux dispositions du droit de la concurrence des États membres et de l'Union européenne, JO L 349 du 5.12.2014, p. 1-19

-Directive (UE) 2015/413 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, JO L 68 du 13.3.2015, p. 9–25

-Directive (UE) 2015/1535 du Parlement et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de ma société de l'information, JO L 241 du 17.9.2015, p. 1-15

3- Décisions-cadres

-Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, JO L 190 du 18.7.2002, p.1.

-Décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires, JO L 76 du 22.3.2005, p. 16–30

-Décision-cadre n° 2006/783/JAI du Conseil du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation, JO L. 328 du 24 novembre 2006, p. 59

-Décision-cadre n° 2008/909/JAI concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans l'Union européenne, JOCE no L. 327 du 5 décembre 2008

-Décision-cadre n° 2008/947/JAI concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements et aux décisions de probation aux fins de la surveillance des mesures de probation et des peines de substitution, JOCE no L. 337 du 16 décembre 2008

-Décision-cadre n° 2008/978/JAI relative au mandat européen d'obtention de preuves visant à recueillir des objets, des documents et des données en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales, JOCE no L. 350 du 30 décembre 2008, p. 72

4- Décisions

-Décision 89/45/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 concernant un système communautaire d'échange rapide d'informations sur les dangers découlant de l'utilisation de produits de consommation, JO L 17 du 21.1.1989, p. 51-52

-Décision n° 95/468/CE du Conseil du 6 novembre 1995, concernant la contribution communautaire à l'échange télématique de données entre administrations dans la Communauté (IDA), JO L 269 du 11.11.1995, p. 23-25

-Décision n° 1719/1999/CE du Parlement et du Conseil, du 12 juillet 1999, définissant un ensemble d'orientations, ainsi que des projets d'intérêt commun, en matière de réseaux transeuropéens pour l'échange électronique de données entre administrations (IDA), JO L 203 du 3.8.1999, p. 1-8

-Décision n° 1720/1999/CE du Parlement et du Conseil, du 12 juillet 1999, adoptant un ensemble d'actions et de mesures visant à assurer l'interopérabilité de réseaux transeuropéens pour l'échange électronique de données entre administrations (IDA) et l'accès à ces réseaux, JO L 203 du 3.8.1999, p. 9-13

-Décision n° 2004/387/CE du Parlement et du Conseil, du 21 avril 2004, relative à la fourniture interopérable de services paneuropéens d'administration en ligne aux administrations publiques, aux entreprises et aux citoyens (IDBAC), JO L 144 du 30.4.2004, p. 64-73

-Décision du Conseil n° 2009/316/JAI, du 6 avril 2009, relative à la création du système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS), en application de l'article 11 de la décision-cadre 2009/315/JAI, JO L 93 du 7.4.2009, p. 33-48

-Décision n° 922/2009/CE, du Parlement et du Conseil du 16 septembre 2009, concernant des solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques européennes (ISA), JO L 260 du 3.10.2009, p. 20-27.

-Décision (UE) 2015/2240 du Parlement et du Conseil, du 25 novembre 2015, établissant un programme concernant des solutions d'interopérabilité et des cadres communs pour les

administrations publiques, les entreprises et les citoyens (programme ISA 2) en tant que moyen pour moderniser le secteur public, JO L 318 du 4.12.2015, p. 1-16

5- Communications

-Communication de la Commission sur les suites de l'arrêt rendu par la Cour de justice des Communautés européennes, le 20 février 1979, dans l'affaire 120-78 (Cassis de Dijon), JOCE, C 256/2, 3.10.80

-Résolution du Conseil du 7 mai 1985, concernant une nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation, 85/C 136/01, J.O., n° C 136, du 4 juin 1985, p.1

-Livre blanc de la Commission au Conseil des ministres, L'achèvement du marché intérieur, (Milan, 28-29 juin 1985), COM (85) 310 final, Bruxelles

-Résolution du Conseil du 21 décembre 1989, concernant une approche globale en matière d'évaluation de la conformité, 90/C 10/01, J.O., n° C 10, du 16 novembre 1990, p. 1

-Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « La reconnaissance mutuelle dans le cadre du suivi du Plan d'action pour le Marché intérieur », le 16 juin 1999, COM (1999) 299 final, Bruxelles

-Conseil européen de Tampere, Conclusions de la présidence, 15 et 16 octobre 1999

-Communication de la Commission européenne du 26 juillet 2000, « Reconnaissance mutuelle des décisions finales en matière pénale », COM/2000/495 final, Bruxelles

-Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions - Un système efficace de résolution des problèmes dans le marché intérieur ("SOLVIT") COM/2001/0702 final

-Programme de mesures destiné à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales, (2001/C 12/02), JO, n°C12 du 15.01.2001, pp. 10-22

-Recommandation de la Commission du 7 décembre 2001 établissant les principes pour l'Utilisation de « SOLVIT ») – le réseau de résolution des problèmes dans le marché intérieur, JO L 331 du 15.12.2001, p. 79

-Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions - Un système efficace de résolution des problèmes dans le marché intérieur ("SOLVIT") COM/2001/0702 final

-Communication interprétative de la Commission, « Faciliter l'accès de produits au marché d'un autre État membre : l'application pratique de la reconnaissance mutuelle », JOUE, C 265/2, 4.11.2003

-Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur COM (2004) 2 final, 13 janvier 2004

-Commission Staff Working Document, « Priorities for Bilateral/Regional trade related activities in the field of Mutual Recognition Agreements for industrial products and related technical dialogue », Bruxelles, 25.08.2004, SEC (2004) 1072.

-Communication de la Commission au Parlement européen, Communication sur la reconnaissance mutuelle des décisions de justice en matière pénale et le renforcement de la confiance mutuelle entre les États membres, Bruxelles, 19.5.2005, COM/2005/195 final

-Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen et Comité économique et social européen sur l'application du règlement (CE) n° 1206/2001 du Conseil du 28 mai 2001 relatif à la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention des preuves en matière civile ou commerciale COM/2007/769 final

-Résolution du Conseil du 30 novembre 2009 relative à la feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales, J.O., C 295 du 4.12.2009, p. 1-3

-Livre vert de la Commission européenne, Moins de démarchés administratives pour les citoyens : Promouvoir la libre circulation des documents publics et la reconnaissance des effets des actes d'état civil, Bruxelles, le 14.12.2010, COM (2010) 747 final

-Rapport de la Commission européenne au Parlement et au Conseil sur l'utilisation des dispositions concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives à certaines cotisations, à certains droits, à certaines taxes et autres mesures durant la période 2009-2010, COM (2012) 58 final, Bruxelles, le 15.2.2012, p. 1-9.

6- Conclusions des avocats généraux

-Conclusions de l'avocat général Lenz (C. O.), présentées le 19 janvier 1995, CJCE, 16 février 1995, Calle Grenzshop Andresen, aff. C-425/93

-Conclusions de l'avocat général Jacobs présentées le 28 janvier 1999, CJCE, FTS, aff. C-202/97, Rec., p. I-883

-Conclusions de l'avocat général Colomer (R.-J.) présentées le 19 septembre 2002, Gözütok et Brügge, aff. jointes C-187/01 et C-385/01, Rec., p. I-1345

-Conclusions de l'avocat général Léger (P.) présentées le 16 octobre 2003, Kapper, aff. C-476/01

-Conclusions de l'avocat général Juiz-Jacob Colomer, présentées le 12 septembre 2006, CJCE, Advocaten voor der Wereld VZW, aff. C-303/05, Rec. I-3633

-Conclusions de l'avocat général Poiares Maduro (M.), présentées le 22 avril 2009, Land Oberösterreich c. ČEZ, aff. C-115/08, Rec., p. I-10265

-Prise de position de l'avocat général Sharpston (E.), présentée le 26 mars 2012, Minh Khoa Vo, aff. C-83/12 PPU,

-Conclusions de l'avocat général Kokott présentée le 6 juin 2013, Sabou, aff. C-276/12, Rec. num.

-Conclusions de l'avocat général Sharpston (E.) présentées le 18 juillet 2013, Marián Baláž, aff. C-60/12, Rec. num.

-Conclusions de l'avocat général Bobek (M.) présentées le 27 octobre 2016, CJUE, Pula Parking d.o.o., aff. C-551/15

-Conclusions de l'avocat général Saugmandsgaardøe (H.) présentées le 12 janvier 2017, CJUE, 27 avril 2017, A-Rosa Flussschiff GmbH, aff. C-620/15

-Conclusions de l'avocat général Bobek (M.), présentées le 16 mai 2017, Procédure pénale contre I., Affaire C-195/16

-Conclusions de l'avocat général Saugmandsgaard Øe (H.), présentées le 9 novembre 2017, dans l'affaire Altun e.a., aff. C-359/16

-Conclusions de l'avocat général Bobek (M.), présentées le 7 décembre 2017, Astellas Pharma, aff. C-557/16

-Conclusions de l'avocat général Saugmandsgaardøe (H.), présentées le 31 janvier 2018, Alpenrind GmbH, aff. C-527/16

C/ France

1- Lois et décrets

-Décret n° 63-982 du 24 septembre 1963 portant publication des accords entre la France et Monaco, J.O.R.F. du 27 septembre 1963, p. 8679

-Décret n° 2010-164 du 22 février 2010 relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives (JORF n°0045 du 23 février 2010 page 3325, texte n° 15)

2- Directives et circulaires françaises

-Circulaire du 28 octobre 2011 relative à la présentation des dispositions des articles 707-1 et D.48-6 à D.48-36 du code de procédure pénale

-Circulaire du 16 mai 2017 présentant les dispositions de l'ordonnance n° 2016-1636 du 1er décembre 2016 et du décret n° 2017-511 du 7 avril 2017, portant transposition de la directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative à la décision d'enquête européenne en matière pénale

3- Conclusions des rapporteurs publics

-Conclusions Jacomet (J.), sous CE, 10 juillet 1954, *Kelm*, *Rec.*, p. 472

-Conclusions Braibant (G.), sous CE, 3 juillet 1968, *Lavigne et Le Mee*, *A.J.D.A.*, 1969, p. 254

-Conclusions Bretonneau (A), sous CE, 31 mai 2016, *Mme Gomez*, n°396848

III/ Jurisprudence

A/ Jurisprudence de l'Union européenne

- CJCE, 16 décembre 1960, *Humblet*, aff. 6/60, *Rec.*, p. 1125
- CJCE, 5 février 1963, *Van Gend & Loos*, aff. 26/62, *Rec.*, p. 3
- CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c. ENEL*, aff. 6/64, *Rec.*, p.1141
- CJCE, 17 décembre 1970, Scheer, aff. 30/70, *Rec.*, p. 1197
- CJCE, 17 décembre 1970, *Synacomex*, aff. 34/70, *Rec.*, p. 1242
- CJCE, 12 mai 1971, *Ludwig Wünsche*, aff. 76/70, *Rec.*, p. 393
- CJCE, 11 décembre 1971, *Fleischkontor*, aff. 39/70, *Rec.*, p. 49
- CJCE, 15 décembre 1971, *International Fruit Company*, aff. 51 à 54/71, *Rec.*, p. 116
- CJCE, 3 décembre 1974, *Van Binsbergen*, aff. C-33/74, *Rec.*, p. 1299
- CJCE, 26 février 1976, *Commission c. Italie*, aff. C-52/75, *Rec.*, p. 277
- CJCE, 14 oct. 1976, *Eurocontrol*, aff. 29/76, *Rec.* 1541, concl. Reischl, *Rev. crit. DIP*, 1977. 772, note Droz (G.) ; *JDI*, 1977. 707, obs. Huet (A.) ; *CDE*, 1977. 146, note Lelux
- CJCE, 25 janvier 1977, *Bauhuis*, aff. 46/76, *Rec.*, p. 5
- CJCE, 28 avril 1977, *Thieffry*, aff. C-71/76, *Rec.*, p. 765
- CJCE, 7 février 1979, *Pays-Bas c. Commission*, aff. 11/76, *Rec. p.* 245
- CJCE, 7 février 1979, *Knoors*, aff. 115/78, *Rec.*, p. 399
- CJCE, 13 février 1979, *Granaria*, aff. C-101/78, *Rec.* 623
- CJCE, 20 févr. 1979, *Rewe-Zentral AG c/ Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, aff. C-120/78, *Rec*. p. 649
- CJCE, 27 septembre 1979, *Eridania*, aff. 230/78, *Rec.*, p. 2749
- CJCE, 16 déc. 1980, *Rüffer*, aff. 814/79, *Rec.*, 3807, concl. Warner ; *JDI*, 1982, note Bischoff (J.-M.)
- CJCE, 17 décembre 1981, *Procédure pénale c. Alfred John Weeb*, aff. 279/80, *Rec., p.* 3305
- CJCE, 17 décembre 1981, *Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Produkten*, aff. 272/80, *Rec., p.* 3277
- CJCE, 10 février 1983, *Luxembourg c. Parlement européen*, aff. 230/81, *Rec.*, p. 255
- CJCE, 21 septembre 1983, *Deutsche Milchkontor*, aff. 205 à 215/82, *Rec.* 2633
- CJCE, 30 avril 1986, *Commission c. France*, aff. 96/85, *Rec.*, p. 1475

- CJCE, 11 juin 1987, *Bodin et Minguet*, aff. 241/86, *Rec., p.* 02573
- CJCE, 15 octobre 1987, *Heylens*, aff. 222/86, *Rec.*, p. 4097
- CJCE, 22 septembre 1988, *Commission c. Grèce*, aff. 272/86, *Rec.*, p.4875
- CJCE, *27 septembre 1988, Asteris e.a., aff. 106/87 à 120/87, Rec.* p. 5515
- CJCE, 27 septembre 1988, *Matteucci*, aff. 235/87, *Rec.*, p. 5589
- CJCE, 27 septembre 1988, *Grèce c. Conseil*, aff. 204/86, *Rec.*, p. 5323
- CJCE, 2 février 1989, *Pays-Bas c. Commission*, aff. 262/87, *Rec.*, p. 225
- CJCE, 11 mai 1989, *Bouchara*, aff. 25/88, *Rec.*, p. 1105
- CJCE, 21 septembre 1989, *Commission c. Grèce*, aff. 68/88, *Rec*., p. 2965
- CJCE, 27 septembre 1989, *Van de Bijl*, aff. 130/88
- CJCE, ord., 13 juillet 1990, *Zwartveld e.a.*, aff. C-2/88, *Rec.*, p. I-3365
- CJCE, 7 mai 1991, *Irène Vlassopoulou c. Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg*, aff. C-340/89, *Rec.*, p. I-2357
- CJCE, 11 juin 1991, *Athanasopoulos*, aff. C-25/89, *Rec.*, p
- CJCE, 18 juin 1991, *Ellinki Radiophonia Tiléorassi*, aff. C-260/89, *Rec.*, p. I-2925
- CJCE, 25 juillet 1991, *Manfred Säger c. Dennemeyer & C. Ltd.*, aff. C-76/90, *Rec.*, p. I-04221
- CJCE, 16 juillet 1992, *Dirección General de Defensa de la Competencia contre Asociación Española de Banca Privada et autres*, aff. C-67/91, Rec., p. I-4785
- CJCE, 24 mars 1994, *Commission c. Royaume-Uni*, aff. C-402/92, *Rec.*, p. I-989
- CJCE, 5 juillet 1994, *Anastasiou (Pissouri) Ltd et autres*, C-432/92
- CJCE, 5 octobre 1994, *Van Munster*, aff. C-165/91, *Rec.*, p. I-4661
- CJCE, 2 mai 1996, *Paletta*, aff. C-206/94, *Rec.*, p. I-2357
- CJCE, 23 mai 1996, *Hedley Lomas*, aff. C-5/94, *Rec.*, p. I-2553
- CJCE, 27 juin 1996, *Brandsma*, aff. C-293/94, *Rec.*, p. I-3059
- CJCE, 13 mai 1997, *République Fédérale d'Allemagne c. PE et Conseil de l'Union européenne*, aff. C-233/94
- CJCE, 2 décembre 1997, *Dafeki*, aff. C-336/94, *Rec.*, p. I-6761
- CJCE, 17 septembre 1998, *Procédure pénale contre Jean Harpegnies*, aff. C-400/96, *Rec.*, p. I-5121
- CJCE, 4 mars 1999, *Hospital Ingenieure*, aff. C-258/97, *Rec.* I-1405
- CJCE, 17 juin 1999, *Unibank*, aff. C-260/97, *Rec.*, p. I-3724

- CJUE, 10 février 2000, *Fitzwilliam Executive Search*, aff. C-202/97, *Rec.*, p. I-883
- CJUE, 9 mars 2000, *Commission c. Italie*, aff. C-358/98, *Rec.*, p. I-1255
- CJCE, 30 mars 2000, *Barry Banks*, aff. C-178/97, *Rec.*, p. I-2005
- CJCE, 18 mai 2000, *Schiavon Silvano*, C-230/98, *Rec.*, p. I-3547
- CJCE, 11 janvier 2001, *Monte Arcosu Srl*, aff. C-403/98, *Rec.*, p. I-103
- CJCE, 18 juin 2002, *Commission c. France*, aff. C-60/01, *Rec.*, I-5679
- CJCE, 11 février 2003, *Gözütok et Brügge*, aff. jointes C-187/01 et 385/01, *Rec.*, p. I-1345
- CJCE, 10 avril 2003, *Steffensen*, aff. C-276/01, *Rec.*, p. I-3735
- CJCE, 19 juin 2003, *Tennah-Durez*, aff. C-110/01, *Rec.*, p. I-6239
- CJUE, 13 novembre 2003, *Morgenbesser*, aff. C-313/01, *Rec.*, p. I-13467
- CJCE, 11 mars 2004, *Commission c. France*, aff. C-496/01, *Rec.*, p. I-2351
- CJCE, 13 juillet 2004, *Commission c. Italie*, aff. C-82/03, *Rec.*, p. I-6635
- CJUE, 7 octobre 2004, *Commission c. Pays-Bas*, aff. C-189/03, *Rec.*, p. I-9289
- CJCE, 26 janvier 2006, *Herbosch Kiere*, aff. C-2/05, *Rec.*, p. I-1079
- CJUE, 28 juin 2006, *Wiedemann et Funk*, aff. C-329/06 et 343/06, *Rec.*, p. I-4635
- CJUE, 3 mai 2007, *Advocaten voor de Wereld (VZW)*, aff. C-303/05, *Rec.*, p. I-3633
- CJUE, 5 juillet 2007, *Kofoed*, aff. C-321/15,
- CJUE, 7 novembre 2007, *C.*, aff. C- 435/2007, *Rec.*, p. I-10141
- CJCE, 26 juin 2008, *Zerche, Seuke et Schubert*, aff. C-334/06 à C-336/06, *Rec.*, p. I-4691
- CJUE, 11 juillet 2008, *Rinau*, aff. C-195/08 PPU, *Rec.*, p. I-5271
- CJUE, gr. ch., 17 juillet 2008, *Szymon Kozlowski*, aff. C-66/08, *Rec.*, p. I-6041
- CJCE, 23 octobre 2008, *Commission c. Grèce*, aff. C-274/05, *Rec.*, p. I-7969
- CJUE, 2 avril 2009, *A.*, aff. C-523/07, *Rec.*, p. I-2805
- CJUE, 1er mars 2012, *Ayküz*, aff. C-467/10
- CJUE, 29 janvier 2013, *Radu*, aff. C-396/11
- CJUE, 7 mai 2013, Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson, aff. C-617/10
- CJUE, gr. ch., 16 novembre 2010, *Gaetano Mantello*, aff. C-261/09, *Rec.*, p. I-11477
- CJUE, 7 avril 2011, *Francesco Guarnieri & Cie contre Vandevelde Eddy VOF*, aff. C-291/09, *Rec.*, p. I-2685

- CJUE, 21 décembre 2011, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department* et *M.E. et a. c. Refugee Applications Commissioner*, aff. jointes C-411/10 et C-493/10, *Rec.*, p. I-13905
- CJUE, 29 janvier 2013, Radu, aff. C-396/11, Rec. num.
- CJUE, 26 février 2013, *Melloni*, aff. C-399/11, *Rec. num.*
- CJUE, 26 février 2013, *Åkerberg Frasson*, aff. C-617/10, *Rec. num.*
- CJUE, 30 avril 2014, *Ordre des architectes c. État belge*, aff. C-365/13, *Rec. num.*
- CJUE, 30 mai 2013, *Jeremy F.*, aff. C-168/13 PPU, *Rec. num.*
- CJUE, 14 novembre 2013, Marián Baláž, aff. C-60/12, Rec., p. I-733
- CJUE, 4 septembre 2014, *Sofia Zoo*, aff. C-532/13
- CJUE, 23 avril 2015, *Sevda Aykul*, aff. C-260/13
- CJUE, 9 septembre 2015, *X contre Inspecteur van Rijksbelastingdienst et T.A. van Dijk contre Staatssecretaris van Financiën*, aff. C-72/14 et C-197/14, *Rec. num.*
- CJUE, 5 avril 2016, *Aranyosi et Caldararu*, aff. C-404/15 et C-659/15
- CJUE, 9 mars 2017, *Pula Parking*, aff. C-551/15
- CJUE, 27 avril 2017, *A-Rosa Flussschiff GmbH*, aff. C-620/15
- CJUE, 26 octobre 2017, *Staatsanwaltschaft Offenburg c. I.*, aff. C-195/16, *Rec. num.*
- CJUE, 16 février 2017, *C. K.*, aff. C-578/16 PPU
- CJUE, 16 janvier 2018, *E.*, aff. C-240/17
- CJUE, 6 février 2018, *Altun*, aff. C-359/16
- CJUE, 14 mars 2018, *Astellas Pharma*, aff. C-557/16
- CJUE, 26 avril 2018, *Donnellan*, aff. C-34/17
- CJUE, gr. ch., 25 juillet 2018, *LM.*, aff. C-216/18 PPU, *Rec. num.*

B/ Jurisprudence nationale

1- France

- **Ordre administratif**

- CE, 2 février 1900, *Chaveneau*, *Rec.*, p. 87
- CE, 22 décembre 1911, *Legrand* note Hauriou (M.), *S.* 1912.3.105
- CE, 8 mars 1912, *de Saint-Taurin*, note M. Hauriou (M.), *S.* 1912.3.105

- CE, 12 mars 1915, *Trauchessec*, *Rec.*, p. 79
- CE, 28 janvier 1916, *Guillemin*, *Rec.*, p. 50
- CE, 27 janvier 1922, *Cie française de tramways et d'éclairage électrique de Shanghaï*, *Rec.*, p. 87
- CE, 30 novembre 1923, *Couiteas*, *Rec.*, p. 789, *S.* 1923.3.5, concl. Rivet, note Hauriou (M.), *Rev. dr. pub*, 1925, p. 75
- CE, 8 mai 1924, *Meier*, *Rec.*, p. 446
- CE, 4 décembre 1925, *Colrat*, *Rec.*, p. 983
- CE, 18 décembre 1925, *National Steam Navigation c°limited of Greece*, *Rec.*, p. 1034
- CE, 3 février 1926, *Société d'exploitation forestière de Paimpont*, *Rec.*, p. 114
- CE, 19 janvier 1927, *Sieur Cosmette*, *Rec.*, p. 54
- CE, 15 mai 1931, *Houbron*, *Rec.*, p. 531
- CE, 30 novembre 1932, *Nguyen Van Hoach*, *Rec.*, p. 1008
- CE, 16 décembre 1932, *Sieurs Grange et le Glay*, *Rec.*, p. 1090, note Rivière (L.), *S.*, 1933.3.89
- CE, 1er décembre 1933, *Société Le Nickel*, *Rec.*, p. 1132, note Rousseau (C.), *S* 1935.3.1
- CE, 1er juillet 1938, *Jabin-Dudognon*, *Rec.*, p. 607, *D.*, 1939, III, p. 9, note Lampué (P.), *S.*, 1939, III, p. 41, note Rousseau (C.)
- CE, 16 mai 1941, *Giraud*, *Rec.*, p. 102, *S.* 1942.3.21, note P.L.
- CE, 12 juillet 1939, *Sachon*, *Rec.*, p. 477
- CE, Sec., 28 mai 1943, *Bro*, *Rec.*, p. 137
- CE, Sec., 28 mai 1943, *Fecoq*, *Rec.*, somm., p. 404, *S.*, 1944.3.8
- CE, 29 juillet 1943, *Dame veuve Metin*, *Rec.*, somm. p. 404
- CE, 29 octobre 1943, *Dame Bembessat*, *Rec.*, somm. p. 404
- CE, 26 janvier 1944, *Wang Yu Kong*, *Rec.*, *p.* 30
- CE, 22 novembre 1944, *Hiriart*, *Rec.*, p. 303
- CE, 25 octobre 1946, *Sté des automobiles Irat*, *D.* 1948.229, note Waline (M.)
- CE, 28 février 1947, *Demoulin*, *Rec.*, p. 88
- CE, 18 avril 1947, *Lemaigre-Dubreuil*, *Rec.*, p. 149
- CE, 23 décembre 1947, *Société des grands magasins du Louvre*, *Rec.*, p. 495
- CE, 28 janvier 1948, *Lecanu*, *Rec.*, p. 41, *Rev. dr. public*, 1948, p. 472, note Waline (M.)
- CE, 30 janvier 1948, *Lehericy*, *Rec.*, p. 41, note Colliard, *R.J.P.U.F.*, 1948, p. 248

- CE, 16 février 1949, *Dlle Lassarde*, p. 79
- CE, Sect., 18 février 1949, *Dame veuve Cussion*, *Rec.*, p. 86
- CE, 1er avril 1949, *Cassagne*, *Rec.*, p. 159
- CE, 6 avril 1949, *Bouillot*, *Rec.*, p. 170
- CE, 18 mai 1949, *Dlle Guichennen*, *Rec.*, *somm.*, p. 804
- CE, 18 mai 1949, *Dame veuve Rolland*, *Rec.*, p. 229
- CE, 27 mai 1949, *Mosny*, *Rec.*, *p. 252*
- CE, 12 novembre 1949, *Sté Maison René Guérin*, *Rec.*, p. 472
- CE, 25 novembre 1949, *Sté technique des appareils centrifuges et industriels*, *Rec.*, p. 512, *S.* 1950.3.33, concl. Odent (R.)
- CE, 5 décembre 1949, *Chami*, *Rec.*, p. 542
- CE, 29 juin 1951, *Société Bonduelle*, *Rec.*, p. 376, *J.C.P.*, 1952.2.7032, note Virally (M.)
- CE, 11 janvier 1952, *Habib Bechara*, *Rec.*, p. 30 ; *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1952, p. 292, concl. Barbet
- CE, Sec., 24 octobre 1952, *Sieur Geimer*, *Rec.*, p. 461
- CE, 5 décembre 1952, *Cie des hydrocarbures*, *Rec*., p. 561, *Rev. dr. public*, 1953, p. 177, concl. Gazier, *D.*, 1953.373, note Heilbronner (A.)
- CE, 21 décembre 1951, *Korette*, *Rec.*, p. 603
- CE, 10 mai 1952, *Szanto*, *Rec.*, p. 154.
- CE, 11 juillet 1952, *Ciampoli*, *Rec.*, p. 376
- CE, 21 décembre 1952, *Association pour la reconstruction à Paris et à Metz du monument du général Mangin*, *Rec.*, p. 521
- CE, 24 juin 1953, *Sté « Le Palais de la Nouveauté »*, *Rec.*, p. 317
- CE, 23 octobre 1953, *Hickel*, *Rec.*, p. 452
- CE, 24 février 1954, *Seurot*, *Rec.*, p. 91
- CE, 12 mai 1954, *Turin de Montmuel*, *Rec.*, *somm.*, p. 888, *AJ*, 1954.2.277, note Pinto
- CE, 30 juin 1954, *Selbert et Sté Lehrmittel Verlag*, *Rec.*, p. 399
- CE, 10 juillet 1954, *Kelm*, *Rec.*, p. 472, concl. Jacomet
- CE, 15 décembre 1954, *Roucaute*, *Rec.*, p. 662, *AJ*, 1956, II, p. 9
- CE, 31 janvier 1955, *Vve Thomas*, *Rec.*, p. 56
- CE, 13 juin 1955, *Dame veuve Gaudin*, *Rec.*, p. 317

- CE, 21 décembre 1955, *Sté des Etablissements Kienzle Uhrenfabrik*, *Rec.* (tables), p. 632,667, 786, *Rev. dr. Public*, 1956, p. 846
- CE, 24 février 1956, *Dame Riefenstahl*, *Rec. somm.*, p. 605, 637, *Rev. dr. Pub.*, 1956, p. 947, *R.P.D.A.*, 1956, p. 61
- CE, Sect., 27 avril 1956, *Cie des Produits chimiques et Raffineries de Berre*, *Rec.*, p. 173
- CE, 10 mai 1957, *Sté Saarliendische*, *Rec.*, p. 455.
- CE, 10 juillet 1957, *Société Saarlandische Lederwerke*, *Rec.*, p. 455
- CE, Sec., 22 novembre 1957, *Myrtoon steamship company*, *Rec.*, p. 632, concl. Heumann, *D.*, 1958, p. 10
- CE, 28 janvier 1958, *Dame veuve Langlois*, *Rec.*, p. 590, concl. Gand
- CE, 16 avril 1958, *Schweigert*, *Rec. somm.*, p. 808
- CE, Sec., 18 avril et 11 juillet 1958, *Hedi ben Zakour*, *Rec.*, pp. 221 et 439, *AJ*, 1958, I., p. 41, note Silvera
- CE, 14 janvier 1959, *Société française d'Armement*, *Rec.*, p. 42
- CE, 1er avril 1960, *Consorts Lecallénec et autres*, *Rec.*, p. 252, *D.* 1960, p. 419, concl. Henry
- CE, 8 avril 1961, *Houille*, *Rec.*, p. 217
- CE, Sect., 16 juin 1961, *Issa Diallo*, *Rec.*,p. 412
- CE, Sec., 16 juin 1961, *Société pour la préfabrication ds matériaux SOPREMA*, *Rec.*, p. 410
- CE, Sec., 16 juin 1961, *Sieur Rakotomavo*, *Rec.*, p. 414
- CE, Sec., 23 février 1962, *Rabota*, *Rec.*, p. 118
- CE, 30 novembre 1962, *Consorts Manfred-Weiss*, *Rec.*, p. 643, *AJDA*, 1963, p. 92, obs. Gentot (M.) et Fourré (J.)
- CE, 13 février 1963, *Compagnie d'Assurances L'Union et le Phénix espagnol*, *Rec.*, p.87
- CE, 4 janvier 1964, *Sieur Barriety de Barde*, *Rec.*, p. 17
- CE, 13 janvier 1965, *Compagnie d'assurance et de réassurance d'Atlanta*, *Rec.*, p. 18
- CE, 31 janvier 1968, *Bronnier*, *Rec.*, p. 884
- CE, 8 mars 1968, *SA de chalandage et de remorquage de l'Indochine*, *Rec.*, p. 813
- CE, 8 mai 1968, *Époux Fourny*, *Rec.*, p. 289
- CE, 7 octobre 1970, *Lavigne et Le Mée T.*, *Rec.*, p. 979, *AJDA*, 1969, p. 257, concl. Braibant (G.).

- CE, Ass., 27 novembre 1970, *Époux Junchat, Rec.*, p. 706
- CE, 2 décembre 1970, *Syndicat indépendant des fonctionnaires du condominium des Nouvelles-Hébrides, Rec.*, p. 721
- CE, 30 mai 1975, *Peacock, Rec.*, p. 324
- CE, Sec., 29 octobre 1976, *Ministre des affaires étrangères c/ Cts Burgat, Rec.*, p. 452, *Rev. dr. pub.*, 1977, p. 212, concl. Massot ; *Gaz. Pal.*, 1978, I., p. 117, note Pacteau (B.), *JDI*, 1977, p. 30, note Burdeau (G.), *JCP* 1977, II., 18, p. 606, note Laferrière (J.)
- CE, 22 juin 1979, *Fasbender et Ding, Rec.*, p. 284
- CE, Sec., 6 mars 1981, *Association de défense des habitants du quartier de Chèvre-Morte*, n°00119 et 00120, note Auby (J.-M), *Rev. dr. pub.* 1981, p. 1695
- CE, 16 juin 1981, *Association laïque des établissements de l'Office universitaire et culturel français pour l'Algérie, Rec.*, p. 551, *D.* 1982.612, note Autin
- CE, 2 octobre 1981, *GIE Vipal*, Conc. Genevois (B.), *D.*, 1982, II, p. 209, note, Auby (J.-M.), *Rev. dr. pub.*, 1982, p. 1113
- CE, 28 janv. 1983, *Madame Johnston, Rec.*, p 28 ; *Rev. crit. DIP*, 1985, p. 316, Concl. Franc (M.), note Coursier (Ph.)
- CE, Sec., 18 avril 1986, *Société Les mines de potasse d'Alsace, Rec.*, p. 399
- CE, 7 janvier 1987, *Dame Félicien, D.* 1987, p. 350, obs. Audit (B.), *Rev. crit. DIP*, 1988, p. 687, note Rodière (P.).
- CE, 27 avril 1987, *Boulard, Rec.*, p. 148, *AJDA*, 1987, p. 776, obs. Auby (J.-B), *Rev. dr. Pub.*, 1987, p.1657
- CE, sect., 6 juillet 1990, *Min. du Budget c/ Baptiste, Rec.*, p. 210
- CE, 10 mars 1997, *Mme de Waele, Rec somm.*, p. 741 ; *AJFP* 1997. 44 ; *Rev. crit. DIP*, 1997, p. 695, note Coursier (Ph.)
- CE, Ass., 6 juin 1997, *Aquarone, Rec.*, p. 206, *AJDA* 1997.630, chron. Chavaux (D.) et Girardot (T.-X.), *D.* 1997.157, *RFDA*, 1997.1068, concl. Bachelier (G)
- CE, 1er juillet 1998, *Préfet de l'Isère*
- CE, 9 juin 1999, *Forabosco, Rec.*, p. 170 concl. B. Martin Laprade ; *LPA*, 4 janv. 2000, p. 13, note E. Aubin.
- CE, sect., 19 nov. 1999, *Tegos*, n° 183648, *Rec.*, p 356 ; *RFDA* 2000. 833, concl. Arrighi de Casanova (J.) *Rev. crit. DIP* 2000. 409, note Lemaire (S.); *JDI* 2000. 742, note Flauss (J.-F.) ; *RD publ*. 2000. 378, obs. Guettier (Ch.)

- CE, 8 juillet 2002, *Commune de Porta*, *Rec.*, p.260, *AJDA*, 2002, p.1005, chron. Donnat (F.) et Casas (D.), *JCP*, 2003.2.1021, note Ondoua (A.), *LPA*, 2003, p. 20, note Jan (P.)
- CE, 23 mai 2003, *M. Catrina*, , n° 237934, concl. Prada-Bordenave, *non publiées*
- CE, 30 mars 2005, n° 262964, *SCP de médecins Reichheld et Sturtzer*, *Rec.*, p. 129, *AJDA* 2005. 1844, note Audit (M.)
- CAA Paris, 27 juin 2006, n° 05PA00117, inédit
- CAA Paris, 1re chambre, 22 mars 2007, n°05PA01187, inédit, *RGDIP*, 2008, p. 430, obs. Matringe (J.)
- CAA Marseille, 6 mai 2008, n°06MA01509, inédit, *RGDIP*, 2009, II., p. 466, note Matringe (J.)
- CAA Marseille, 6 mai 2008, n° 06MA01351, inédit
- TA de Besançon, 27 juillet 2010, *AJDA*, 2010, p. 1841, concl. Pernot
- CE, Sec., 14 octobre 2011, *Om Hashem Saleh et autres*, *Rec.*, p. 473, conl. Roger-Lacan, *DA*, 2011.12.101, comm. Melleray (F.), *JCP A.*, 2012.13.2097, note Pacteau (B.)
- CE, *Mme B.*, 21 novembre 2012, *inédit*, n°363982, chron. Santulli (C.), *RFDA*, 2013, p. 417
- TA Cergy-Pontoise, 21 mars 2013: *JCP Adm*,. 2013, p. 2316, concl. Bréchot
- CE, 5 mai 2014, *Mercedes Benz France*, n° 370830, mentionnée au Recueil, concl. Polge (N.)
- CE, 31 mai 2016, *Mme Gomez*, n°396848, concl. Bretonneau (A.)
- CE, 30 décembre 2016, n° 397638, *Rec. T.*, *AJDA*, 2017, p. 556

- **Ordre judiciaire**

- Cass. civ., 3 juillet 1928, *Héritiers Vogt c. Feltin*, *JDI*, 1929, p. 385
- Cass. req., 19 février 1929, *URSS c/ Association France Export*, *D.*, 1929.1.73
- Civ. 2e, 4 avril 1960, *B.C.*, 1960, I., n°196
- Civ. Com. 7 mars 1961, Bull. civ. III, n°125
- Cass. soc., 22 février 1967, *Bull. civ.*, 1967, IV, p. 144
- Civ. 1re, 25 février 1969, *Rev. crit. DIP*, 1970, p. 98, note Bourel (P.)
- Civ. 3e, 26 février 1970, Garcia, J.C.P., 1970, IV, p. 99.

- Civ. 1ere civ., 17 mars 1970, *Reyes*, *Rev. crit. DIP*, p. 688, note Lagarde (P.), *JDI*, 1970, p. 923, note de Geouffre de la Pradelle (G.)
- Civ 1re, 14 mars 1984, *JCP*,1984, II., 20 205, concl. Gulphe, *JDI*, 1984, p. 598, note Oppetit (B.), *Rev. crit. DIP*, 1984, p. 644, note Bischoff
- Civ. 1re, 20 octobre 1987, *Rev. crit. DIP*, 1988, p. 727, note Mayer (P.)
- Civ. 1re, 2 mai 1990, *Sté nationale iranienne de gaz*, *Rev. crit. DIP*, 1991, p. 140.
- Civ. 1re, 2 mai 1990, *République du Guatemala*, *Rev. crit. DIP*, 1991, p. 178, note Audit (B.)
- Civ. 1re, 29 mai 1990, *Duvalier*, *Rev. crit. DIP*, 1991, p. 386, note Bischoff (J. M)
- CA Paris, 17 octrobre 1990, *D.* 1990p. 274, *Rev. crit. DIP*, 1991, p. 400, note Gautier (P.-Y.), *JDI*, p. 729, note Huet (A.)
- Civ. 1re, 27 avril 2004, *Rev.crit. DIP*, 2005, p. 75, note Muir Watt (H.), *RTD civ.*, 2004, p. 769, obs. Théry (Ph.)
- Civ. 1re, 25 janvier 2005, *D.*, 2005, p. 616, concl. Sainte-Rose, *Rev. crit. DIP*, 2006, p. 153, note Muir Watt (H.)
- Civ. 1re, 19 novembre 2008, pourvoi n°07-10570, *Bull*., I, n°266
- Cass. Crim., 11 mars 2014, n° 12-81.461, *Vueling Airlines*, *Bull. crim*., n° 75 ; *D*. 2014. 671 ; *Dr. soc*. 2014. 827, chron. R. Salomon ; RSC 2014. 355, obs. A. Cerf-Hollender ; *RTD eur*. 2015. 348-30, obs. B. Thellier de Poncheville
- Cass. Crim., 11 mars 2014, n° 11-88.420, *Easy Jet*, *D.* 2014. 670 ; *Dr. soc*. 2014. 827, chron. R. Salomon ; *RTD eur*. 2015. 348-30, obs. B. Thellier de Poncheville, *Bull. crim*., n° 74
- Cass. Soc., 29 septembre 2014, n°13-15802 , *Bull. civ*., n°216, *Cah. soc.* dec. 2014, n° 115b1, p. 713, obs. Icard. J.

- **Tribunal des conflits**

- TC, 2 février 1950, Radio-Diffusion française, Rec., p. 652, S., 1950.3.73, concl. Odent (R.), Rev. dr. pub., 1950, p. 418, note Waline (M.), JCP, 1950, II., p. 5542, note Rivero (J.)
- TC, 30 mai 1960, *Batix*, *Rec.*, p. 864
- TC, 20 novembre 1961, *Société grainière marocaine*, *Rec.*, p. 879

- TC, 24 avr. 2006, n° 3480, *SCP de médecins Reichheld et Sturtzer*, *Rec.*, p. 629; *AJDA* 2006. 2456, concl. Chauvaux (D.)

2- Allemagne

- BGH, 21 décembre 1960, *N.J.W.*, 1961, p. 822 ; 24 mai 1862, *N.J.W.*, 1962, p. 1436

3- Grande-Bretagne

- Court of Appeal, *H.M. The Queen of Holland (Married Woman) v. Drukker* [1928], 1 Ch. 884
- House of Lords, *Government of India, Ministry of Finance (Revenue Division) v. Taylor and another* [1955] A.C. 491

4- États-Unis

- Cour suprême des États-Unis, New-York v. United States 505 U.S. 144 (1992)
- Cour suprême des États-Unis, Montana v. United States, 521 U.S. 898 (1997).

Table des illustrations

Tableau 1 : Les caracteristiques principales de la reconnaissance mutuelle gérée ____ **117**

Figure 1 : Les ambivalences de la reconnaissance mutuelle _____ **154**

Document 1. Permis de conduire de l'Union européenne : _____ **244**

Document 2. Visa Schengen _____ **251**

Document 3. Formulaire type de demande de visa _____ **253**

Document 4. Formulaire type pour notifier et motiver le refus, l'annulation ou l'abrogation d'un visa_____ **254**

Document 5. Formulaire type de refus d'entree a la frontiere _____ **255**

Document 6. Formulaire type d'autorisation de transfert de dechets _____ **256**

Document 7. Formulaire type E101 et instructions _____ **257**

Document 8. Formulaire type flore et faune sauvages menacees d'extinction _____ **260**

Figure 2. Les échelles de la reconnaissance _____ **271**

Figure 3. Les échelles de l'exécution _____ **311**

Index thématique

– A –

Acte administratif

Acte administratif transnational / Décision administrative transnationale :

22, 24, 30, 56-57, 68, 468-470, 482, 501, 510, 511, 517, 526

Inexistence de l'acte :

712-715

Décision individuelle :

6-7, 467, 468, 511, 522, 662, 778

Acte public étranger / Acte authentique :

13, 230, 232, 233, 499, 528, 560

Administration

Administration composée :

363

Administèration directe :

297, 299, 301, **303-315**, 344, 348, **363-373**, 452, 632

Administration indirecte :

296-450, 452, 632

Administration intégrée :

169, **299-373**, 388, 452, 591, 632, 804

Agence :

40, 346, 353-355, 371, 437, 438, 453, 776, 778, 782, 801

Autorisation administrative :

557, 743

– C –

Certificat E 101 :

548, 678-679, 711, 731-732, 771, 783

Clause(s) de sauvegarde :

352, 736, 743, 750

Charte des droits fondamentaux :

39, 294-295, 405, 420, 426, 608, 618, 657, 722, 726, 728-729

Comitologie :

357, 372, 492, 779

Confiance mutuelle :

41, 298, 375, 404-405, **412-450**, 455, 481, 488, 682, 702, 707, 721, 722, 725-726, 737, 792, 805

Conflit de lois :

12, 72, **112-130**, 144-147, 149, 214

Coopération administrative :

32-33, 171, 254, 259, 373, 375, 377-378, 388, 390, **391-411**, 434, 437, 445, 455, 488, 577, 637-638, 640, 648, 746, 793, 801, 805

Coopération horizontale :

52, 298, **374-450**, 628, 631-632

Coopération verticale :

388-389

Coopération judiciaire :

84, 223, **224-243**, 264-265, 268, 277, 430, 578

Coopération loyale :

39, 318, 322, 331-332, 375, 377, **391-411**, 577, 581, 648, 682, 732, 737-738, 802

Culture administrative :

412-450, 488

– D –

Diplôme / Qualification professionnelle :

209, 217, 271, 469, 534, 538, 547, 561

Droit administratif transnational :

24, **803**

Droit international privé :

6, 12-13, 54, 72, 84, 93, 113, 135, 214, 230-231, 264, 499, 528, 550, 554, 718

Droit public étranger (inapplicabilité):

110-165

– E –

Effet des actes étrangers

Efficacité normative / Efficacité substantielle :

233, 500, **501-506**, 553

Valeur probante :

45, 230, 543, **553-563**, 763

Force exécutoire :

45, 135, 230, 354, 593, **594-605**, 663, 797

Effet(s) de fait :

554

EURODAC :

445, 498

Espace administratif européen / Espace administratif commun :

41, 52-53, 55, 377, **378-390**, 453, 455, 457, 648, 681, **801-802**

Exécution

Directe :

355, 630, **631-632**, 663

Indirecte :

49, 326-328, 566, **567-624**, 630, 663, 688, 698, 753-754, 758, 761, 794, 797

Extraterritorial / Extraterritorialité :

15-27, 31, 54, 63-66, **78-109**, 137, 139, 166, 446, 470, 586, 605, 629

– F –

Fédération :

299, 333-334, 359, 360-362

Fédéralisme :

306-307, 309, 334, 362, 374

Fraude :

637, 679, 715, 716, **730-732**, 799

– I –

Intérêt commun :

32, 276, 385, 393, 802

– J –

Juge administratif / Conseil d'Etat :

2, 14, 73-76, 85, 90, 92, 94, 96-97, **99-109**, 143, **153-165** ,710, 765-766

– L –

Loi(s) de police :

129

Lotus (Affaire du) :

19, 65, 115, 137, 647

– M –

Mandat d'arrêt européen :

39, 234, 260, 281, 295, 426, 430, 722, 724

Manquement (recours en)

274, 338, 768, **783-795**, 800

Motifs de non-exécution :

722-723

Motifs de non reconnaissance :

227, 267, 269, 274, 456, 541, 697, 793, 799

– O –

Ordre public :

81, 129, 145-146, 230, 252, 284, 588, 695, 715-716, **717-729**, 793, 799, 802

– P –

Permis de conduire :

1, 84, **258**, 264, 291-292, 404, 431, 446, 450, 453-454, 458, 469, 482, 485, 487,496, 504, 674, 677, 696, 708, 753, **764-768**, 783, 785, 796

Prise en considération :

17, 144, **148-152**, 522, 560, 562-563

Procédure administrative composée

40, 363, 369, 801

Procédure administrative transnationale

39-40

Puissance publique :

13, 63, 68, 77, 133-135, 137, 204, 228, 236, 259, 282, 285, 291, 468, 571, 629, 646, 650, 655, **658-661**, **796-797**

– R –

Reconnaissance mutuelle

170-295

Reconnaissance directe

47, 464, **465-508**, 517, 520, 523, 526, 529, 535-537, 662, 794

Reconnaissance indirecte

48, 464, **520-563**, 662, 697, 757-758, 794

– S –

Subsidiarité :

297, 314, 326-327, 492, 768, 776

Système d'information Schengen

2, 252, 445, 475, 493, 498, 505, 519, 689, 701, 710, 739, 774, 802

SOLVIT

443

– T –

Territorialité :

15, 19-23, 25-26, 28, 32, 52, 54, 57-58, **59-109**, 163-166, 454, 468, 527, 571, 597, 615, 629, 796

Transnationalité :

23-27, 29, 524, 576

Table des matières

LISTE DES ABREVIATIONS 5

SOMMAIRE 11

INTRODUCTION 15

I. Définition des notions du sujet 16

A. La décision administrative étrangère 16

1) Ce qu'est une décision administrative 16

2) Ce qu'est une décision administrative étrangère 19

3) Ce que n'est pas une décision administrative étrangère 20

B. L'efficacité d'une décision administrative étrangère 21

1) Territorialité et extraterritorialité 22

2) Extraterritorialité et transnationalité 26

II. Problématisation et question de recherche 29

A. Quand l'exception devient la norme 29

B. Le décloisonnement de l'activité administrative nationale dans l'Union européenne 31

III. Méthode et difficultés 38

PARTIE 1 : LES FONDEMENTS DE L'EFFICACITE DES DECISIONS ADINISTRATIVES ETRANGERES 43

Titre 1 : Une question occultée par le droit administratif 45

Chapitre 1 : Le principe de territorialité du droit administratif 47

Section 1 : La territorialité comme principe : la clôture de l'ordre juridique étatique 47

I. Droit administratif et souveraineté 47

A. La souveraineté territoriale de l'État 47

B. La vocation territoriale des règles de droit administratif 51

II. L'extériorité des actes administratifs étrangers 52

A. L'absence de vocation des actes administratifs étrangers à produire leurs effets sur le territoire national 52

B. L'incompétence des autorités nationales à l'égard des actes et des activités administratives étrangères 54
Section 2 : L'extraterritorialité comme exception : la perméabilité du territoire au droit administratif étranger 57
I. La reconnaissance des actes administratifs étrangers 57
A. Absence d'obligation générale de reconnaissance des décisions administratives étrangères en droit international public 57
B. Reconnaissance unilatérale et reconnaissance conventionnelle 59
II. L'exercice d'une activité administrative à l'étranger 60
A. L'exercice d'une activité administrative française à l'étranger 60
1) Les activités administratives françaises accomplies à l'étranger restent soumises au droit administratif français 61
2) Les activités d'autorités en apparence françaises accomplies à l'étranger pour le compte d'autorités étrangères ou internationales échappent au droit administratif français 65
B. L'extension de la compétence du juge administratif à l'égard d'une activité administrative étrangère 68
1) Prorogation de la compétence des juridictions françaises dans le contexte de la décolonisation 69
2) Compétence des juridictions administratives françaises pour connaître des actions en réparation des dommages causés par les forces alliées en France 70
3) Absence de conventions étendant la compétence du juge à l'égard de l'activité d'une organisation internationale 72

Chapitre 2 : Le principe de l'inapplicabilité du droit public étranger par les autorités étatiques 73
Section 1 :L'expression du principe 74
I. L'exclusion des règles de droit public du conflit de lois 74
A. L'absence de vocation concurrente des règles de droit public 75
B. La liaison des compétences législative et juridictionnelle 78
1) Le principe de la liaison de la compétence et du fond 79
2) Le défaut d'intérêt du for à l'application d'un droit public étranger, l'intérêt du for à l'application de son droit public 80
II. L'irrecevabilité des demandes étrangères fondées sur des dispositions de droit public 83
A. Le principe de l'irrecevabilité des demandes étrangères 83
B. Les fondements de l'irrecevabilité des demandes étrangères 86
1) En droit international public 86
2) En droit interne 88
Section 2 : Les limites du principe 91
I. L'application de la loi étrangère de droit public 91

A. La résolution de Wiesbaden du 11 aout 1975 de l'Institut du droit international sur l'application du droit public étranger 91
B. La prise en considération de la loi étrangère de droit public 92
II. Le juge administratif français et la loi étrangère 95
A. Le temps du refus 95
B. Le temps de l'acceptation 96

Titre 2 : Une question suscitée par le droit de l'Union européenne 103

Chapitre 1 : L'expansion d'une logique inhérente au marché intérieur : le principe de reconnaissance mutuelle 105
Section 1 : L'apparition du principe de reconnaissance mutuelle dans le domaine de la libre circulation des marchandises 105
I. L'insuffisance des méthodes d'intégration antérieures au principe de reconnaissance mutuelle 106
A. L'intégration négative : l'incapacité de la règle de l'interdiction des mesures discriminatoires à réduire la fragmentation des marchés 108
B. L'intégration positive : l'harmonisation législative, un objectif politique difficilement atteignable 109
II. La reconnaissance mutuelle : un principe révolutionnaire au service de la construction du marché intérieur 112
A. Concilier la liberté de circulation et le pouvoir de contrôle des États 112
1) Un instrument respectueux des compétences de l'État 112
2) La perte partielle d'autonomie des États 113
B. La gestion de la reconnaissance mutuelle dans le droit de l'Union européenne 115
1) La reconnaissance mutuelle « pure » et la reconnaissance mutuelle « gérée » 115
Tableau 1 : Les caractéristiques principales de la reconnaissance mutuelle gérée 117
2) L'institution de la reconnaissance mutuelle par la Cour de justice 118
3) L'appropriation du principe de reconnaissance mutuelle par le législateur européen 119
a. La systématisation de l'arrêt Cassis de Dijon et la « nouvelle approche » 120
b. La reconnaissance mutuelle des autorisations de mise sur le marché 122
Section 2 : L'approfondissement et l'extension du principe de reconnaissance mutuelle : la mise en place de mécanismes de reconnaissance des décisions nationales 123
I. La généralisation du principe de reconnaissance mutuelle dans le marché intérieur 123
A. La mise en place de la reconnaissance mutuelle dans le domaine de libre circulation des services et des personnes 123
1) Les limites de la reconnaissance mutuelle d'origine juridictionnelle 124
2) Le système de reconnaissance mutuelle des « passeports » européens 125

3) L'exemple de la reconnaissance des qualifications professionnelles : un système de reconnaissance des décisions administratives ? 128
B. Les accords de reconnaissance mutuelle conclus avec les États tiers 130
II. L'extension de la méthode de la reconnaissance mutuelle au-delà du marché intérieur 132
A. L'extension remarquable de la reconnaissance mutuelle dans le domaine de la coopération judiciaire : la prolifération des instruments de reconnaissance des décisions de justice 132
1) La reconnaissance mutuelle en matière civile et commerciale ne recouvre pas les décisions administratives 133
a. Exclusion de la matière administrative 133
b. Actes administratifs et actes authentiques 136
2) La reconnaissance mutuelle en matière pénale recouvre certaines décisions administratives 139
B. Autres domaines couverts par des mécanismes de reconnaissance mutuelle 143
1) Les mécanismes de reconnaissance mutuelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice en dehors de la coopération judiciaire 144
a. Le système européen d'asile : la reconnaissance des décisions de rejet des demandes d'asile dans le système européen d'asile 144
b. La reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement 145
c. La politique commune en matière de visas : la reconnaissance des visas dans le cadre de la politique commune en matière de visas 146
d. Le Système d'information Schengen et la reconnaissance des décisions d'inscription des étrangers aux fins de non-admission 147
2) Les mécanismes de reconnaissance mutuelle destinés à accompagner les libertés de circulation 148
a. La reconnaissance mutuelle dans le domaine fiscal : l'assistance mutuelle pour le recouvrement des créances fiscales 148
b. La reconnaissance mutuelle dans le cadre de la coordination des systèmes de sécurité sociale 150
c. La reconnaissance mutuelle des permis de conduire 151
d. La reconnaissance mutuelle des sanctions administratives en matière de détachement de travailleurs 152
Section 3 : Les ambivalences du principe de reconnaissance mutuelle 154
Figure 1. Les ambivalences de la reconnaissance mutuelle 154
I. La reconnaissance mutuelle, révolution ou simplification ? 155
A. La reconnaissance mutuelle comme instrument de simplification de la coopération entre États membres 155
1) L'originalité relative des mécanismes européens de reconnaissance mutuelle des décisions administratives et judiciaires 155

2) Le caractère gradué des mécanismes européens de reconnaissance des décisions administratives et judiciaires 158
B. L'approfondissement et l'extension de la reconnaissance mutuelle induisent-ils un changement de nature de la coopération entre États membres ? 161
1) Des innovations tenant au champ d'application matériel et spatial de la reconnaissance 161
2) Des innovations tenant aux techniques de reconnaissance utilisées 162
II. La reconnaissance mutuelle, une méthode au service des libertés de circulation ou de l'efficacité administrative ? 164
A. La dualité des mécanismes de reconnaissance mutuelle 165
1) À quoi sert la reconnaissance mutuelle ? 165
a. Une reconnaissance mutuelle à front renversé 165
b. Les raisons de l'apparition de la reconnaissance mutuelle à front renversé 166
2) À qui profite la reconnaissance mutuelle ? 167
B. L'unité des mécanismes de reconnaissance mutuelle 169
1) La reconnaissance mutuelle est une opération à double sens 169
2) La reconnaissance mutuelle permet une mise en balance entre des intérêts divergents 172

Chapitre 2 : Une composante du système d'administration intégrée européen : de l'administration indirecte à l'administration intégrée 175
Section 1 : L'administration intégrée : un dépassement de l'alternative entre administration directe et administration indirecte 176
I. La prévalence de la règle de l'administration indirecte dans le droit de l'Union européenne 177
A. Administration directe et administration indirecte dans le droit de l'Union européenne 178
1) Les deux modèles fédéraux d'exécution : le modèle américain et le modèle allemand et suisse178
a. Le modèle d'exécution centralisée : les États-Unis 178
b. Le modèle d'exécution décentralisée : l'Allemagne et la Suisse 179
2) Le modèle d'exécution de l'Union : la prévalence de l'administration indirecte 180
B. Les fondements de l'administration indirecte dans le droit de l'Union européenne 182
1) La compétence d'exécution de principe des États membres 182
2) Les dérogations à la compétence nationale d'exécution 185
II. Les caractères subordonné et intégré de l'administration indirecte dans le droit de l'Union européenne 186
A. Le caractère subordonné de l'exécution nationale 187
1) La question secondaire de la nature de la compétence nationale d'exécution 187
2) Un régime d'encadrement strict des mesures nationales d'exécution 189
a. La nature duale des mesures nationales d'exécution 190
b. La délimitation de l'intervention des États membres 190

B. Le caractère intégré de l'exécution nationale 193
1) L'enchevêtrement des compétences d'exécution entre l'Union et les États membres 194
a. Les manifestations de l'enchevêtrement dans l'Union européenne 194
b. L'administration mixte dans le système fédéral allemand 197
2) Les efforts de conceptualisation entrepris pour dépasser l'opposition entre administration directe et administration indirecte 199
Section 2 : La coopération horizontale entre États membres : une alternative au modèle d'administration hiérarchisé 205
I. L'encadrement des rapports horizontaux entre États membres : l'émergence d'un droit des relations interadministratives 206
A. La coopération, vecteur de la construction d'un espace administratif européen 206
1) La constitution d'un espace administratif européen résulte des progrès de l'intégration européenne 206
2) La périodisation de la constitution de l'espace administratif européen 208
B. Le principe de coopération loyale, fondement juridique de la coopération administrative 213
1) L'application du principe de coopération loyale aux relations entre États membres 213
2) La concrétisation du principe de coopération loyale dans le cadre de la reconnaissance mutuelle 217
a. Les obligations incombant aux autorités de l'État de reconnaissance 217
b. Les obligations incombant aux autorités de l'État d'émission 219
c. Les obligations mutuelles entre administrations 221
II. La construction de la confiance mutuelle entre administrations nationales : l'émergence d'une culture administrative européenne 223
A. La confiance mutuelle, un préalable indispensable à la reconnaissance mutuelle 223
1) Le caractère fondamental du principe de confiance mutuelle 223
2) Le contenu incertain du principe de confiance mutuelle 225
B. Les mesures d'accompagnement destinées à renforcer la confiance mutuelle 229
1) La voie étroite de l'harmonisation : les mesures d'accompagnement législatives 230
2) La voie détournée : les mesures d'accompagnement pratiques 232
a. Favoriser la connaissance mutuelle des autorités nationales 233
b. Faciliter la coopération des autorités nationales 235
c. L'emploi d'actes types, symbole d'une révolution silencieuse 240
Document 1. Permis de conduire de l'Union européenne : 244
Document 2. Visa Schengen 251
Document 3. Formulaire type de demande de visa 253
Document 4. Formulaire type pour notifier et motiver le refus, l'annulation ou l'abrogation d'un visa 254
Document 5. Formulaire type de refus d'entrée à la frontière 255

Document 6. Formulaire type d'autorisation de transfert de déchets 256
Document 7. Formulaire type E101 et instructions 257
Document 8. Formulaire type flore et faune sauvages menacées d'extinction 260

PARTIE 2 : LES MECANISMES DE L'EFFICACITE DES DECISIONS ADMINISTRATIVES ETRANGERES 267

Titre 1 : Les formes de l'efficacité des décisions administratives étrangères 269

Chapitre 1 : Les techniques de reconnaissance des décisions administratives étrangères 271
Figure 2. Les échelles de la reconnaissance 271
Section 1 : La reconnaissance directe ou la reconnaissance en vertu de la loi 273
I. Les mécanismes de reconnaissance directe : le modèle de la décision administrative transnationale 273
A. La notion de reconnaissance directe 273
B. Les cas de reconnaissance directe 275
1) Les catégories d'actes concernées par la reconnaissance directe 275
2) Reconnaissance directe « explicite » et reconnaissance directe « implicite » 278
C. Les modalités d'application de la reconnaissance directe 281
1) Les conditions de la reconnaissance directe 281
a. L'harmonisation des règles relatives à l'élaboration des décisions administratives transnationales 281
b. L'association des États membres au processus décisionnel national 284
2) La procédure de reconnaissance directe 286
II. Les effets de la reconnaissance directe 288
A. La reconnaissance de l'autorité positive de chose décidée de la décision étrangère 288
1) L'efficacité substantielle de la décision étrangère 289
2) Les conséquences du retrait, de l'annulation ou d'une modification de la décision étrangère 290
B. La reconnaissance de l'autorité négative de chose décidée de la décision étrangère 291
1) L'incompétence des autorités de l'État de reconnaissance pour se prononcer sur des demandes similaires 291
2) Les limites de l'autorité négative de chose décidée 293
a. La prise en compte des changements de circonstances 293
b. La reconnaissance du pouvoir discrétionnaire de l'État d'accueil 294
Section 2 : La reconnaissance indirecte ou la reconnaissance en vertu d'une décision nationale de reconnaissance 295
I. Les mécanismes de reconnaissance indirecte : le modèle de la décision de référence 295

A. La notion de reconnaissance indirecte 295
1) La reconnaissance indirecte des décisions administratives 295
2) La reconnaissance des attestations et des certificats 297
B. Les cas de reconnaissance indirecte 298
C. Les modalités d'application de la reconnaissance indirecte 300
1) Les conditions de la reconnaissance indirecte 300
2) La procédure de reconnaissance indirecte 301
II. Les effets de la reconnaissance indirecte 302
A. Les effets procéduraux de la décision étrangère 303
1) L'encadrement des compétences de l'État d'accueil 303
2) Les conséquences du retrait, de l'annulation ou d'une modification de la décision étrangère 305
B. La reconnaissance de la force probante de la décision étrangère 306

Chapitre 2 : Les techniques d'exécution des décisions administratives étrangères 311
Figure 3. Les échelles de l'exécution 311
Section 1 : L'exécution transnationale indirecte et l'assistance administrative 312
I. Les mécanismes d'exécution transnationale indirecte et d'assistance administrative 312
A. La notion d'exécution transnationale indirecte 312
1) L'appartenance de l'exécution transnationale indirecte à l'assistance administrative 312
2) Le rattachement de l'assistance administrative à la question de l'efficacité des décisions administratives étrangères 313
B. Les cas d'exécution indirecte et d'assistance administrative 315
C. Les modalités de l'exécution indirecte et de l'assistance administrative 317
1) Les conditions de l'assistance administrative 317
2) La procédure d'assistance administrative 320
II. Les effets de l'exécution transnationale indirecte et de l'assistance administrative 321
A. La reconnaissance de la force exécutoire de la décision administrative étrangère 322
1) Le caractère automatique et direct de la force exécutoire de la décision administrative étrangère 322
2) Les conséquences de la contestation et du retrait de la décision étrangère 325
B. L'utilisation des informations et des preuves collectées à l'étranger 326
C. Le droit applicable aux mesures d'assistance administrative et d'exécution transnationale indirecte 328
D. Le coût des mesures d'assistance administrative et l'affectation des sommes collectées dans le cadre de l'exécution transnationale indirecte 332
Section 2 : L'exécution transnationale directe ou l'accomplissement d'une activité publique à l'étranger 335
I. Les mécanismes d'exécution transnationale directe 335

A. La notion d'exécution transnationale directe 335
1) L'exécution transnationale directe inclut toute activité matérielle accomplie par un État sur le territoire d'un autre État 335
2) L'exécution transnationale directe exclut les activités matérielles accomplies dans le cadre d'une activité administrative commune 337
B. Les cas d'exécution transnationale directe 338
C. Les modalités de l'exécution transnationale directe 343
1) L'initiative de l'exécution transnationale directe 343
2) La remise en cause de la règle du consentement de l'État d'accueil à l'accomplissement d'une activité étrangère sur son territoire 344
II. Les effets de l'exécution transnationale directe 346
A. Le droit applicable aux mesures d'exécution transnationale directe 347
B. L'exercice atténué de la puissance publique 350

Titre 2 : Le contrôle des décisions administratives étrangères 355

Chapitre 1 : La compétence limitée des autorités nationales 357
Section 1 : L'absence de pouvoir de contrôle des décisions étrangères 359
I. L'incompétence de l'État d'accueil pour exercer un contrôle sur les décisions administratives étrangères 359
A. Les manifestations du principe 359
1) L'incompétence des autorités de l'État d'accueil pour annuler ou modifier une décision administrative étrangère 360
2) L'incompétence des autorités de l'État d'accueil pour s'opposer aux effets d'une décision administrative étrangère 361
B. L'explication du principe dans l'Union européenne 364
II. La compétence exclusive de l'État d'origine pour exercer un contrôle sur ses décisions administratives 366
A. La contestabilité des décisions administratives dans leur État d'origine 366
B. Les lacunes du système actuel 367
Section 2 : Les exceptions à l'absence de pouvoir de contrôle des décisions étrangères 371
I. Les exceptions écrites 371
A. Les motifs de non-reconnaissance et de non-exécution 371
1) Les motifs de refus fondés sur l'intérêt général 372
2) Les motifs de refus fondés sur le principe de proportionnalité 374
3) Les motifs de refus fondés sur la protection des droits et libertés individuelles 375
B. Le contrôle des conditions de délivrance de l'acte 376
1) Le contrôle des conditions de délivrance est prévu par le droit dérivé 377

2) Le contrôle des conditions de délivrance n'est pas prévu par le droit dérivé : la résistance des juridictions nationales 378
3) Le contrôle de l'inexistence de l'acte 381
II. Les exceptions non écrites 383
A. L'exception d'ordre public 383
1) L'impossibilité de recourir à l'exception d'ordre public national 383
2) La faculté limitée de recourir à l'exception d'ordre public européen 385
B. La fraude à la loi et l'abus de droit 390

Chapitre 2 : Les alternatives au contrôle par les autorités nationales 393
Section 1 : La coopération entre administrations nationales 394
I. Le dialogue entre administrations nationales 394
A. Le dialogue inter-administratif, une concrétisation du principe de coopération loyale 394
B. Le dialogue inter-administratif, un préalable à l'activation des clauses de sauvegarde 397
II. Les procédures administratives de règlement des différends 398
A. Les mécanismes de prévention des différends 399
B. Les mécanismes de règlement des différends 400
III. Le contrôle des mesures nationales de reconnaissance et d'exécution 401
A. Le système général du contrôle des mesures nationales de reconnaissance et d'exécution 402
B. Le cas particulier de la conversion des permis de conduire étrangers 407
Section 2 : L'intervention des organes de l'Union européenne 409
I. Le pouvoir de substitution des organes de l'Union européenne 409
A. Les organes de conciliation 410
B. Les organes de décision 412
II. La procédure en manquement devant la Cour de justice 416

CONCLUSION GENERALE 425
1) Quand l'exception devient la norme : le développement de la reconnaissance mutuelle des décisions administratives 425
2) L'efficacité transnationale des décisions administratives emprunte des formes variées 425
3) La gestion contentieuse des cas d'efficacité transnationale reste une question problématique 427
4) L'émergence de l'espace administratif européen 428
5) L'hypothèse du droit administratif transnational : le droit des relations administratives internationales 429
6) Une question laissée en suspens : la légitimité de l'activité administrative transnationale 430

BIBLIOGRAPHIE _____ **433**

TABLE DES ILLUSTRATIONS _____ **487**

INDEX THEMATIQUE _____ **489**

TABLE DES MATIERES _____ **495**

Titre : L'efficacité des décisions administratives étrangères dans l'Union européenne. Étude de droit administratif transnational

Résumé : La littérature juridique a montré que les décisions administratives adoptées par les administrations nationales dans le champ d'application du droit de l'Union européenne peuvent avoir des effets extraterritoriaux. En remettant en cause le principe de territorialité du droit public, ce phénomène ouvre un nouveau champ d'étude qui a pour objet la dimension transnationale de l'activité administrative. A travers l'étude de la coopération administrative entre Etats membres, ce travail explore la mise en place d'un système de reconnaissance des décisions administratives dans l'espace administratif européen.

Mots clés : Droit de l'Union européenne, Droit administratif européen, Reconnaissance des décisions administratives étrangères, Reconnaissance mutuelle, Confiance mutuelle, Procédures transnationales, Coopération administrative

---

Title: Recognition of Foreign Administrative Decisions in the European Union. A Transnational Administrative Law Study

Abstract: Legal literature has shown that the administrative decisions adopted by national administrations within the scope of EU law may have extraterritorial effects. By challenging the principle of territoriality of public law, this phenomenon opens a new field of study whose object is the transnational dimension of administrative activity. Through the study of administrative cooperation between Member States, this work explores the establishment of a system of recognition of administrative decisions in the European administrative space.

Keywords: European Union Law, European Administrative Law, Recognition of Foreign Administrative Decisions, Mutual Recognition, Mutual Trust, Transnational Procedures, Administrative Cooperation