

# TRENTIÈME ANNIVERSAIRE DU GROUPE EUROPÉEN DE DROIT PUBLIC

SEPTEMBRE 2019

BERTRAND MATHIEU\*

CHACUN d'entre nous participe à des groupes de recherches au sein desquels il retrouve chaque année certains de ses collègues, pourtant d'expérience il en est peu qui trente ans après connaissent la même vigueur et le même développement.

Le GEDP c'est d'abord la rencontre entre deux personnalités Spyridon Flogaïtis et Gérard Timsit, l'un brillant professeur de droit administratif à l'Université d'Athènes, docteur de Paris II Panthéon Assas, l'autre, l'un des spécialistes internationalement reconnu de la science administrative, professeur à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne. Au-delà de ces liens scientifiques et amicaux, ce sont les rapports historiques entre le droit public grec et le droit public français qui ont contribué à cristalliser cette rencontre. On ne saurait évoquer cette période sans rendre hommage à une troisième personnalité qui occupera un rôle essentiel dans la vie de ce Groupe, à savoir Guy Braibant qui, d'une certaine manière, apporte la caution du Conseil d'Etat, berceau du droit administratif moderne. C'est aujourd'hui, Guliano Amato, qui dans le cadre considérablement élargi de l'EPLO, on y reviendra, joue un rôle voisin de celui qu'avait tenu pendant de nombreuses années Guy Braibant.

Le GEDP, ce sont bien entendu un certain nombre de juristes réputés, je me garderai bien de citer tous les noms de ceux qui furent les pionniers de ce Groupe. Certains ont connu d'importantes car-

---

\* Professeur agrégé des facultés de droit, Conseiller d'Etat en service extraordinaire

rières politiques. J'évoquerai seulement le nom de Nicole Belloubet, habituée de Spetses et actuelle ministre de la justice française. La distinction que représente la "*laudatio*", c'est-à-dire une reconnaissance du Groupe à ses membres les plus éminents, permet d'évoquer quelques noms, on me pardonnera de me limiter aux plus familiers, parmi lesquels, Denis Lévy, Edoardo García de Enterriá, Epaminondas Spiliotopoulos, Sir David Williams, Lord Woolf, Prodromos Dagtoglou, Tim Koopmans, Gunter Püttner, Lorenzo Martín-Retortillo, Sabino Cassese, Sir Stephen Sedley, Il Han Özay, Christian Starck. Les discours prononcés à cette occasion ont permis, non seulement d'honorer les récipiendaires, mais de tresser un lien entre les générations. Ainsi il me souvient de la "*laudatio*" de Jean Rivero prononcée par Michel Fromont, l'un de ses élèves, alors qu'il m'est revenu l'honneur de prononcer celle de Michel Fromont, qui fût mon maître. Il en est également résulté de solides amitiés: je me bornerai à citer parmi nos amis grecs, Kostas Mavrias et Antoine Pantélis.

Le GEDP c'est aussi un lieu magique entre tous: Spetses, à tel point qu'il était courant de le désigner sous le nom du Groupe de Spetses. On me permettra quelques souvenirs, alors que je fête moi-même le vingt-cinquième anniversaire de ma participation à ce Groupe où je fus adoubé sur proposition de Bernard Pacteau. Comment ne pas évoquer l'hôtel Posseidonion, fier vaisseau sur le quai face à la mer, édifié en 1914, et dont les splendeurs fanées ajoutaient au charme de nos rencontres; la promenade matinale vers le collège, lieu de nos réunions, face à une mer étincelante le matin, rouge le soir, de cette teinte de la Méditerranée si particulière à la Grèce et dont parle Homère; la réception à la mairie de Spetses à l'occasion de l'Armata, qui nous faisait découvrir l'attachement profond de la Grèce à une histoire tourmentée et à ses racines dont la religion n'était pas absente. Si Spyros Flogaïtis maintenait une stricte discipline afin que certains d'entre nous résistent à la tentation des plages, le dimanche était l'occasion d'une excursion, pique-nique, en bateau vers l'une des plages de l'île ce qui permettait de renforcer des liens amicaux parfois également noués à l'occasion de dîners dans l'une des tavernes de l'île, voire de quelques pas de danses de Sirtaki avec les étudiants grecs qui contribuaient au bon déroule-

ment de la réunion, et notamment à une intendance complexe qui permettait une prise en charge à l'aéroport d'Athènes jusqu'au Pirée puis du Pirée à Spetses par un flying dolphin, pur produit de la technologie soviétique, dont la vitesse et le confort se payait au prix d'un long panache de fumée noire produite par ses puissants moteurs diesels.

Mais je ne veux pas m'attarder à cette évocation dont la nostalgie n'est pas absente.

Sous l'impulsion de Spyridon Flogaïtis, qui à ses talents d'universitaire ajoute ceux d'un remarquable bâtisseur et d'un chef d'entreprise hors pairs, le Groupe a véritablement changé de dimension entre 2004 et 2007, lorsque a été créée l'Organisation européenne de droit public. Cette organisation a alors conduit à une mutation qu'aucun centre de recherche n'a, à ma connaissance, connue. Organisation internationale, à laquelle adhèrent, notamment, des Etats - je me permets une rapide incidente pour exprimer mon regret que la France tarde à concrétiser son adhésion, pour des raisons administratives tout à fait subalternes -, reconnue récemment comme observateur à l'ONU, l'EPLO est devenue un acteur incontournable du droit public, voire du droit dans la quasi-totalité du monde. Pour ne citer que quelques-unes des branches de son activité, je mentionnerai l'Académie qui, en marge de la réunion du Groupe, réunit en Université d'été des étudiants de nombreuses nationalités, l'Ecole européenne de droit et de gouvernance (*European Law and Governance School - ELGS*), projet ambitieux qui fédère de prestigieuses universités en vue de la délivrance de diplômes mutuellement reconnus.... L'EPLO se veut également un lieu de dialogue entre les cultures, notamment les cultures européennes, celles de l'Europe de l'Est, à laquelle il convient d'associer la Russie, de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Ouest. Il faut rendre hommage à notre président qui a su surmonter les barrières idéologiques et les excommunications, malheureusement de plus en plus fréquentes, pour permettre à des russes, à des ukrainiens, à des hongrois, à des allemands, à des grecs, à des turcs, à des iraniens... de débattre en scientifiques, librement, pour comprendre, échanger et non donner des leçons de morale. Ce sont aussi des continents peu explorés qui se sont ouverts aux juristes européens, en Asie centrale par exemple.

La Grèce, pont entre l'orient et l'occident, se prête fort bien à cette mission. Le Groupe qui réunissait quelques dizaines de membres est ainsi devenu une société où il convient de compter en centaine, il a investi des lieux plus commodes à son activité avec ce bel ensemble immobilier de Legrena et ce magnifique immeuble superbe-ment restauré au sein de l'Athènes antique. Il bénéficie d'une admini-nistration particulièrement efficace et dont les compétences ont été élargies aux dimensions de l'EPLO. Un seul regret personnel, la perte de ce bilinguisme qui caractérisait les activités du Groupe, et il ne s'agit pas que de la récrimination d'un "handicapé linguistique", mais du souci du maintien du pluralisme des cultures juri-diques dont les langues sont le vecteur.

Le GEDP, c'est surtout une riche production dont rend compte, tout particulièrement, mais pas exclusivement la *Revue européenne de droit public*. Cette *Revue* publie notamment, dans l'un de ses numéros annuels, les travaux du Groupe européen de droit public. C'est l'occasion de revenir brièvement sur les thèmes abordés et la manière dont ils rendent compte de l'évolution du droit public de-puis trente ans. Je m'en tiendrai à quelques observations générales.

Un regard sur les différents thèmes abordés depuis 1992, permet de relever un certain nombre de phénomènes.

Si en 1992, le thème retenu, "*La procédure des actes administra-tifs*", est un sujet de droit administratif des plus classiques, mais dont les mutations méritent d'être étudiées, au fil des années le champ d'investigation va s'étendre. On peut d'abord relever que le choix des thèmes réalise un équilibre entre les aspects les plus théo-riques du droit public (par exemple, "*Les fondements du droit pu-blic moderne en Europe*" en 1997 et "*Conceptions et méthodes de raisonnement du nouveau droit public*" en 2010) et la prise en considération de phénomènes d'actualité pour lesquels le droit pu-blic constitue un instrument pertinent d'analyse (les privatisations en 1993, la radiotélévision en 1995, le risque en 2002, les religions en 2004, la sécurité en 2007, la crise économique en 2012, la soli-darité en 2013, le Brexit en 2018...).

Sans que l'analyse soit exhaustive, trois évolutions majeures du droit public révélées par les travaux du Groupe peuvent être mises en exergue.

La première tient à la manière dont la construction européenne s'est peu à peu juridicisée par la création d'un droit public européen. De ce point de vue, l'on peut considérer que l'Europe s'est essentiellement construite par le droit et tout spécifiquement l'activisme des juges européens. La tentative d'édition d'une Constitution européenne (question abordée en 2003) marque une étape dont l'échec, s'il est révélateur des ambiguïtés dont souffre la construction européenne, ne doit pas masquer la construction d'un véritable ordre juridique qui, matériellement, présente des caractéristiques constitutionnelles (le sujet retenu en 2006 "*La citoyenneté dans l'Union européenne*" en témoigne). La place occupée par les droits supranationaux et internationaux a conduit à la construction de plusieurs ordres juridiques (national, européens et international) qui se superposent et s'imbriquent sans obéir à une hiérarchie de type kelsénienne. En 2005, le thème de "*L'internationalisation du droit public*" rend clairement compte de cette évolution qui bouscule les concepts de souveraineté et de démocratie (dont la crise est prise en compte en 2014 sous l'intitulé "*Nouveaux défis de la démocratie*"), tout en attribuant aux juges la fonction de régulateurs des rapports de systèmes. Ce rôle du juge traverse nombre des thèmes retenus pour nos travaux ("*Vers une protection judiciaire unifiée en Europe (?)*", 1996; "*La protection des droits de l'homme en Europe: juges nationaux et européens*", 2000; "*Le droit public et les juges*", 2011).

La seconde évolution tient à la manière dont les droits fondamentaux ont peu à peu envahi le champ du droit, et notamment celui du droit public. Le thème retenu pour l'année 1994 "*Administration publique et droits de l'homme: le cas des étrangers non européens*" est parfaitement représentatif de cette évolution. Par ailleurs, au sein des droits fondamentaux, le principe d'égalité, sujet de la réunion de 1998, occupe une place centrale dont la portée mériterait une analyse réactualisée. Cette évolution a conduit à atténuer les spécificités du droit public et, en particulier, celles du droit administratif. Droit de l'Etat, droit des prérogatives de puissance publique, le droit public est devenu de plus en plus perméable à la prise en compte des droits individuels. La formulation retenue en 2016 pour un thème voisin de celui retenu en 1994 "*Droit sans frontières: citoyenneté et immigration en Europe*" témoigne de la concurrence

entre la notion de souveraineté, à laquelle se rattache celle de citoyenneté, et les droits des personnes étrangères. Si le phénomène n'est pas nouveau, alors que la jurisprudence administrative française, sous la III<sup>ème</sup> République avait suppléé, pour partie, à l'absence de constitutionnalisation des droits de l'homme, il a pris une ampleur considérable, notamment sous l'impulsion de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Cette évolution n'est pas sans présenter certaines ambiguïtés dont témoignent, par exemple, la difficulté à appréhender la liberté d'expression (thème retenu en 2017), autant sollicitée qu'elle tend à se réduire. C'est un nouvel équilibre qu'il convient de rechercher, alors que l'intérêt général, l'intérêt public, sont moins prégnants aujourd'hui et trop souvent écartés au regard d'une conception, que l'on peut juger excessivement individualiste, des droits fondamentaux. Or cette rupture d'équilibre est susceptible d'affecter le rôle des pouvoirs publics et la solidité du tissu social qui constituent la condition même de la préservation de ces mêmes droits individuels. En la matière, le droit public garde sa spécificité et a un rôle important à jouer dans une société qui ne peut être régulée que par le libre jeu des droits et des interactions individuels.

Un autre phénomène marquant est celui de l'atténuation des frontières entre les disciplines juridiques. La reconstruction du droit à partir et autour des droits fondamentaux n'est d'ailleurs pas étrangère à ce phénomène. En ce sens, le droit administratif, discipline phare du droit public a vu son étoile pâlir, face notamment au développement du droit constitutionnel, de sa juridictionnalisation et à la constitutionnalisation des différentes branches du droit, le droit constitutionnel étant lui-même concurrencé par les droits européens. Ce phénomène a incontestablement permis au droit public de s'intéresser à des disciplines qui lui étaient étrangères, par exemple l'économie (*"Le droit public et la crise économique"* en 2012, *"La nouvelle gouvernance économique européenne"* en 2015). Le développement considérable du champ d'action de l'EPLO témoigne de ce phénomène, il dépasse incontestablement les frontières dans lesquelles s'inscrivait le droit public, il y a trente ans en 1989.

Alors que le droit public était inscrit dans des frontières, les échanges au sein d'un Groupe européen, mais devenu assez large-

ment international, ont permis d'ouvrir l'horizon de la recherche en prenant en compte un droit public constitué de normes à la fois nationales, européennes et internationales, ce qui constitue une profonde mutation.