

EXPRESII ALE UNITĂȚII STATULUI DIN PERSPECTIVA DOCTRINEI CLASICE A DREPTULUI ADMINISTRATIV

Marie LEONTE¹⁵⁴

<https://doi.org/10.59295/csienu2025.26>

Rezumat: *Fundament al statului național, în temeiul art. 4 lin. (1) din Constituția României și art. 10 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, ideea de unitate a poporului precedă și, totodată, orientează în concret, prin norme și proceduri, funcționarea eficientă a autorităților și instituțiilor statului. Pentru a încerca să oferim o cheie de lectură cât mai aproape de doctrina clasică a dreptului administrativ, pentru acțiunile care, în practică, apar, pe de o parte, ca tot atâtea forțe centrifuge, de împiedicare a cooperării între instituțiile statului, iar pe de altă parte, ca forțe centripete pentru coeziunea statului național unitar, teoria instituției generalizată de Maurice Hauriou la începutul secolului XX își găsește rezonanțe contemporane și aruncă o lumină nouă asupra Statului ca instituție corporativă: instituție – persoană, acesta este, în egală măsură, o idee de operă determinată (aceea a administrației și publice) și o idee de operă nedeterminată, de conducere (aceea a guvernului politic). Totodată, fiecare cetățean poartă în el ideea de Stat și este subiectul acestei idei, având riscurile și răspunderea reușitei acestuia.*

Cuvinte cheie: unitate, perenitate, stat de drept, drept administrativ, instituție persoană, Maurice Hauriou, temei juridic, finalitate.

EXPRESSIONS DE L'UNITE DANS LA PERSPECTIVE DE LA DOCTRINE CLASSIQUE DU DROIT ADMINISTRATIF

Abstract : *Fondement de l'État national, conformément à l'art. 4 lignes. (1) de la Constitution roumaine et à l'art. 10 al. (1) de la Constitution de la République de Moldavie, l'idée d'unité du peuple précède et, en même temps, oriente concrètement, à travers des normes et des procédures, le fonctionnement efficace des autorités et des institutions de l'État.*

Pour tenter d'offrir une clé de lecture la plus proche possible de la doctrine classique du droit administratif, pour les actions qui, en pratique, apparaissent, d'une part, comme autant de forces centrifuges, empêchant la coopération entre institutions étatiques, et d'autre part, comme des for-

154 Avocat au Barreau de Paris, Maître de conférences associé à l'Université "Stefan cel Mare" Suceava, m.leonte.univ@gmail.com

ces centripètes de cohésion de l'État national unitaire, la théorie de l'institution généralisée par Maurice Hauriou au début du XX^e siècle trouve des résonances contemporaines et apporte un éclairage nouveau sur l'État comme institution corporative : institution - personne, c'est également une idée d'œuvre déterminée (celui de l'administration publique) et une idée d'œuvre indéterminée, de leadership (celui du gouvernement politique). En même temps, chaque citoyen porte en lui l'idée d'État et est le sujet de cette idée, assumant les risques et la responsabilité de sa réussite.

Mots clés : unité, pérennité, Etat de droit, droit administratif, personne institution personne, Maurice Hauriou, base juridique, finalité.

Introduction

Fondement de l'État national, énoncé comme tel à l'art. 10 alinéa 1 de la Constitution de la République de Moldavie et à l'art. 4 alinéa 1 de la Constitution roumaine, l'idée d'*unité* du peuple précède et, en même temps, oriente concrètement, à travers des normes et des procédures, le fonctionnement efficace des autorités et des institutions de l'État. En France, l'idée d'unité est singulièrement soulignée à travers l'affirmation de l'*indivisibilité* de la République, entérinée à l'art. 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958¹⁵⁵.

Afin de pouvoir répondre aux multiples questionnements qui se posent quant aux expressions de l'unité dans un Etat de droit, la théorie de l'institution de Maurice Hauriou - auteur dogmatique du droit administratif français, façonnée à partir de son fascicule "La théorie de l'institution et de la fondation"¹⁵⁶ (1925), jette un précieux éclairage sur les sujets de droit dont l'activité est régie par ce principe et les mutations contemporaines de celui-ci.

Comment l'impératif d'unité modèle-t-il les interactions entre les institutions ? A-t-il un impact sur les interactions entre les citoyens et l'administration ?

L'on ne saurait imaginer le droit administratif sans avoir accordé sa

155 Cette affirmation remonte à l'art. 1er de la Constitution du 27 octobre 1946. V. Michel VERPEAUX, "L'unité et la diversité dans la République", in *Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel* n° 42 (Le Conseil Constitutionnel et les collectivités territoriales), janvier 2014 ;

156 Hauriou, Maurice, "La théorie de l'institution et de la fondation", in *Cahiers de la Nouvelle Journée*, n°4, *La cité moderne et les transformations du droit*, Paris, Librairie Bloud & Gay, 1925, pp. 1-45.

juste importance à la définition de l'institution du doyen Hauriou : *"une institution est une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social ; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes ; d'autre part, entre les membres du groupe social intéressé à la réalisation de cette idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures"*¹⁵⁷.

Afin de mieux comprendre l'influence de cette théorie, il convient de rappeler que, dans la doctrine de Hauriou, il y a deux types d'institutions, celles qui se personnifient (comme l'État, les associations, les syndicats etc.) et celles qui ne se personnifient pas, les institutions – choses, dont le premier exemple est la règle de droit établie socialement.

Aussi, l'unité de l'État est une valeur positive, qui inscrit l'État parmi les institutions – personnes, dans lesquelles *"le pouvoir organisé et les manifestations de communion des membres du groupe s'intériorisent dans le cadre de l'idée de l'œuvre"*¹⁵⁸. On peut en déduire que, loin d'être un principe de limitation, l'unité représente la quintessence d'un vouloir vivre ensemble, une réalisation de tous les jours, qui s'accomplit via des procédures, dans le cadre du pouvoir organisé.

Ernest Renan n'en parlait pas différemment quand il évoquait, dans sa fameuse conférence prononcée à la Sorbonne le 11 mars 1882, la part de sentiment qu'il y a dans la nation (entendre État), qui est *"une âme, un principe spirituel"*¹⁵⁹ constitué de deux choses, l'une étant le passé héroïque, les grands hommes, la gloire, le capital social sur lequel on assied une idée nationale et l'autre étant *"le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage qu'on a reçu indivis"*¹⁶⁰.

Afin de pouvoir comprendre la logique du doyen de Toulouse, il convient de mettre en exergue les trois éléments dans lesquels le maître scinde de toute institution corporative – dont l'État : premièrement, l'idée de l'œuvre à réaliser, deuxièmement, le pouvoir organisé mis au service de cette idée pour sa réalisation et troisièmement, les manifestations de com-

157 Hauriou, M., op. cit., p. 10

158 *Idem*, p. 11.

159 RENAN, Ernest, Discours prononcé à la Sorbonne, 11 mars 1882.

160 *Idem*. La formule reprise souvent est celle-ci : *"L'existence d'une nation est (pardonnez-moi cette métaphore) un plébiscite de tous les jours, comme l'existence de l'individu est une affirmation perpétuelle de vie"*. *Ibidem*.

munion qui se reproduisent dans le groupe social. L'idée de l'œuvre à réaliser comprend, dans le cas de l'État, "le domaine de la fonction qui est celui de l'administration et du train déterminé des services"¹⁶¹, mais il y a également „le domaine de l'idée directrice qui est celui du gouvernement politique, lequel travaille dans l'indéterminé"¹⁶².

La doctrine ultérieure a maintenu l'existence de ce clivage. Les règles juridiques se distinguent de la phénoménologie politique, car "la politique instaure des relations originales"¹⁶³ qui se distinguent de celles que connaît le juridique.

Quant au pouvoir organisé du gouvernement, les bases de celui-ci, selon Hauriou, "se ramènent à deux principes, celui de la séparation des pouvoirs et celui du régime représentatif"¹⁶⁴.

Quand bien même nous serions tentés d'attribuer la charge de veiller à l'unité de l'État au seul pouvoir organisé, il existe, dans la logique de Hauriou, une troisième variable aux côtés des institutions organisées : l'individu, qui a la responsabilité, la charge, de préserver l'harmonie et d'éviter les dissensions, parce qu'il est sujet de l'État comme idée de l'entreprise à réaliser: aux termes de Hauriou, cela veut dire que chaque ressortissant a les risques et les responsabilités de la réussite de cette idée.

Il convient de rappeler, ici, une mise au point plus récente, faite de manière succincte, selon laquelle "L'hyperdémocratie ne doit pas tuer la démocratie. L'État, quant à lui, porte la responsabilité première du respect des valeurs et principes"¹⁶⁵.

Cela nous permet d'esquisser une vue transversale à travers laquelle on aperçoit un système complexe de principes, mécanismes et institutions, car en réalité, simultanément, concernant les institutions, l'État lui-même et les individus, plusieurs tensions sont à l'œuvre, certaines vertueuses, d'autres délétères : d'une part, les évolutions institutionnelles inévitables, d'autre part, les variations d'intensité dans l'adhésion des individus au projet d'unité nationale.

161 Hauriou, M., *op. cit.*, p. 13

162 *Ibidem.*

163 Terré, F., Molfessis, N., *Introduction générale au droit*, 15^e édition, éd. Dalloz, Paris, 2023, p. 145.

164 Hauriou, M., *op. cit.*, p. 17.

165 GILLES, Rolland, Général d'armée, "Restaurer l'unité nationale est une priorité", in *Les Echos*, 26 déc. 2018 ;

I. L'unité nationale entre mouvement et stabilité

La démocratie n'est pas une dogmatique abstraite, mais un effort concret d'équilibre et d'adaptation¹⁶⁶, le fait des plus de 100.000 institutions à l'œuvre dans un Etat moderne de taille moyenne, structurées selon une logique de mécanisme avec ses rouages, au quotidien (A.) qui fonctionne tant qu'il est coordonné selon des règles bien définies et des principes dont le premier est celui de la coopération, dans un souci de résultat (B.)

A. Le temps court : l'obligation de moyens

L'unité d'État se maintient grâce à des opérations juridiques de structuration des fonctions réalisées à travers l'administration¹⁶⁷, à caractère répété et reliées entre elles par des procédures¹⁶⁸.

Dans la logique de Hauriou, la séparation des pouvoirs et des compétences, qui fonctionne grâce à la multiplication des organes, empêche le pouvoir d'être une simple force, et le transforme, bien au contraire, en un pouvoir de droit, susceptible de créer du droit. Dans ce sens, Hauriou considère qu'"*un corps n'est rien sans ses organes et il ne veut que par eux, mais il faut que ceux-ci veuillent pour lui et non pas pour eux-mêmes*"¹⁶⁹.

Au sens organique, l'idée déterminée de l'État est composée des institutions, organismes, organes, agences, autorités, de structures et de personnel, ce que Hauriou appelle "*le train déterminé des services*"¹⁷⁰.

Les institutions, les autorités publiques, organes d'État ou des collectivités territoriales, les autorités de l'administration publique, les autorités délibératives et exécutives au niveau des collectivités territoriales et leurs groupements, sont des sujets de droit administratif, conçus pour la satisfaction de l'intérêt public.

D'un point de vue fonctionnel, dans l'État de droit, le fonctionnement correct des institutions est créateur de synergies et gage d'efficacité. Pour ce qui est de l'organisation administrative, la myriade d'institutions ne

166 Archambault, P., Préface aux *Cahiers de la Nouvelle Journée*, op. cit., p. VI.

167 Pour aller plus loin, Serrand, Pierre, *Droit administratif, Tome 1: les actions administratives*, P.U.F., Paris, 2024;

168 Pour aller plus loin, v. Association Française pour la Recherche en Droit administratif, *Droit administratif général et droit administratif spécial*, éd. Dalloz, 2024;

169 Hauriou, M., op. cit., p. 18.

170 *Idem*, p. 13.

peuvent fonctionner à l'unisson que si elles obéissent à une somme de principes qui, dans les démocraties modernes, sont codifiés dans les Constitutions et les Codes administratifs.

Hauriou s'y réfère, de façon restrictive, lorsqu'il parle du principe de *représentativité*, mais il convient de compléter ce principe de fonctionnement de l'administration avec ceux de la légalité, de l'égalité, de la transparence, de la proportionnalité, de la satisfaction de l'intérêt public, de l'impartialité, de la continuité, de l'adaptabilité¹⁷¹, de la saisine d'office, de la bonne foi, l'impartialité, le respect du terme raisonnable, l'efficacité, la sécurité des rapports juridiques, de la motivation, la compréhensibilité et la transparence des actions des autorités publiques, de la communication, la coopération, la loyauté et la responsabilité¹⁷².

Ces principes sont appelés à évoluer, en lumière des principes de droit administratif européen (principes de légalité, de proportionnalité, de subsidiarité, de justice procédurale, d'égalité et non-discrimination, de précaution, de sécurité juridique et confiance légitime, de bonne administration, de transparence institutionnelle et accès aux documents, de coopération et d'intégration etc.)¹⁷³, au gré des besoins de la pratique des interactions entre les autorités de l'administration et les citoyens.

Le doyen Hauriou soulevait, déjà, le problème de l'évolution dans le temps des institutions et autorités publiques, de manière plus drastique, en évoquant la vie et la mort des institutions. En ce sens, l'on peut remarquer que la réorganisation successive des autorités et des institutions publiques se fait toujours dans le but de rendre efficace leur fonctionnement¹⁷⁴.

L'un des curseurs les plus prisés en ce sens par l'Etat est précisément la structuration des prérogatives de chaque échelon administratif et des moyens mis à disposition de chacune des administrations : préserver l'équilibre fin entre déconcentration et décentralisation continue de repré-

171 Le *Code administratif de la Roumanie*, adopté par l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n°57/2019 (art. 6 à 13),

172 *Code administratif de la République de Moldavie*, n° 116 / 19.07.2018 (art. 21 – 35).

173 V. notamment sur ce point, Dutheil de la Rochere, Jacqueline, Auby, Jean-Bernard, sous la dir. de, *Droit administratif européen*, ouvrage coll., Ed. Bruylant, 2008; Pupăzan, G. C., *Droit administratif européen. Notes de cours / Drept administrativ european. Note de curs*, Ed. Hamangiu, Bucarest, 2019, pp. 91-113;

174 V. en ce sens, l'exemple de l'Union européenne et les principaux soubresauts en termes d'organisation des institutions, SAURUGGER, Sabine, *Théories et concepts de*

senter, dans le droit administratif contemporain, l'un des leviers privilégiés d'équilibrage pour permettre, via la réalisation des principes d'autonomie locale, de subsidiarité et proportionnalité, une action plus proche des administrés et, partant, acceptée par ceux-ci comme étant plus légitime.

Somme toutes, le fonctionnement des institutions de l'État de droit se rapproche le plus de la forme sociétaire qui consiste à participer à une œuvre commune, dans laquelle les institutions, agences, organes, organismes, autorités, mus par des intérêts communs, constituent une entreprise dans laquelle les droits de tous sont égaux et le profit réalisé – le bien-être de tous – est réparti entre les "associés" à l'entreprise "Etat de droit".

B. Le temps long : l'obligation de résultats

Il est plus aisé de faire fonctionner les institutions de l'Etat sur la base de principes de droit administratif classique que de contrôler les sens des décisions adoptées par des individus – soient ils technocrates ou hommes politiques. Pour autant, il est quelque chose qui dépasse le simple fonctionnement régulier de l'appareil étatique, qui implique que l'on dépasse les principes écrits de droit administratif, pour passer à un mode de fonctionnement correspondant à une finalité supérieure : l'unité de l'Etat en fait partie.

Dans le même sens, la coopération a ceci de particulier qu'elle met à l'œuvre tous les rouages de l'État, qui, aussi bien conçues et structurés qu'ils soient, ne sauraient perdurer s'ils n'étaient pas créés pour et ne se maintiendraient dans un but commun, le bien-être des citoyens. Le peuple¹⁷⁵ est le dépositaire de la souveraineté de l'État, qui, à son tour, ne réalise sa pleine puissance que par son expression complète.

A cet effet, l'unité affichée comme trait caractéristique de l'État de droit – unitaire – est partie d'un *cercle vertueux*, qui commence par un impératif et finit par donner à la collectivité le sens de la pérennité, de la permanence de l'État.

L'unité est une caractéristique de l'Etat : mais, paradoxalement, elle

l'intégration européenne, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2009. esp. 193 et. s. ; Blin, O., *Droit institutionnel, matériel et contentieux de l'Union européenne*, 5^e édition, éd. Bruylant, coll. Paradigme, 2022.

175 Tant la souveraineté que le peuple, son dépositaire, sont uniques dans un Etat : V. Verpeaux, M., "L'unité et la diversité dans la République", in *Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel* n° 42 (Le Conseil Constitutionnel et les collectivités territoriales), janvier 2014 ;

est, à ce titre, trop *éloignée* des administrés et des gouvernés pour que le fonctionnement quotidien des pouvoirs publics organisés – administration, pouvoir législatif, pouvoir judiciaire – soit régi directement par le principe de "l'unité de l'Etat" comme un principe fonctionnel, de travail.

En revanche, l'unité se donne à voir à travers les expressions de la coopération active, c'est à dire par une action d'ensemble, où chacun des participants ayant des intérêts en commun, contribue, apporte son concours à l'œuvre commune.

La coopération (*cum* lat, avec – *operare* lat. faire quelque chose, agir), prend de multiples formes : structurées (dans l'administration), ou spontanées (dans la société civile), verticales comme la concertation entre les gouvernants et les gouvernés, ou encore horizontales comme la solidarité entre citoyens pour gérer une situation de crise. En ce sens, la coopération loyale entre les institutions prend contour, comme un principe distinct, en voie de cristallisation¹⁷⁶ suivant l'exemple du droit administratif européen¹⁷⁷.

La doctrine administrative¹⁷⁸, a réussi, à juste titre, à classifier les concepts à même de contenir ces rapports complexes de droit administratif, qu'ils soient *des rapports de subordination/ superordination* (rapports entre le Gouvernement et les ministères ; entre le Gouvernement et d'autres autorités centrales subordonnées ; entre les ministères et les autorités centrales de spécialité qui leur sont subordonnées) ; *des rapports de collaboration* (entre les autorités locales, entre le Président et le Gouvernement)

176 Ainsi que le rappelle I. Cochișu, la Cour Fédérale Allemande a consacré le principe constitutionnel de la loyauté fédérale - Bundestreue – concernant la coopération et le respect entre les organes de l'État - Organtreue en réponse à une plainte individuelle. Pour ce qui est de la Roumanie, La Cour Constitutionnelle a interprété l'obligation de la loyauté constitutionnelle à partir d'un principe expressément prévu dans la Constitution, la séparation et l'équilibre des pouvoirs dans l'Etat. Le principe fut invoqué dans les rapports du Parlement avec le Gouvernement, et avec les instances judiciaires, mais également dans ceux du Président de la Roumanie avec le Premier ministre. V. Cochișu, I., "Constitutionnalisation du principe de la loyauté constitutionnelle", in *Bulletin de la Cour Constitutionnelle*, 2013, pp. 7-14.

177 L'art. 4 alinéa 3 T.U.E. mentionne expressément le principe de la coopération loyale fonde sur le respect et l'entraide entre l'Union et les Etats – membres dans la réalisation des missions qui leur incombent conformément aux traites. En ce sens, v. aussi, Militaru, I. N., *Dreptul Uniunii Europene. Cronologie. Izvoare. Principii. Instituții. Piața internă a Uniunii Europene. Libertățile fundamentale*, ediția a 3-a, Ed. Universul Juridic, 2017, București;

178 Verdinaș, V., *Droit administratif. Doctrine, pratique et jurisprudence/ Drept administrativ. Doctrină, practică și jurisprudență*, XIV^e, éd. Universul Juridic, 2023, p. 93.

ou encore *des rapports de tutelle administrative* (entre le préfet et les autorités de l'administration locale).

Sans égard à l'objectif pratique poursuivi, qu'il s'agisse du fonctionnement optimal des institutions et des autorités publiques ou même de la cohésion de la société, le résultat est la stabilité et l'immanence de la forme d'organisation qu'est l'Etat : la mise est autrement plus importante.

Le rapport de chaque institution, la tension qui anime les fonctionnaires, les élus et le personnel administratif, est la même. Mais qu'en est-il des citoyens ordinaires, sont-ils concernés par ces idées de coopération, de cohésion, voire d'unité de l'Etat ?

II. L'unité nationale entre harmonie et dissensions

L'unité de l'Etat est un projet entre adhérents, qui ne sont autres que les citoyens unis entre eux et avec l'Etat par le lien de citoyenneté. Hauriou n'hésite pas à parler du fait que les sujets de l'Etat encourent un risque personnel dans la réalisation ou la non-réalisation de l'entreprise et se comportent, en somme, comme des "*actionnaires de l'entreprise de l'Etat*"¹⁷⁹. Si Hauriou entendait rapprocher le lien qui unit les citoyens et l'Etat du concept contemporain d'*affectio societatis*¹⁸⁰ en droit des sociétés, cela ne veut pas dire que l'Etat devrait être gouverné, pour l'auteur, comme une entreprise et il est bien entendu que, pour le théoricien du droit administratif, l'idée d'entreprise à réaliser se conçoit comme une idée abstraite.

La perspective de Hauriou, novatrice pour l'époque, est celle d'un individu qui porte en lui-même les risques et la responsabilité de la réussite de l'idée d'Etat et qui nous donne une clé d'interprétation concernant le fait que les variations en termes d'adhésion des individus au projet d'entreprise (Etat) à réaliser, rejaillissent sur les réussites (A.) et les mésaventures (B.) de celui-ci.

A. Les forces centripètes

Lorsqu'il considère que chaque ressortissant (notion qui doit être entendue au-delà de la notion de citoyenneté) porte en lui l'idée de l'Etat et qu'il est le sujet de cette idée, Hauriou fait une distinction entre l'idée, qui existe

179 Hauriou, M., *op. cit.*, p. 16

180 En droit des sociétés, l'*affectio societatis* représente l'intention des associés de collaborer au développement de l'activité commerciale en vue de la réalisation et du partage des bénéfices.

de manière autonome, au-delà des individus, et l'entreprise à réaliser, la concrétisation de cette idée.

Formulée autrement, l'idée d'unité comme fondement de la communauté *préexiste* à l'entreprise à réaliser, qui est à la fois sa *concrétisation* et - en supplémentant la démonstration - son *maintien* par l'action des individus.

Tant que l'action des individus est régie par la hiérarchie des normes, dans le respect de la conventionnalité et de la constitutionnalité¹⁸¹, par l'attachement au respect des libertés individuelles¹⁸² et exercées en collectivité¹⁸³ et des valeurs constitutionnelles, le résultat est le fonctionnement harmonieux des circuits décisionnels, de l'adoption à l'application de la loi.

La relation entre les citoyens/ résidents et l'Etat se fonde alors sur deux adhésions, deux relations abouties, la relation représentative¹⁸⁴ et la relation administrative¹⁸⁵. Cette dernière a fait l'objet d'études très intéressantes qui, partant de l'idée que l'action administrative est au service des citoyens, ont salué la naissance d'un concept de "*citoyenneté administrative*"¹⁸⁶, qui donne une "*cohérence d'ensemble d'appareils administratifs toujours plus éclatés, en France comme ailleurs*"¹⁸⁷.

Dans un tel fonctionnement harmonieux encadré par des normes juridiques et animé par la même conviction d'une idée générale à réaliser, l'Etat – institution personne – est à même de perdurer et de maintenir son unité à travers l'exercice effectif de ses fonctions régaliennes.

Car rien n'est plus démonstratif, en termes d'unité de l'Etat, que l'exercice de la souveraineté, tant sur le plan interne, exprimé à travers les fonc-

181 V. sur ce sujet, Drago, Guillaume, *Contentieux constitutionnel français* (5e édition), PUF Thémis, Droit, 2020 ;

182 En ce sens, C.A. COLLIARD, R. LETTERON, *Libertés publiques*, 8e éd., Paris: Dalloz, 2005 ;

183 La discussion est plus ample en ce qui concerne ce sujet. Toutefois, restons-en aux droits tels le droit au développement, à la paix, à un environnement et un cadre de vie sain, etc.

184 Avec les décideurs mandatés via le processus électoral, mais non seulement.

185 En ce sens, l'un des concepts les plus intéressants en droit américain est celui de circonscription administrative, qui a inspiré, entre autres, un certain nombre de mécanismes de fonctionnement de la Commission européenne.

186 Dumont, G., *La citoyenneté administrative*, thèse, Univ. Panthéon-Assas Paris II, 2002, p. 507.

187 *Idem*, p. 508.

tions régaliennes, que sur le plan international, par le truchement d'engagements internationaux souscrits¹⁸⁸ au service des objectifs de l'Etat et maintenus par celui-ci à son avantage¹⁸⁹.

C'est au seul et unique Etat, sur un territoire donné, qu'appartiennent les prérogatives régaliennes de dire le droit, d'octroyer la citoyenneté, de battre monnaie, de faire la guerre/ de représenter la communauté étatique dans les interactions avec l'extérieur. Les administrativistes ont même donné pour fondement direct la prise en charge par les pouvoirs publics de certains besoins sociaux et rappelé que quelques-unes des "activités de service public sont même dites régaliennes pour refléter leur consubstantialité au concept d'État (...) de rendre la justice, d'assurer la sécurité intérieure et extérieure, d'entretenir les relations diplomatiques ou de battre monnaie et de prélever les impôts"¹⁹⁰.

Et rien n'est plus éloquent que le succès et la généralisation de la forme étatique à l'ensemble de la planète, comme matrice unique¹⁹¹ de légitimation pour l'unité d'une communauté.

Dans l'aboutissement de ce cercle vertueux, le fonctionnement optimal de l'Etat naît de – et, en même temps, est créateur de – confiance dans un projet commun, c'est un mouvement bénéfique qui tend vers l'accomplissement d'un but avantageux pour tous.

B. Les forces centrifuges

Toutefois, il existe un certain nombre de tendances lourdes, que l'on peut appeler forces centrifuges, qui sont à l'œuvre pour affaiblir le projet de l'Etat unitaire. Elles érodent l'unité vécue par les citoyens et nuisent à la confiance dans l'entreprise à réaliser.

D'une part, en ce qui concerne l'aspect interne à l'Etat, il s'agit de deux types de dysfonctionnements, au niveau individuel, concernant des personnes qui ont la charge publique et des administrés avec lesquels ils interagis-

188 Il s'agit, bien évidemment de la coopération entre Etats par l'entremise des organisations internationales, v. SUR, Serge, *Relations Internationales*, 7^e éd. refondue, L.G.D.J., Paris, 2021.

189 V. DEVIN, Guillaume, *Les organisations internationales. Entre intégration et différenciation*, 3^e éd, Armand Colin, 2022.

190 SEILLER, Bertrand, *Droit administratif. Tome 2, L'action administrative*, 6^e éd., Flammarion, 2016, p. 33.

191 Laroche, Josepha, *Politique internationale*, 2^e éd., L.G.D.J., Paris, 2000, p. 40 ;

sent ; mais également des dysfonctionnements au niveau collectif, tenant de l'administration et ses modes viciés de fonctionnement.

Les dysfonctionnements individuels régulièrement signalés se réfèrent au déficit de formation des fonctionnaires et des contractuels de l'administration, au manque de moyens financiers et humains, aux lacunes en termes de culture organisationnelle, aux fonctions qui se superposent et ne sont pas clairement définies, au manque de vision commune et intégrée, à l'absence de mécanismes de mobilité et d'incitation à la collaboration.

Mais si les rouages fonctionnent insuffisamment bien, les auteurs multiplient les signalements concernant les déficits de digitalisation, d'échanges de données entre systèmes informatiques interinstitutionnels, le manque d'adaptabilité, d'interopérabilité entre les plateformes des différentes agences et institutions de l'Etat, la sécurité digitale défaillante, le manque d'un système unitaire de management des documents, le manque de moyens informatiques des administrés, des exigences disproportionnées en terme de compliance informatique de la part de l'administration sans efforts pratiques pour combler les écarts entre l'analphabétisme digital et les obligations à la charge des citoyens et tant d'autres dysfonctionnements. Somme toutes, compte tenu du rythme haletant dans lequel évolue la technique, ces problèmes sont presque normaux.

D'autre part, en ce qui concerne l'aspect international (comprenant à la fois les actions de l'Etat et la perception qu'a d'elle-même la collectivité), les entraves à l'unité sont liées à l'aliénation des adhésions à l'idée d'État - individuelles ou collectives.

Les premières sont le résultat recherché et la cible privilégiée de la propagande étrangère maintes fois signalée par les autorités publiques. La deuxième tendance, corolaire de la première, est particulièrement visible dans le cas des partis politiques qui, dans le domaine de la politique étrangère, s'éloignent de la compréhension de la notion juridique de souveraineté en droit international public classique, en la déformant, à bon escient, afin de jouer sur les peurs des individus.

Conclusion

Loin d'appartenir à la sphère du romantisme historique, l'unité de l'État est l'on ne peut plus concrète dans ses manifestations traduites sur le plan juridique : un territoire, une population, une forme unique de gouvernement, un système juridique...

En explorant les différents aspects de la théorie de l'institution à laque-

Ille le doyen de Toulouse accorde une importance particulière dans l'édifice logique sur lequel il a bâti sa vision du droit administratif, l'on s'aperçoit que l'idée fondamentale d'unité, consubstantielle à l'Etat – d'aucuns diront qu'elle est une caractéristique de sa souveraineté - est accomplie, ou, au contraire, entravée en fonction du comportement de divers acteurs : l'Etat, l'administration publique et le législateur, mais aussi et surtout, les citoyens eux-mêmes.

Références bibliographiques :

1. Association Française pour la Recherche en Droit administratif, *Droit administratif général et droit administratif spécial*, éd. Dalloz, 2024;
2. BLIN, O., *Droit institutionnel, matériel et contentieux de l'Union européenne*, 5^e édition, éd. Bruylant, coll. Paradigme, 2022.
3. COCHINTU, I, "Constitutionnalisation du principe de la loyauté constitutionnelle", in *Bulletin de la Cour Constitutionnelle*, Bucarest, 2013, pp. 7-14;
4. COLLIARD C.A., LETTERON R., *Libertés publiques*, 8^e éd., Paris: Dalloz, 2005 ;
5. COMBACAU, Jean, SUR, Serge, *Droit international public*, 12^e éd., L.G.D.J., Lextenso éditions, 2016;
6. DELAMARRE, Manuel, *L'administration et les institutions administratives*, 3^e éd., La Documentation française, 2022;
7. DEVIN, Guillaume, *Les organisations internationales. Entre intégration et différenciation*, 3^e éd, Armand Colin, 2022;
8. DRAGO, Guillaume, *Contentieux constitutionnel français* (5^e édition), PUF Thémis, Droit, 2020 ;
9. DUPUY, Pierre- Marie, KERBRAT, Yann, *Droit international public*, 16^e éd., Dalloz, 2022 ;
10. UTHEIL de la ROCHERE, Jacqueline, Auby, Jean-Bernard, sous la dir. de, *Droit administratif européen*, ouvrage coll., Ed. Bruylant, 2008;
11. FERNANDEZ, Julian, *Relations internationales*, 3^e édition, Dalloz, Paris, 2021;
12. GILLES, Rolland, "Restaurer l'unité nationale est une priorité", in *Les Echos*, 26 déc. 2018 ;
13. HAURIOU, Maurice, "La théorie de l'institution et de la fondation", in *Cahiers de la Nouvelle Journée*, n°4, *La cité moderne et les transformations du droit*, Librairie Bloud & Gay, Paris, 1925, pp. 1-45 ;
14. HAURIOU, Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey 1921, 10^e éd. ;
15. LAROCHE, Josepha, *Politique internationale*, 2^e éd., L.G.D.J., Paris, 2000;
16. MILITARU, I. N., *Droit de l'Union européenne. Chronologie. Sources. Principes. Institutions. Marché intérieur de l'Union européenne. Libertés fondamentales/ Dreptul Uniunii Europene. Cronologie. Izvoare. Principii. Instituții. Piața internă a Uniunii Europene. Libertățile fundamentale*, 3^e éd., Universul Juridic, Bucarest, 2017;

17. PUPAZAN, G. C., *Droit administratif européen. Notes de cours/ Drept administrativ european. Note de curs*, Ed. Hamangiu, Bucarest, 2019, pp. 91-113;
18. ROCHE, Jean-Jacques, *Relations internationales*, 10^e éd., L.G.D.J. Lextenso, 2023;
19. SAURUGGER, Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2009. esp. 193 et. s. ;
20. SEILLER, Bertrand, *Droit administratif. Tome 2, L'action administrative*, 6^e éd., Flammarion, 2016;
21. SERRAND, Pierre, *Droit administratif, Tome 1: les actions administratives*, P.U.F., Paris, 2024;
22. SUR, Serge, *Relations Internationales*, 7^e éd. refondue, L.G.D.J., Paris, 2021 ;
23. Terré, F., Molfessis, N., *Introduction générale au droit*, 15^e édition, éd. Dalloz, Paris, 2023, p. 145.
24. VERDINAS, V., *Droit administratif. Doctrine, pratique et jurisprudence/ Drept administrativ. Doctrină, practică și jurisprudență*, XIV^e, éd. Universul Juridic, Bucarest, 2023;
25. VERPEAUX, M., "L'unité et la diversité dans la République", in *Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel* n° 42 (Le Conseil Constitutionnel et les collectivités territoriales), janvier 2014 ;
26. VIGUIER, Jacques, "La décentralisation territoriale est-elle encore au XXI^e siècle une «manière d'être» de l'Etat ?" in *Regards critiques sur quelques (r)évolutions récentes du droit*, sous la direction de Hecquard-Théron, Maryvonne et Krynen, Jacques, Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2005, pp. 619-638.

Date despre autor:

Marie LEONTE, Doctor în Drept, Université Paris Panthéon – Assas, Franța, lector universitar, Universitatea „Ștefan cel Mare” Suceava, România, avocat la Baroul din Paris, Franța. Discipline de interes : Drept internațional public, Drept european, Drepturile omului și strategii antidiscriminatorii, Drept și legislație în asistența socială, Administrație publică.