

European Review
of Public Law
Revue Européenne
de Droit Public
Revista Europea
de Derecho Público
Обзор европейского
публичного права
Revista Europeia
de Direito Público
Europäische Zeitschrift
des öffentlichen Rechts
Rivista Europea
di Diritto Pubblico



EPLO
European Public Law
Organization

LAUDATIO:
PROF. JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA

DAVID DUARTE*

ON the day the renowned violin player Yehudi Menuhin passed away, I recall having commented his death with Professor Sérvulo Correia at the ending of an occasional conversation at the bar of our School of Law. After a few remarks on the subject, I remember the Professor told me, exactly, “nonetheless, he had a full life”. I went to my class and the Professor went to his; but I remained the rest of my day submerged in this concept of a “full life”. More than the rest of the day, I must confess, a “full life” has since become a frequent thought, a sort of *leitmotiv* that always comes up when I wonder about the choices one makes in life and even on the meaning things have therein. When I think about the life Professor Sérvulo Correia has lived, and the one he will live after today, since today is always the first day of the rest of our lives, nothing comes to my mind other than a “full life”. And, in his case, we are talking about a life that is so “full” that, to be precise, one can only understand it if it is decomposed, in a Cartesian way, in different fields.

The first, naturally, since it is the one that has brought us here today, is the scholarly field. Professor Sérvulo Correia is a remarkable scholar. He graduated in 1959, completed an MA in 1968, and was awarded a PhD in Law in 1987, all of which from the University of Lisbon School of Law. The Professor has a vast bibliography, with several dozens of publications in Portugal and abroad, and in several languages, which have made a decisive impression on the following generations of researchers. He had thousands of students, several dozens of supervisees, positions I can proudly in-

* University of Lisbon School of Law

clude myself in, argued countless defenses of theses and participated in numerous academic juries. This nearly statistical exercise, however, falls short of describing the importance of Professor Sérvulo Correia as a scholar. In fact, a true scientific paradigm shift in Portuguese Administrative Law is due to Professor Sérvulo Correia. Before, the science of Portuguese Administrative Law was divided in two separate schools: Coimbra, under German influence, and Lisbon, under French and Italian influences. In the second half of the eighties, and particularly with his PhD thesis, Professor Sérvulo Correia merged these two schools of thought, seeking new paths, always with great precision and accuracy, but completely innovative in many ways. He reconstructed the meaning and the extent of the rule of law; he fully revolutionized the theory of administrative discretion; he refined the concept of administrative contract, which was, until then, undertheorized; he opened doors to a new pattern of judicial review of administrative action, which led to the important legislative reform of 2002/2003; and he has been a pioneer in the study of many special branches of Administrative Law; naturally, much more could be said. As a matter of fact, Professor Sérvulo Correia has created a new school, open to new influences and new methods, following his footsteps and led by himself. As a scholar, and in the science of Portuguese Administrative Law, Professor Sérvulo Correia stands at a unique place. In my personal opinion, and considering the Portuguese democratic constitutionalism of the past forty years, Professor Sérvulo Correia is the sole scholar who, in the area of Administrative Law, has effectively created a school of thought.

The second field is his life as a lawyer. He registered at the Portuguese Bar Association in 1962, three years after his graduation. From 1963 to 1972, he worked at the Ministry of Corporations and Social Services. From 1972 to 1976, he served as a lawyer in the legal department of the Portuguese Central Bank. From 1979 to 1990, he was a lawyer and legal consultant at "Grupo Entrepósito", a relevant Portuguese private consortium. In 2002, he founded "Sérvulo Correia & Associados", one of the largest law firms in Portugal, which is a reference in the field of Public Law, has received several international prizes, and has had a significant inter-

vention in the national legal activity, including in lawmaking processes, such as the Portuguese Public Procurement and Public Contract Law. As a lawyer, Professor Sérvalo Correia has represented Portugal in an action against Australia in the *Case concerning East Timor* before the International Court of Justice. This case indirectly played a significant role on the self-determination and independence process of this former Portuguese colony, then occupied by Indonesia. But this was only the beginning of another legal practice of Professor Sérvalo Correia, now as a judge, and that he still develops: in 2000, he was appointed as an *ad hoc* judge in an action which opposed Portugal and Yugoslavia before the International Court of Justice; in 2002, he was designated by the Portuguese government as a member of the Conciliation Commission, foreseen in the Vienna Convention on the Law of Treaties; he is a Member of the Permanent Court of Arbitration since 2005; and, in 2011, he was appointed *ad hoc* Judge in the International Tribunal for the Law of the Sea, in the Case *Panama v. Guinea Bissau*.

The third field is that of the political arena. Although this refers to a short period of time, between 1974 and 1980, during the first six years after the Portuguese democratic revolution, Professor Sérvalo Correia was Secretary of State of Emigration at the Ministry of Foreign Affairs, and a member of the Portuguese Parliament, the first under the 1976 Constitution, where he was also President of the Parliamentary Commission of Health and Social Security. At the same time, he was a Member of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. The Professor has not had an active role in Portuguese political life since 1980 because he did not want to. Frequently buzzed on the media for governmental departments, he has always chosen to dedicate his time to the university and to the lawyering.

The fourth and last field, about which I am, naturally, less qualified to describe, is his personal life. However, it is clear that also here Professor Sérvalo Correia has and will keep on having a "full life". He married, for the first time, in 1964, and has re-married, in 2002, with the lovely Cheryl Roup. From his first marriage, he had 7 children and, currently, has 18 grandchildren.

Well, the truth is that everything I have said is nothing but some impressionistic brush strokes describing the "full life" of Professor Sérvulo Correia. Out of these fields, or, better said, inside all of them at once, there is another legacy that has marked all of those who have contacted him: and that is his intellectual seriousness. Professor Sérvulo Correia and intellectual seriousness, as a moral principle, are more or less one and the same thing. As with all principles, be it moral or legal, intellectual seriousness may be applied, or lived, in different levels of intensity. With Professor Sérvulo Correia, it is almost a way of existence: full effectivity and inexistent defeasibility. Intellectual seriousness is a serious matter and has to be taken seriously. In times like these, when everything is - or seems to be - easy, when we choose time over accuracy, and when complex ways of life prevail upon depth and righteousness, intellectual seriousness is the last weapon to defend the integrity of rational thought on which our civilization was built. And if this is true for life, in science intellectual seriousness draws the line between what exists and what does not exist. Science demands doubt, method, and truth, and these are nothing but refractions of intellectual seriousness. The relevance of this topic is even more unavoidable when one thinks of legal science: a science associated with the ambiguity of language and, at last, connected to the resolution of human conflicts, easily contaminated by manipulative games and subversions, defending interests that have nothing to do with the truth. Therefore, in legal science, the capacities to be accurate, deep, and truthful are particularly decisive to deal with the law as it is, to build coherent and rational scientific propositions, and to make science without concessions to anything but the truth. It is at this point, in the heart of legal science, that Professor Sérvulo Correia has implanted this inescapable legacy: his intellectual seriousness, a particular way of being that will live on as a human shaped brand. Through statistic evidence that I recognize daily, there is not one person in my generation - or in younger generations - who does not acknowledge this.

For myself, and surely for all of them, thank you Professor.

LAUDATIO:
PROF. JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA

GORDON ANTHONY*

*Senhor Presidente, Caros Membros do Grupo, Caros Colegas,
Caro Professor Sérvulo Correia,*

Ladies and Gentlemen,

IT IS my very real pleasure to be here today and to have the opportunity to say some words by way of honouring Professor Sérvulo Correia. I have known Professor Sérvulo Correia for about twenty years now, and I regard my association with him as one of the most wonderful aspects of my membership of the European Group of Public Law. As you have already heard from Professor Duarte, Professor Sérvulo Correia is a man of very great distinction, but also of humility and intellectual generosity. I am delighted to have the chance to explain why I think that those terms describe him perfectly.

I want to talk about the three ways in which I know Professor Sérvulo Correia. The first way is as my teacher; the second is as a scholar; and the third is my guide to the wonderful city of Lisbon.

Professor Sérvulo Correia as a teacher. This takes me back to 1996, when I was a student at the Academy of European Public Law. In fact, the Academy was at that time held in the building that we are now seated beside and in which the first four sessions of the Academy were held. It was during the second session that I met Professor Sérvulo Correia when we were studying aspects of the

* Professor at the Queen's University Belfast

law of immigration and of the regulation of radio and television. Professor Sérvulo Correia taught us over the period of one week, where he led the classes and evaluated presentations that were given by the students. There are many things that I remember about Professor Sérvulo Correia and his approach to education. One was his tremendous capacity to distil and explain complex legal points - a characteristic that has doubtless been key to his career as one of Portugal's most distinguished legal practitioners. Another was the way in which he engaged students in the class, both in the context of his lectures and when students were making presentations as a part of the course at that time: his was a most patient and affirming manner. And a third thing that I remember was his self-evident commitment to the very idea of the Academy and what it seeks to achieve. You will all know that the Academy is intended to examine European public law principles in their national and supranational settings, and Professor Sérvulo was able to make those objectives come to life. I rather suspect that he was - and is - an exemplar of best practice for Professors not just at the Academy but in the field of public law more generally.

Professor Sérvulo Correia as a scholar. You have already heard about Professor Sérvulo Correia's huge contribution to scholarship from Professor Duarte - you know that he has written numerous books and articles. I want to take this opportunity to talk about only one of Professor Sérvulo Correia's many contributions, but it is a contribution that, in my opinion, says a great deal about the qualities that define his scholarship. The contribution in question is a chapter in a book that I co-edited with Professors Auby, Morison and Zwart, and which was published to honour the work of Professors Flogaitis and Timsit (so there is a happy point of overlap with this evening's events!). The book was titled *Values in Global Administrative Law*, and it was based upon papers that were given at a workshop in Paris in 2008 and which sought to examine the content and likely directions of global administrative law. Of course, as a co-editor of the resulting collection, I should not really identify what I regard as the best paper in the collection, but I am going to do so. Professor Sérvulo Correia's chapter was titled *Administrative Due*

or Fair Process: Different Paths in the Evolutionary Formation of a Global Principle and a Global Right. It sought to explain how, what we common law lawyers term as “fairness”, has taken shape in what is now the (arguable) body of global administrative law. However, it is not an essay about the common law, but rather a masterful comparative law analysis of the different legal traditions in Europe and beyond, and how those have elided with one another in contemporary society to give rise to principles of global significance. Ladies and gentlemen, if you wish to know and understand the origins of the key principles of global administrative law, you need to read this chapter. It is an incredibly insightful account of how different legal traditions have shaped, and continue to shape, our contemporary and shared legal principles.

Professor Sérvulo Correia as a guide to Lisbon. This third way in which I know Professor Sérvulo Correia is, for me, perhaps the most enduring and important of the ways in which I do so. Like so many other members of the Group and past students at the Academy, I have benefited enormously from the network that has been created here in Greece. One of the ways in which I have done so has been by receiving invitations to teach in Lisbon. Those of you who have visited Lisbon will know that it truly is one of the most beautiful European cities, with a wonderful history and contemporary culture. However, I have been particularly fortunate because, each time I have been there, Professor Sérvulo Correia and Cheryl have invited me to join them for dinner and to spend time in some of the most beautiful parts of that most beautiful of cities. We have shared time in Tivoli Hotel in Ave Liberdade, Gambrinus, and also at Professor Sérvulo Correia’s home. We used the time not just to talk about public law but also, and more importantly, about points of personal interest and importance. Each time I have visited Lisbon, I have therefore been fortunate to spend time with a person who, for me, epitomises all of the personal and professional values that define the European Group of Public Law.

Caro Professor: Muito obrigado por toda a sua amizade e tudo o que me ensinou.

LAUDATIO:
PROF. JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA

JEAN-BERNARD AUBY*

RÉCEMMENT, dans une émission de télévision, j'ai entendu Umberto Eco démontrer que le réel romanesque est à certains égards plus réel que le réel historique. Il disait ceci: "*Un jour, peut-être, des historiens prouveront que Napoléon n'est pas mort à Sainte-Hélène. En revanche, nous sommes absolument certains qu'Anna Karenine s'est suicidée*".

La boutade nous fournit matière à penser, à nous juristes, qui manions aussi un réel assez particulier. Le réel juridique se distingue largement des réels économique, social, politique. Il pourrait parfois se révéler plus "réel" qu'eux: les effets d'un jugement peuvent être plus concrètement cernables que ceux d'un mythe historique ou d'une illusion politique. Mais normalement, nous admettons, et nous sommes sages d'admettre qu'il est une construction moins concrète que son substrat économique, social, politique, qu'il est en somme moins "réel".

A la limite, nous pourrions aller jusqu'à admettre que le droit n'existe pas réellement, mais qu'il prend corps au travers d'institutions, de mécanismes, de procédures, de personnes. Qu'en l'incarnant, nous le faisons exister. Avec plus ou moins d'efficacité et d'élégance.

José Manuel Sérvulo Correia, que nous honorons ce soir, est une sorte de modèle dans ce double registre d'incarnation.

La palette de ses talents et de ses activités est extrêmement large. Elle le conduit à naviguer heureusement entre l'activité académique,

* Professeur de droit public, Directeur de la Chaire "Mutations de l'Action Publique et du Droit Public" (MADP)

qui est le centre de sa vie professionnelle, et l'activité pratique. Universitaire de premier plan, l'un des principaux leaders de la science du droit administratif dans son pays, il a exercé la fonction parlementaire au niveau européen et au niveau national, il a représenté son pays dans des contentieux auprès de la Cour Internationale de Justice, et il exerce régulièrement des fonctions d'arbitre. Il est de ces juristes universitaires qui savent faire le pont avec les réalités économiques, sociales, politiques.

Et nous, au Groupe Européen de Droit Public, nous savons avec quelle élégance il se manifeste toujours sans étaler sa science ni sa connaissance des choses de la pratique. Nous savons qu'il n'intervient jamais pour ne rien dire, qu'il ne s'écoute pas parler.

Bref, sans doute une sacrée bonne incarnation de ce que doit être un parfait juriste de droit public.

Pour préparer cette intervention, j'ai demandé à une amie - ancienne étudiante devenue une amie - brésilienne de m'indiquer un texte évoquant le bon juriste, que je pourrais citer.

Elle m'a suggéré le suivant. Je vais le lire en demandant pardon aux oreilles lusophones pour ce que je leur fais subir.

*O poeta é um fingidor.
Finge tão completamente
Que chega a fingir que é dor
A dor que deveras sente.*

*E os que lêem o que escreve,
Na dor lida sentem bem,
Não as duas que ele teve,
Mas só a que eles não têm.*

*E assim nas calhas da roda
Gira, a entreter a razão,
Esse comboio de corda
Que se chama o coração.*

Ce texte magnifique est - certains d'entre vous le savent, d'autres l'ont deviné - un poème de Fernando Pessoa (extrait d'*Autopsicografia*). Il peut être traduit comme suit:

*Le poète sait l'art de feindre.
Il feint si complètement
Qu'il finit par feindre ce qu'est douleur
La douleur qu'il sent vraiment.*

*Et ceux qui lisent ce qu'il a écrit,
Dans la douleur lue sentent bien,
Non les deux qu'il a connues,
Mais celle qu'ils ne connaissent pas.*

*Et ainsi, sur ses rails
Tourne en rond, à entretenir la raison,
Ce petit train mécanique
Qui s'appelle cœur.*

Les juristes ne sont pas des faussaires, et notre ami Sérvulo Correia spécialement pas. Mais il savent en général ce qui sépare leur réel à eux et le réel économique, social, politique: ils naviguent entre des registres différents de la douleur du monde. Et ils savent qu'ils ne peuvent pas mieux accomplir leur mission qu'en faisant le lien entre les uns et les autres. S'ils le font avec panache, comme José Manuel Sérvulo Correia, alors ils l'accomplissent à la perfection.

Je voudrais terminer en évoquant le sens de la cérémonie à laquelle nous sommes en train de nous livrer. On pourrait imaginer qu'elle soit destinée à dire à des collègues un peu anciens: "*nous vous avons beaucoup entendus, ce soir nous vous asseyons sur un siège particulier et nous disons du bien de vous; mais maintenant, s'il vous plaît, taisez-vous!*". Elle a évidemment un sens exactement inverse, et consiste à dire: "*nous vous avons entendu avec beaucoup de plaisir et d'intérêt, ce soir nous vous le disons, et nous vous demandons de continuer à nous faire profiter de votre savoir et de votre sagesse*".

A Lisbonne, dans cet endroit délicieux qu'est la place du Commerce, il y a une brasserie très traditionnelle et très charmante, au

fond de laquelle on conserve la table où s'asseyait rituellement Fernando Pessoa. Je suggère à notre ami Spyros de faire confectionner, pour ceux d'entre nous que nous remercions par une *laudatio*, des sièges particuliers, qui leur seraient réservés, et qui leur diraient ce que nous disons ce soir à notre ami José Manuel Sérvulo Correia: "*s'il vous plaît, continuez pendant très longtemps à enrichir nos débats de votre savoir et de votre sagesse!*"

REMERCIEMENTS*

JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA**

Cher Spyridon,

Chers Amis et Collègues,

À L'ÂGE de 76 ans, dont plus de 20 de participation engagée au Groupe européen de droit public, voici venu mon tour de me soumettre à notre rituel de la "*Laudatio*". Les noms et les visages de tant d'autres, que j'ai vus recevoir ici le même hommage, me viennent à la mémoire. Certains ne sont plus parmi nous. Quand je pense à la fécondité de leurs vies, comme chercheurs, enseignants et praticiens du Droit public, et à la renommée bien méritée que leur ont valu leurs qualités intellectuelles et leur attachement aux valeurs, je mesure tout le sens de ce moment qu'il m'est donné de vivre ici, parmi vous. Un sens renforcé par la dimension académique et humaine de mes compagnons à cette célébration, Gérard Timsit et Eberhard Schmidt-Assmann.

C'est avec une grande émotion que je remercie les organisateurs de la "*Laudatio*" pour cette distinction. Permettez-moi tout d'abord de citer Spyridon Flogaïtis, à qui nous devons la fondation du Groupe européen de droit public et sa persistante dynamisation. Au fil du temps, grâce à la direction éclairée de Flogaïtis et Timsit et à la collaboration dévouée et fidèle de ses membres, le Groupe s'est institutionnalisé et a gagné un poids qui transcende l'échelle euro-

* Ce texte a été rédigé *a posteriori*, en développant les notes succinctes sur lesquelles ont été prononcés en l'occasion des mots de remerciement.

** Professeur émérite à la Faculté de droit à l'Université de Lisbonne

péenne. Je tiens également à exprimer toute ma reconnaissance à Jean-Bernard Auby, à Gordon Anthony et à David Duarte pour les aimables paroles qu'ils ont bien voulu prononcer à mon sujet. Elles traduisent la grande culture et la formation humaniste de ces collègues et amis qui resteront particulièrement associés à un moment aussi marquant de la vie de l'un de leurs modestes compagnons sur le chemin du progrès du Droit. Et elles renforcent ma croyance aux vertus de la connaissance mutuelle et du compagnonnage entre les spécialistes du droit public sans considération de nationalité.

Mon âge, allié au bon sens que la vieillesse est supposée nous apporter, ne me permet pas d'envisager le futur comme un champ encore ouvert à mon intervention personnelle. Cela ne veut pas dire que le temps à venir n'ait plus d'intérêt pour moi. Au plan génétique, socioculturel et civique, en tant que participant à une Histoire en devenir, je suis un infime maillon d'une chaîne dont les développements m'enthousiasment et m'inquiètent même si je sais que je ne les verrai pas. Mais c'est bien du futur dont nous nous occupons ici en permanence, au long des travaux du Groupe. Permettez-moi donc de regarder en arrière, du haut de ce sommet encore baigné de soleil, duquel je vais devoir descendre vers la vallée des ombres. Loin de moi l'idée de vous importuner avec des épisodes de ma vie personnelle. En revanche, je veux bien croire que mon témoignage sur l'évolution du droit administratif au long des 58 années que je lui ai consacrées peut présenter quelque intérêt. En tant que juristes spécialisés en droit public, nous avons tous une idée des grandes lignes de la transformation du droit administratif au cours du XX^{ème} siècle, une transformation qui, comme tout l'indique, s'est accélérée au cours de ces premières années du XXI^{ème} siècle. Mon expérience du droit administratif me permet de conjuguer les données d'une analyse théorique avec le récit d'un vécu subjectif, à la fois en tant qu'universitaire et en tant que juriconsulte et avocat spécialisé. C'est en cela que pourrait éventuellement résider l'intérêt d'un témoignage. Je n'aurais pas pu imaginer meilleure assemblée pour le faire.

En 1955, alors âgé de 17 ans et étudiant en deuxième année de droit à l'Université de Lisbonne, je suivais les cours de droit administratif. Le titulaire de cette chaire était le Professeur Marcello

Caetano, véritablement l'auteur d'une première construction théorique intégrale du droit administratif dans mon pays. Même si ce n'est pas lui qui a assuré les cours en cette année scolaire 1955/56, nous avons étudié à partir de son *Manuel*, un vaste ouvrage qui alliait rigueur conceptuelle et grande clarté d'expression et qui conjuguait le souci des sources historiques et de la jurisprudence des tribunaux portugais avec une théorisation non dépourvue d'originalité mais en corrélation avec la production théorique étrangère, surtout française et italienne. Ce fut donc au travers de ce *Manuel*, mis à jour au long des décennies par des éditions successives, que, au Portugal, ceux de ma génération se sont initiés à la théorie générale du droit administratif. Et ce sont les fenêtres que cet ouvrage nous a ouvertes sur certains secteurs de la doctrine étrangère qui nous ont guidés dans les premiers contacts avec elle.

Je dirais que, en cette seconde moitié des années 50 du siècle dernier, le droit administratif qui m'a été enseigné correspondait à une idée fondamentale d'"*Etat légal*" ou "*Etat administratif de légalité*". "Etat légal" et non "Etat de droit", car au principe, généralement bien suivi, selon lequel les actes administratifs illégaux seraient déclarés nuls ou annulés par les tribunaux devant lesquels ils seraient attaqués, ne correspondaient pas les présupposés de l'origine démocratique de la loi et de la nécessaire conformité de la loi avec des valeurs essentielles dotées de force supralégislative.

Comme le Doyen Vedel allait l'observer quelques années plus tard à propos de la France, dans un célèbre essai intitulé *Bases constitutionnelles du droit administratif*, on pouvait déceler au Portugal à cette époque-là une solution de continuité entre les normes constitutionnelles et le droit administratif. Par rapport à la France, cette caractéristique s'aggravait au Portugal à cause de la liberté laissée au législateur par la nature non démocratique du régime en ce qui concerne la restriction des libertés publiques. Mais le positivisme logico-formel régnant conduisait, dans les deux cultures juridiques nationales, à reléguer au second plan la fonction des normes du droit public en tant que modèle matériel de situations subjectives face à l'administration pour ne valoriser pratiquement que leur rôle dans la validation formelle des commandements juridiques émis sous leur égide. Pour cette raison, le contentieux administratif "par nature"

n'était pas construit comme un contentieux de droits assisté par la plénitude des pouvoirs de décision du juge, mais comme un contentieux d'annulation, où le juge n'avait que le pouvoir d'annulation ou de déclaration de nullité des actes administratifs mais pas de condamnation de l'administration à pratiquer les actes et les prestations nécessaires à rétablir les situations juridiques subjectives affectées.

A une forte influence de la *Reine Rechtslehre* de Kelsen s'alliait ainsi, insensiblement, une vision objectiviste du droit administratif reçue du droit français. Le Droit était vu comme une pyramide de normes successivement concrétisées à mesure que l'on descendait d'échelon. A la base de la pyramide, les décisions des tribunaux administratifs avaient pour mission de rétablir l'harmonie du système perturbée par les conduites illégales de l'administration. La cause juridique dans le contentieux de l'excès de pouvoir était l'illégalité externe ou interne de l'acte administratif contre lequel le procès était fait et pas l'offense d'un droit subjectif.

Au Portugal, le principe de la compétence s'était affirmé dès le XIX^{ème} siècle. On ne reconnaissait pas à l'exécutif la titularité de pouvoirs originaires dès lors qu'ils n'étaient pas contredits par une loi, autrement dit de la "*Gesetzesfreiermessen*" à la manière allemande du XIX^{ème} siècle. L'influence de Kelsen n'a fait que renforcer cette caractéristique de notre droit public. Mais, comme la nécessité d'une base normative de toute l'activité administrative, ne serait-ce que concernant la titularité de pouvoirs discrétionnaires, était déjà un fait acquis au Portugal, la polémique qui opposait Kelsen et Otto Mayer à ce sujet n'a pas eu d'écho dans mon pays. Peut-être est-ce pour cela que l'impact de la théorisation de Kelsen n'a pas vraiment affecté l'influence d'Otto Mayer (connu au travers de traductions), tant en ce qui concerne la construction du droit administratif autour de la théorie de l'acte administratif vu quasiment comme une catégorie ontologique, qu'en ce qui concerne aussi l'isolement du droit administratif par rapport au droit constitutionnel ("*Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht*"). N'ayant pas (métaphoriquement) à prendre parti entre Kelsen et Otto Mayer, les publicistes portugais n'ont pas été amenés, avant le dernier quart du XX^{ème} siècle, à revoir de façon critique les thèses de ce dernier

quant à la seule centralité de la figure de l'acte administratif dans le droit administratif général et quant à la quasi-totale indépendance de ce dernier vis-à-vis du droit constitutionnel.

La mentalité dominante dans la seconde moitié des années cinquante du XX^{ème} siècle considérait donc, au Portugal comme aussi apparemment en France, que le système du droit administratif avait atteint un stade où, hormis quelques impacts de l'évolution législative et de la construction jurisprudentielle, l'essentiel était acquis. Face à la succession historique de modèles constitutionnels (l'histoire des Constitutions portugaises et françaises nous était enseignée en grand détail), s'affirmait l'inéluctable fixité du régime général du droit administratif fondé sur une théorie de formes juridiques permanentes.

Si ceux de ma génération qui se destinaient aux études de droit à l'université avaient déjà étudié la langue allemande (ainsi que le latin) au cours des deux dernières années du lycée, rares étaient nos professeurs qui connaissaient cette langue. Des auteurs comme Otto Mayer, Fleiner, Kelsen et Merkl étaient largement diffusés mais au travers de traductions dans des langues plus accessibles. Les administrativistes étrangers les plus étudiés étaient toutefois Hauriou et Jèze, Santi Romano et Zanobini, vu la préférence compréhensible pour la lecture des œuvres étrangères dans leur langue originale. Sans oublier bien sûr l'impact de certaines monographies d'une qualité remarquable, comme le *Traité des actes administratifs* de Michel Stassinopoulos. Paru en 1954, l'année où, à l'âge de 16 ans, j'entrais comme élève à la Faculté de Droit de Lisbonne, cet ouvrage devint bientôt lecture recommandée dans les classes de droit administratif à Lisbonne.

Au tournant des années 1960, une différenciation d'orientation méthodologique dominante dans la construction et l'application du droit administratif se dessine entre les Facultés de Droit de Lisbonne et de Coimbra (les seules à l'époque au Portugal). A Coimbra, le Professeur Afonso Queiró, qui avait étudié en Allemagne, introduisait la "jurisprudence des intérêts", fondée sur une vision des normes juridiques (en ce compris les normes juridico-administratives) comme des appréciations d'intérêts contradictoires devenues impératives pour certaines situations de la vie dépourvues de régu-

lation. Dans l'interprétation, ce qui comptait surtout c'était l'objectif de la norme, conçu comme la composition d'intérêts voulue par le législateur. Marcello Caetano, professeur titulaire de droit administratif à Lisbonne, objectait que "Tant que ... la jurisprudence d'intérêts se limite à attirer l'attention de l'interprète sur l'esprit de la loi, tout va bien - et il n'y a là rien de nouveau; mais quand elle prétend qu'il faut mettre de côté les concepts juridiques et écarter toute l'herméneutique traditionnelle au profit de la simple considération de l'objectif de la loi, c'est une doctrine fautive et socialement dangereuse". La méthode de la "jurisprudence des concepts" résistait ainsi à la suite d'une tradition logico-positiviste. Malgré les codes administratifs successifs en vigueur au Portugal, le niveau de définition normative du régime général des règlements et des actes et contrats administratifs était insuffisant. La préférence pour une méthodologie proche de la "jurisprudence des concepts" (*Begriffsjurisprudenz*) répondait ainsi à un besoin de construire au travers de la doctrine et de la jurisprudence une pyramide de concepts et de principes assurant les solutions que la loi n'apportait pas. Face à un considérable vide législatif, il semblait prématuré de se passer de la définition et de la systématisation logico-formelle révélées par la déduction scientifique afin qu'elles servent de modèles de l'activité administrative et de sa validité.

La délimitation de périodes bien définies au sein du flux évolutif permanent du droit a toujours quelque chose d'artificiel. Cependant, si nous ne voulons pas exagérer la fonction séparatrice des jalons choisis (à l'exception des ruptures constitutionnelles, le cas échéant), nous pouvons tout de même distinguer des caractéristiques qui confèrent un profil particulier à des phases qui se détachent les unes des autres. Du point de vue portugais - plus ou moins extensible à d'autres cultures juridiques nationales, parmi lesquelles l'espagnole, l'italienne ou même l'allemande - j'oserais qualifier une période délimitée entre 1960 et 1974 comme *les années du changement souterrain du droit administratif*.

J'appelle ce changement "souterrain" parce que, au long de ces années, la multitude de contributions jurisprudentielles, doctrinaires et législatives au changement des paradigmes du droit administratif n'était pas d'emblée susceptible d'assemblage dans une vision cri-

tique d'ensemble. De nouveaux problèmes sont résolus par la dogmatique juridique, avant qu'une théorisation méta-dogmatique n'extrait de ces données une conception innovante de l'essence, des coordonnées et du rôle du droit administratif. A la révision critique de concepts et de solutions cristallisés au long des décennies précédentes, ne succède pas toujours tout de suite une conception globale bien nette. A l'insatisfaction suscitée par les insuffisances ressenties (dont constitue un archétype génial l'essai de Jean Rivero, paru en 1962, *Le Huron au Palais-Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir*) ne correspond pas toujours tout de suite une identification claire des nouvelles manières de concilier pouvoir public et garanties, intérêt public et droits subjectifs publics.

En Allemagne et en Italie, le droit administratif acquiert peu à peu au long de ces années, entre 1960 et 1974, le caractère de "droit constitutionnel concrétisé". Cette synthèse lapidaire, énoncée par Fritz Werner en 1959, résumait bien et annonçait le sens des développements des décennies suivantes. La soumission de l'administration non seulement à la loi mais au droit comme un tout permettait de dépasser la vision classique de la légalité fondée uniquement sur l'obéissance à la loi parlementaire. La légalité - que certains préfèrent appeler "juridicité" - s'élargit afin d'englober les principes constitutionnels, parmi lesquels les propres droits fondamentaux, également revêtus d'une telle nature. De nouveaux modèles se dressent ainsi, avec différentes applications immédiates, notamment le renforcement de l'encadrement juridique de l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Bien qu'elles n'aient pas encore de base constitutionnelle expresse au Portugal ou en Espagne, la proportionnalité et la protection de la confiance (*Vertrauensschutz, legitimate expectations*) gagnent du terrain en tant que principes généraux du droit. Pour sa part, le principe d'égalité connaît de nouvelles applications, comme par exemple à propos de la réduction de la discrétionnarité à zéro.

Et, encore sans la couverture englobante du principe de la procédure non-contentieuse équitable, la jurisprudence commence à imposer certaines de ses manifestations les plus évidentes, comme le devoir de motiver les actes administratifs défavorables et le droit

d'audition des prévenus dans les procédures non-contentieuses de nature sanctionnatoire.

On assiste par ailleurs à un renouvellement du traitement dogmatique des formes juridiques typiques de la conduite administrative. Plusieurs aspects de la théorie générale des actes administratifs sont approfondis, comme celui du champ du concept pour la soumission au recours contentieux en annulation et celui des régimes d'inefficacité et d'invalidité. Les contrats administratifs émergent progressivement d'un statut de relative obscurité. La recherche des critères d'administrativité des contrats de l'administration dépourvus de nature civile se développe. La thèse traditionnelle du caractère exhaustif de la liste législative des contrats administratifs est contestée. La voie est ouverte pour que, dans la phase suivante, viennent s'ajouter à cette catégorie de base de nouveaux types de contrats et on accepte aussi l'admissibilité des contrats non typifiables au-delà de l'idée de la collaboration subordonnée de la part du cocontractant.

Peu à peu, la conception objectiviste pure du droit administratif en tant que simple système juridique de la titularité et de l'exercice du pouvoir public non législatif et non juridictionnel est remise en cause. Le développement de l'"Etat social", prestataire de biens et de services, conduit à une reprise de l'étude de la figure des droits subjectifs publics, pratiquement mise de côté après la mort, dans les années 1940, du Professeur de droit public Rocha Saraiva, familier de la construction du *status* de G. Jellinek. Mais l'acceptation des droits subjectifs publics comme l'une des figures centrales du système de droit administratif remettait en cause la nature purement cassatoire des pouvoirs du juge administratif (complétée par le pouvoir de déterminer la suspension de l'efficacité des actes administratifs soumis à un recours contentieux). En fait, la prétention juridique individualisée concernant une conduite de l'Etat envers l'individu ne pouvait s'en tenir à la réparation de l'atteinte à la légalité objective. Elle impliquait au contraire le pouvoir de l'individu de saisir les tribunaux pour exiger la satisfaction de sa prétention juridiquement protégée. C'est ainsi que se développent au Portugal, durant cette période entre 1960 et 1974, des thèses et des études non seulement sur la nécessité de conférer aux tribunaux administratifs le pouvoir

de superviser l'exécution de leurs sentences cassatoires, mais aussi sur l'impératif d'établir un éventail de moyens processuels capable d'étendre la protection juridictionnelle à tous les types de prétentions insatisfaites entre les particuliers et l'Administration, à l'image du modèle de justice administrative en vigueur depuis 1960 en Allemagne.

Tout au long de ces années, la tradition de recourir aux doctrines étrangères ne s'est pas perdue; elle s'est même intensifiée, non seulement pour une question de curiosité scientifique, mais aussi comme moyen de pallier la pénurie quantitative de production théorique confinée aux deux seules facultés de droit existantes à l'époque. C'était aussi le cas en Grèce, pour des raisons identiques. Dans les pays plus grands mais culturellement plus ouverts aux influences extérieures, l'intercommunication doctrinale prenait aussi une place croissante. Zanobini, le grand administrativiste italien de la première génération de l'après-guerre en est un exemple. Il soulignait en effet, en 1958, les "services utiles" que la doctrine étrangère pouvait rendre à l'étude du droit administratif national, en particulier en ce qui concerne l'identification des principes généraux (dont il affirmait ainsi implicitement la nature commune).

L'intercommunication doctrinale, à laquelle s'ajouterait plus tard la promotion de la convergence au travers du droit de l'Union européenne, constitue le premier pas d'une certaine homogénéisation de principes, de concepts et d'instituts des divers droits administratifs nationaux. Et cette homogénéisation allait devenir plus tard un facteur décisif de ce qui allait s'appeler la *mondialisation ou globalisation du droit*. Sans signifier l'uniformisation des ordres juridiques nationaux, la globalisation implique néanmoins une proximité de postulats qui confère une portée méta-nationale à de grands pans de l'élaboration théorique.

Dans les années 1960 et la première moitié de la décennie de 1970, de nouveaux grands noms émergent avec une audience accentuée dans la doctrine et dans la jurisprudence portugaises. Au risque d'un choix arbitraire, je citerai, parmi d'autres auteurs connus et influents, en France, Rivero, Vedel et de Laubadère et, en Italie, Giannini et Sandulli. L'accès direct aux sources en langue allemande par un secteur significatif des nouveaux enseignants de droit

administratif dans les universités portugaises a permis un dialogue doctrinaire plus approfondi avec des noms tels que Bachof, Ipsen et Jesch et le professeur de Zürich, Giacometti, qui systématise de façon innovante le droit administratif sur la base du principe de l'Etat de droit, en développant une vision relationnelle des situations subjectives fondamentales de l'individu face à l'Etat administrateur.

Sans mettre de côté une position, héritée des générations précédentes, d'exigence quant à la rigueur des concepts et à la nécessité de leur compatibilisation harmonieuse, les nouveaux publicistes de l'Ecole de Lisbonne s'efforcent désormais d'adapter la dogmatique du droit administratif aux paramètres de la jurisprudence des intérêts (*Interessenjurisprudenz*). A la Faculté de Droit de Coimbra (avec les Professeurs Queiró et Ehrhard Soares), cette voie avait été adoptée plus tôt. Les situations juridiques administratives exigent du législateur et de l'applicateur des formules d'ajustement entre les intérêts publics visés par les normes du droit administratif et les intérêts des particuliers dignes de protection juridique. L'exercice du pouvoir administratif est vu comme objet de droits subjectifs ou, du moins, d'intérêts légitimes des sujets non-administratifs des relations juridiques administratives. Le poids des réalités vitales dicte, ici et là, des corrections au raisonnement logico-formel.

Certains des travaux que j'ai publiés entre 1963 et 1974 reflètent manifestement l'ambiance décrite.

Dans ma première étude parue, en 1963, dans une revue juridique, j'ai cherché à mettre en évidence la fragilité de la classification conceptuelle des personnes morales en personnes de droit public et de droit privé. Le fait que la capacité juridique des personnes morales englobe toujours des situations juridiques subjectives actives et passives de droit public et de droit privé représentait l'une des différentes manifestations de la fragilité de la prétention d'ériger le droit administratif contemporain sur le présupposé de la barrière infranchissable entre droit public et droit privé.

En 1968, dans ma monographie intitulée *Théorie du rapport juridique d'assurance sociale*, j'ai tenté - en bénéficiant d'une base plus dense, apportée par un droit administratif spécial - de surmonter les habituels cadres naturalistes et normativistes pour adopter le rapport juridique comme instrument fondamental de la dogmatique de droit

administratif. Le rapport de droit administratif spécial se rattachait étroitement, dans ma construction, à de droits publics subjectifs. En l'espèce, il s'agissait, bien sûr, des droits aux prestations d'assurance sociale. C'était par ce biais que s'ouvraient à l'époque au Portugal les voies qui allaient déboucher, après l'entrée en vigueur de la Constitution démocratique de 1976, sur l'adoption d'une conception partiellement subjectiviste et relationnelle du droit administratif général.

Enfin, en 1972, dans une étude sur le rôle des contrats administratif dans le droit portugais, j'ai tâché de démontrer l'adéquation de cet institut juridique pour exercer une fonction parallèle à celle de l'acte administratif. Entre autres implications, cette position obligeait à accepter l'idée de contrat administratif par nature (et non seulement par définition légale) et, par conséquent, l'admissibilité des contrats administratifs atypiques.

Après l'entrée en vigueur, dans la seconde moitié des années 1970, des Constitutions démocratiques au Portugal, en Espagne et en Grèce, une phase évolutive s'accentuait dans toute l'Europe occidentale qui se caractérisait par la *constitutionnalisation du droit administratif*. A l'instar de la Constitution italienne et de la Loi Fondamentale allemande, ces nouveaux textes renfermaient un nombre appréciable de préceptes qui ont servi de fondations à la reconstruction du droit administratif à différents plans, comme ceux des principes fondamentaux de l'activité et de l'organisation administratives, des droits fondamentaux des particuliers face à l'administration, des tâches de l'administration, de l'affirmation de l'autonomie politique et administrative des régions insulaires (des Açores et de Madère) et de l'autonomie administrative des collectivités territoriales, de la procédure administrative non-contentieuse, de la justice administrative et de la fonction publique.

Les développements à propos de ces différents points seraient nécessairement longs, aussi vais-je en rester là. Il suffit de dire que le visage du droit administratif a pris peu à peu des traits nouveaux au travers de la législation, de la jurisprudence et de la production doctrinaire et grâce à l'apparition de nouveaux instituts, au renouvellement des instituts traditionnels, ainsi qu'à la multiplication et à l'approfondissement des droits administratifs spéciaux. Le nombre de

facultés de droit a augmenté et la composition de leurs corps enseignants a été élargie. Le nombre d'épreuves de doctorat en droit public s'est mis à croître de façon exponentielle. Les publications périodiques et les mélanges entièrement consacrés au droit public ou abordant les questions de droit public se multiplient. On peut affirmer en effet que l'on trouve aujourd'hui au Portugal, contrairement aux périodes précédentes, des monographies et autres études couvrant pratiquement toutes les matières importantes. Sans que l'intérêt pour la doctrine étrangère se soit estompé, un équilibre tend à s'établir aujourd'hui entre elle et les citations d'œuvres portugaises dans les textes scientifiques.

L'adoption au Brésil, en 1988, d'une Constitution fondée sur le principe de l'Etat de droit et proche sous de nombreux aspects de la Constitution portugaise de 1976 a permis l'intensification de l'intercommunication entre les doctrines et les jurisprudences de ces deux pays. L'"arc euro-atlantique d'Etats constitutionnels" dont parle Häberle a ainsi pris une nouvelle dimension. Une langue commune et des racines historico-juridiques partagées favorisent le dialogue, aujourd'hui stimulé aussi par l'adhésion des droits nationaux aux mêmes principes généraux de droit constitutionnel et de droit administratif et à l'adoption d'instruments dogmatiques dont les ressemblances surpassent les différences.

Un autre facteur important de dynamisation du droit administratif portugais réside dans l'orientation "accueillante" de notre Constitution à l'égard du droit de l'Union européenne et du droit international. D'après l'article 8, paragraphe 4, de la Constitution portugaise, "les dispositions des traités qui régissent l'Union européenne et les normes émanant de ses institutions, dans l'exercice de leurs compétences respectives, sont applicables dans l'ordre interne, conformément au droit de l'Union, dans le respect des principes fondamentaux de l'Etat de droit démocratique". A son tour, le paragraphe 1 du même article 8 proclame que "Les normes et principes du droit international général ou commun font partie intégrante du droit portugais". Et le paragraphe 2 dispose que "Les dispositions des conventions internationales régulièrement ratifiées ou approuvées sont applicables dans l'ordre interne après leur publication officielle et aus-

si longtemps qu'elles engagent l'Etat portugais au plan international".

L'ordre juridique administratif portugais intègre donc aujourd'hui un vaste complexe normatif d'origine étrangère - immédiate ou médiante - et commun à la majorité des droits administratifs européens, en particulier dans des domaines tels que les marchés publics et les régulations sectorielles. Il en advient naturellement une syntonie transnationale croissante de l'objet des études doctrinales et des propositions explicatives et dogmatiques qui y sont formulées.

La syntonie transnationale trouve une origine supplémentaire dans le rapprochement croissant entre les droits administratifs continentaux et britannique. Déjà détecté à la moitié des années 1980 dans un livre précurseur de Spyridon Flogaitis, ce mouvement s'est accéléré après l'adhésion du Royaume-Uni à l'Union européenne. Contre toute attente, il n'y a pas au sein du droit anglais de consolidation de deux sous-systèmes étanches selon qu'on doive appliquer aux situations en cause des normes de droit européen ou issues de ce dernier ou, au contraire, des normes d'origine purement nationale. Le risque de fracture a été contré par un facteur d'homogénéisation analysé par Gordon Anthony: la tendance au "*spill-over*" avec effet de généralité des décisions par lesquelles les tribunaux anglais appliquent des principes issus du droit européen aux situations qui y sont prévues.

Les universitaires portugais s'occupant du droit administratif ont bien perçu le moment où, une fois surmontées les difficultés de la distinction entre activité juridictionnelle et activité administrative, les tribunaux ont lancé les fondements du droit administratif anglais contemporain dans des décisions séminales comme celle rendue, en 1963, dans l'affaire *Ridge v. Baldwin*. A titre d'exemple j'observe que les pages que Paul Craig consacre aux contraintes de la *Common Law* sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire ("*improper purposes*", "*relevancy*", "*bad faith*") ou sur la protection de la confiance ("*legitimate expectations*") s'avèrent pleinement utilisables dans le cadre du droit administratif portugais.

Par les considérations qui précèdent, j'ai essayé de résumer un parcours durant lequel, au long de 60 ans, mon expérience professionnelle s'est déroulée en parallèle à la constante évolution d'un

droit administratif pour moi à la fois objet de recherche et d'enseignement et recueil des instruments dogmatiques de la praxis comme juriste et avocat. Même si je continue d'étudier et d'écrire comme avant, je suis arrivé à la fin de ce parcours individuel. Cependant, loin de m'en empêcher, cela me pousse au contraire à demander - entre curiosité et perplexité - si nous ne sommes pas de nouveau entrés dans une phase de changement souterrain comme celle que j'ai vécue dans les années 50 et 60 du siècle dernier. La réalité change et dans son changement elle suit une voie qui, dans quelques années, avec le recul, paraîtra claire. Mais en ces jours marqués par l'indéfinition, voire par les apparentes contradictions, ce n'est pas moi qui endosserai l'habit de prophète pour annoncer les dénouements que le futur nous réserve. Je pourrai, en revanche, glaner rapidement et avec une inévitable subjectivité, quelques facteurs qui se détachent comme probables causes de changement. Mais je ne prétends pas par-là anticiper les coordonnées qui conduiront à un nouveau modèle de droit administratif général, qui se consolidera le jour où seront créées les conditions pour une relative stabilisation du système dans son ensemble.

En tant que champ matériel d'une branche du droit, l'administration a toujours été envisagée sous une double facette organisationnelle et fonctionnelle. Le droit administratif est à la fois le droit statutaire d'un ensemble d'entités qui forment organiquement l'administration publique et le droit qui régit une activité qualifiée comme administrative par la nature publique des tâches et la spécialité des formes juridiques d'intervention. A partir du moment où l'administration est conçue non seulement comme un mode de réalisation des intérêts publics au travers de l'exercice de l'autorité mais aussi comme sujet d'un rapport juridique avec des personnes qui ont des droits et des devoirs configurés par des normes de droit public, le droit administratif n'est plus seulement le droit de l'administration, mais aussi le droit des sujets des situations juridiques individuelles face à l'administration.

Cependant, toutes ces réalités qui délimitent le champ du droit administratif ont pris de nos jours un profil plus imprécis. Au milieu du siècle dernier, Forsthoff écrivait que l'administration "permet qu'on la décrive mais pas qu'on la définit". Mais aujourd'hui la

description de l'administration est elle aussi loin d'être aisée. Face à la "fuite vers le droit privé" et à l'attribution de pouvoirs publics à des personnes de droit privé, l'Administration publique ne peut plus être toujours identifiée selon le critère de la personnalité de droit public de ses entités/acteurs. Et la nouvelle mais puissante réalité du "service d'intérêt économique général" articule des activités considérées comme vitales pour les citoyens et pour la société comme un tout, avec la substitution des entreprises du secteur public par l'initiative privée soumise à la régulation publique. On atténue le rôle de l'administration en tant que prestataire de services et de biens dans le cadre des politiques sociales, tandis que son intervention s'amplifie en prenant pour référence le concept de régulation, d'origine anglo-saxonne. On attend de la régulation que l'Etat amoindrisse le rôle de la relation directe avec les individus en général afin d'assurer la satisfaction de leurs besoins élémentaires et se dédie dans une plus large mesure à créer des infrastructures normatives d'encadrement et à orienter les opérateurs de marché ou les entités privées guidées par des buts non lucratifs de solidarité sociale, contribuant ainsi indirectement à la réalisation de ces objectifs.

Ces lignes évolutives confluent vers une confrontation moins nette entre Etat et société, entre administration et "administrés", entre activité administrative et simples initiatives privées qui visent, sans but lucratif, la concrétisation de valeurs sociales de solidarité ou de défense et de jouissance de biens fondamentaux (culturels, environnementaux ou autres).

Mais l'accent sur les vertus de la régulation en tant que modalité de l'activité administrative n'obnubile pas l'intérêt porté par la doctrine contemporaine à un phénomène que les Allemands appellent *Steuerung*. Une traduction littérale de ce terme dans les langues latines ne rend pas suffisamment ce qu'il veut décrire. Il semble donc préférable d'employer avec le même sens - comme le fait en Espagne José Esteve Pardo - les termes *fonction directive* ou *capacité directive de l'administration*. La complexité de la société actuelle - marquée par son caractère de plus en plus pluraliste et par l'évolution souvent imprévisible et rapide des contextes technologique et économique-financier - fait ressortir les limites de la prévision législative de toutes les situations nécessitant une conformation publique

et aggrave les déficits d'exécution des dispositions normatives. Le nombre croissant de secteurs de la vie sociale confiés à l'autorégulation découle de la conscience de la nécessité de déconcentration des centres de décision, afin que la proximité avec les problèmes et la participation des intéressés permettent d'affiner les politiques administratives hors de portée du législateur. Le même objectif est aussi servi par l'attribution législative à l'administration de marges de libre appréciation et de libre décision lorsque celles-ci s'avèrent être l'instrument préférable pour bien prendre en compte les connexions et les interactions entre les instruments juridiques d'intervention et la réalité sociale sur laquelle ils se projettent.

On assiste par ailleurs au transfert vers l'"espace global" d'une partie des objectifs et des moyens d'action qui étaient traditionnellement dévolus à l'Etat administrateur. Si les processus de dénationalisation des mécanismes de décision ne sont pas la seule cause de l'affaiblissement de la signification et de l'effectivité des modèles constitutionnels de représentation démocratique dans l'exercice des fonctions législative et administrative, ils contribuent à l'accélérer. Même si on n'y parvient pas tout à fait, on s'efforce de compenser les effets négatifs de ces phénomènes par de nouveaux instruments de transparence, de participation et d'"*accountability*". Sans ignorer l'importance des solutions d'ordre institutionnel, les mesures de nature procédurale occupent une place de plus en plus grande. C'est le cas non seulement quant à la formation des actes administratifs mais aussi en ce qui concerne la procédure de formation des règlements administratifs. Nombre de règlements contiennent des dispositions qui affectent de façon directe et immédiate des droits ou des intérêts protégés par la loi. Dans ces circonstances, l'impératif d'audition des intéressés se pose dans les mêmes termes que la nécessité d'une telle audition avant l'émission d'actes administratifs défavorable. Mais, même lorsque la portée des préceptes contenus dans les règlements semble être seulement de nature générale et abstraite, leur rôle dans l'accommodation des intérêts publics et privés justifie - notamment sous l'inspiration de la praxis nord-américaine - un plus grand degré de motivation et de contrôle sur la pondération menée à bien afin de déterminer les solutions et sur la concordance de ces dernières avec les fins visées par les lois réglementées.

Dans ces chapitres, comme dans beaucoup d'autres de la théorie générale du droit administratif, on observe de nos jours le rôle essentiel de la communauté juridique transnationale dans la formation d'un *jus commune administratif*. Le dialogue entre les doctrines des différents pays et entre la jurisprudence des tribunaux internationaux et nationaux constitue aujourd'hui le berceau du nouveau droit administratif dont les traits essentiels seront peut-être consolidés au milieu du XXI^{ème} siècle. La vision du droit administratif qui s'estompe peu à peu sous nos yeux aura alors certainement changé dans une large mesure. La graduation entre biens fondamentaux sera partiellement différente. L'entendement des valeurs-clés, la densification des principes structurants, la liste des concepts fondateurs et les critères de leur systématisation auront évolué. Mais, en tout cas, il s'agira toujours de la concrétisation et de l'application d'une formule qui a marqué en permanence le droit administratif et qui devra continuer de constituer la clé de son identité. Cette formule nucléaire permanente a toujours résidé, réside aujourd'hui et continuera de résider, comme conséquence de la nature de la société humaine, dans la recherche d'un équilibre équitable entre la protection des droits individuels par rapport aux pouvoirs publics et l'efficacité d'une activité qui vise la satisfaction des besoins collectifs en demeurant soumise à de différents moyens d'"*accountability*".