

Marc Gjidara, professeur émérite  
de l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)

## L'OUVERTURE DE LA CROATIE AUX INFLUENCES FRANCAISES DANS L'ORDRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL<sup>1</sup>

UDK: 531 (497.5)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 1. 09. 2015.

Dans l'histoire, la Croatie a toujours été plus ouverte à la France que l'inverse. C'est à l'époque napoléonienne que la réception du système juridique et institutionnel français a été la plus marquante. Si cette empreinte dans l'ordre administratif fut brève, les idées révolutionnaires, l'œuvre et les réformes napoléoniennes, ont fortement inspiré la pensée politique croate et renforcé les tendances à l'affirmation nationale, face aux divers hégémonismes qui se sont exercés au cours des temps. Cette imprégnation française s'est confirmée dans l'ordre constitutionnel avec l'accession à l'indépendance. L'Etat croate une fois reconnu, il a fallu le doter d'institutions efficaces et affranchies d'une idéologie devenue anachronique. La quête de références a été hésitante, et les modèles dont s'est inspiré le législateur croate, recourant à une espèce de « shopping juridique » et plutôt par transpositions mécaniques mal assimilées, ne se sont pas révélés les plus appropriés. Un retour aux modèles européens continentaux s'est amorcé à la faveur du cheminement vers l'Union européenne. La Croatie, pays unitaire, de tradition juridique européenne continentale, redécouvre le « french modèle », à travers l'intensification des échanges prenant en compte les besoins croates spécifiques notamment dans l'ordre administratif. L'offre française de services et d'expertises est soutenue par les plus hautes instances des deux pays et se développe dans un cadre universitaire, annonciateur d'une formalisation adéquate et trop longtemps attendue du partenariat franco-croate, en vue d'une refondation de l'administration croate et de son contrôle, devenue urgente, afin de permettre à la Croatie de trouver sa place au sein de la Communauté des Etats européens. C'est en se conformant loyalement aux standards européens, eux-mêmes fortement influencés par la pensée juridique française, que la Croatie vaincra les pesanteurs sclérosantes et les réflexes misonéistes dans l'appareil d'Etat, qui nuisent à sa « compétitivité » internationale dans l'ordre juridique et institutionnel et par conséquent au plan économique.

**Ključne riječi:** *Croatie, France, influences par la "French modele"*

La Croatie a toujours été ouverte aux influences européennes en général et françaises en particulier, même si la réciproque n'est pas aussi évidente. Un récent rapport du Sénat français datant de 2003, rédigé à la suite de la mission effectuée par une délégation du groupe interparlementaire France-Croatie, a souligné cette ignorance dans laquelle sont les Français vis-à-vis des Croates. Mais le rapport conclut dans une formule heureuse : « l'histoire nous les a rendus ». Les auteurs du rapport n'ont pas manqué de rappeler, au passage, l'attitude de Louis XIV

---

<sup>1</sup> Rapport présenté au Colloque international organisé par l'Université Paris Sorbonne et l'Académie croate des sciences et des arts, sur « La Croatie et la France – La Croatie et l'Europe : rapports intellectuels et culturels entre la Croatie et la France à travers l'histoire », les 6 et 7 décembre 2012 à la Sorbonne.

abandonnant aux représailles autrichiennes la noblesse croate en rébellion contre Vienne. En revanche, au cours des deux dernières décennies, la Croatie a tenu à commémorer les grandes dates qui ont particulièrement marqué l'histoire de France et les rapports franco-croates au plan des idées politiques, juridiques et au plan institutionnel. Il y a eu d'abord la célébration du Bicentenaire de la Révolution française en 1989, à l'initiative du Musée d'Histoire croate de Zagreb et du Musée archéologique de Split, puis celle du Bicentenaire du Code Civil en 2004 à l'initiative de la faculté de droit de Rijeka, et enfin celle de la création des Provinces Illyriennes qui s'est étalée sur plusieurs années et de nombreux colloques à l'initiative de l'Académie croate des sciences et des arts et des Universités de Dubrovnik, Zadar et Split, en 2006, 2008 et 2009.

Le professeur Eugen Pusić a dit à quel point la Révolution française avec les changements qu'elle a suscités, est devenue partie intégrante du système de pensée et de valeurs dont s'est réclamée la Croatie, au fur et à mesure de l'émergence du sentiment national. Le prestige du Code Civil et le pouvoir de l'administration napoléonienne sont à mettre en corrélation, d'une part avec la rédaction de la constitution croate de 1990 directement inspirée de celle que la France s'est donnée en 1958, et d'autre part avec le développement des rapports entre juristes des deux pays à travers les partenariats universitaires d'abord et ensuite avec l'instauration des « Journées Juridiques et Administratives franco-croates » qui se tiennent annuellement depuis 2007 à Split, avec la participation active du Conseil d'Etat français et grâce au soutien des ministères et des plus hautes juridictions croates concernés, ainsi que de l'Université, de la Ville et de la Région de Split.

## **I - LA RÉCEPTION SUBIE MAIS FÉCONDE DU SYSTÈME JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL FRANÇAIS A L'ÉPOQUE NAPOLÉONNIENNE**

Cela concerne l'application du Code Civil ou « Code Napoléon » et la réorganisation administrative des Provinces illyriennes, qui ont véhiculé les grands principes révolutionnaires. <sup>2</sup> L'intention de Napoléon était d'introduire en Illyrie « nos doctrines, notre administration, nos Codes » dans la perspective d'une « régénération européenne »<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Bien des juristes croates actuels se sont nourris de la pensée politique et juridique française. Se reporter notamment à l'étude du professeur D. Degan, « L'affirmation des principes du droit naturel par la Révolution française – Le projet de Déclaration du droit des gens de l'Abbé Grégoire », in *Annuaire Français de droit international*, 1989, pp. 100 et s.

<sup>3</sup> D'après La Cases, *Mémorial de Sainte Hélène*, T.V, Paris, 1824, pp. 89-90. Egalement, F. Baras, « Les Français en Illyrie », Split, 2002, p. 9.

## § 1. L'application éphémère du Code Civil français et son influence durable

C'est le décret du 15 avril 1811 qui a imposé le Code Civil dans les Provinces illyriennes, porteur de messages tels que la volonté d'abolition du système féodal et le principe de l'égalité civile de tous devant la loi et le juge. Il convient de noter que si ce Code a été plutôt imposé aux pays occupés par Napoléon, il a été introduit de jure dans les régions croates. Le professeur Dragutin Ledić a pu écrire, que cela « signifie qu'il fait partie de l'histoire du droit croate, car son influence sur l'état des rapports de droit civil se fit sentir bien plus longtemps que durant la période où il s'est directement et concrètement appliqué du fait de l'autorité française ou napoléonienne ».<sup>4</sup> C'était précisément l'objectif du principal rédacteur du Code Civil, Portalis, qui affirmait que si la nation française a su conquérir la liberté par les armes, elle saurait la conserver et l'affirmer par des bonnes lois civiles, qui sont le plus grand bien que les hommes puissent donner et recevoir.<sup>5</sup>

En France, le Code Civil venait après la restructuration de l'appareil politique et administratif de l'Etat, parachevant le processus d'unification de la nation française. A cet égard, le Code Civil correspondait à l'aspiration profonde de bien des peuples européens, notamment à celle du peuple croate.

Porteur de valeurs nouvelles, il a permis la diffusion en Europe de droits jusqu'alors inconnus, et l'abolition de pratiques ancestrales. Certes, toute la Révolution n'était pas dans le Code, mais tout le Code était débiteur de la Révolution. Napoléon, dont le but était la reconstruction générale de l'Etat français, a aussi voulu faire du Code Civil un instrument de sa politique étrangère, souhaitant l'introduire dans tous les territoires conquis,<sup>6</sup> pour renverser les régimes absolutistes, féodaux ou confessionnels. Cela lui permettait d'apparaître conservateur en France où l'acquis révolutionnaire était capitalisé, et révolutionnaire hors des frontières.

La fonction de « constitution civile » du Code Napoléon a été exportée partout où l'on visait les mêmes objectifs, c'est-à-dire forger l'unité nationale autour de sa législation civile, écrite, unique, stable et égalitaire. Tel était le cas en pays croates, où comme ailleurs en Europe il y avait un désir général d'unification et de rationalisation du droit étatique. Pour les peuples en voie d'affirmation politique ou de renaissance nationale, le mérite du Code Civil était double : il renouvelait l'organisation de la société civile en devenant un outil de paix sociale, et il s'exprimait dans un style juridique limpide, expressif et concis, facilement mémorisable. Il est vrai qu'à l'époque, en plus de la puissance militaire et diplomatique, la France bénéficiait d'un contexte linguistique favorable.

---

<sup>4</sup> D. Ledić, Avant-propos au Recueil des travaux du Colloque scientifique organisé à l'occasion du Bicentenaire du Code Civil les 26-27 novembre 2004, par la Faculté de droit de Rijeka, p. 7.

<sup>5</sup> J.L.A. Chartier, Portalis – Père du Code Civil, Fayard, 2004, pp. 166-167.

<sup>6</sup> Voir notre étude publiée dans le Recueil des travaux du Colloque organisé par la faculté de philosophie de Split (18-19 septembre 2006), « Dvjestota obljetnica francuskog Code Civila : pravni doprinos i političko značenje » (Le bicentenaire du Code civil : apport juridique et signification politique), in La Dalmatie sous l'administration française (1806-1813), Split, 2011, pp 37 et s.

C'est cette dimension réformatrice et unificatrice qui a fait du Code Civil un instrument de progrès au début du 19<sup>ème</sup> siècle. Selon Feuerbach, « là où arrive le Code Napoléon, on voit naître une nouvelle ère, un nouveau monde, un nouvel Etat ». Le prestige acquis par le Code Civil a été un phénomène majeur de l'histoire juridique universelle. Certes, les conquêtes napoléoniennes (et par la suite la colonisation) ont joué un rôle indéniable dans son expansion, mais la force des valeurs et de l'esprit véhiculés par le Code ont été déterminants. Car à la fin du 18<sup>ème</sup> et au début du 19<sup>ème</sup> siècle, il ne fait pas de doute que le Code Civil français a été le plus important du point de vue intellectuel et le plus fécond du point de vue historique.<sup>7</sup>

Au-delà du Code Civil, c'est le droit français qui va devenir un objet d'exportation, même s'il est vrai que c'est souvent par la pression sur les pays conquis ou alliés que l'on a voulu faire du Code Napoléon le droit commun de l'Europe. Il est admis que celui-ci a joué un rôle d'unification de l'Europe, avant la construction européenne amorcée un siècle et demi plus tard. Même après la chute de Napoléon et de l'empire, le Code Civil a été maintenu en vigueur dans plusieurs des pays où il avait été introduit par la conquête.

Si, dans les provinces croates, les lois françaises furent abrogées après la reconquête autrichienne, le Code Civil est resté en vigueur jusqu'en août 1814. En dépit de la brièveté de son application, malgré l'absence de préparation suffisante et de traduction préalable, qui ont handicapé la transposition du droit civil français, le Code Civil a laissé deux apports juridiques et politiques essentiels pour l'avenir.

Il s'agit d'une part, de l'affirmation au moins formelle de l'égalité de tous devant la loi et le juge, et d'autre part, de la proclamation du droit de propriété privée de la terre qui a vocation à appartenir à ceux qui la travaillent. A cela on peut ajouter, que les idées et les réalisations dues à la présence française ont joué un grand rôle dans le processus de construction de la nation. Le Code Civil a montré comment un texte juridique et le droit peuvent jouer un rôle majeur dans l'application de la maxime « Une nation, un Etat, une loi ».

En Croatie, comme ailleurs en Europe, le Code Civil de 1804 a prouvé qu'il convenait à tout pays dont la société civile devait être refaçonée et mieux protégée.

## **§ 2. Le renouvellement institutionnel dans l'ordre administratif**

C'est tout un nouveau droit, privé et public, ainsi qu'une administration réformée, que l'Illyrie napoléonienne a accueillis. Ce modèle institutionnel était certes issu de la Révolution, mais portait l'empreinte de Napoléon, qui avait radicalement modernisé la France et son empire, dans tous les domaines du droit et de l'administration. Certes ce modèle s'appuyait sur la force militaire, mais il jouissait en Europe à l'époque d'un prestige incontestable, d'autant plus que

---

<sup>7</sup> C'est le jugement formulé par G. Böhmér, dans l'ouvrage de K. Zweigert et H. Kötz, Introduction to Comparative Law, Oxford, Clarendon Press, 1998, 3<sup>ème</sup> ed, p. 85.

Napoléon voulait à propos de l'Illyrie, rassembler des régions et des populations qui avaient vocation à être unies et que la politique seule avait séparées,<sup>8</sup> mais aussi pour s'en servir dans ses rapports futurs avec l'Autriche.

La Dalmatie a été le premier champ d'expérimentation des réformes napoléoniennes. L'héritage vénitien et l'intermède autrichien y avaient laissé une justice inefficace, vénale, lente et encombrée. Le décret du 4 septembre 1806 a fixé les grandes lignes de la réforme de la justice, mise en œuvre par le Provéditeur Dandolo, dans un règlement du 27 octobre 1806 transposant le système français généralisé dans l'empire. La demande de réforme était forte, l'aspiration à simplifier et rationaliser l'application du droit dans la vie quotidienne et dans la justice était réelle. Les droits de l'Homme présentés par la Révolution comme des valeurs universelles étaient exaltés par les esprits les plus avancés, pour qui le système politique et institutionnel français faisait figure de modèle.

La Dalmatie a aussi été la plus durable illustration en matière de transposition du modèle français. La courte période de la présence française a néanmoins permis d'engager certaines transformations essentielles dans tous les domaines, rapprochant cette province de l'organisation moderne de l'Etat. Bien entendu, l'œuvre accomplie a eu un goût d'inachevé, même si la réorganisation du système judiciaire a été la plus systématique. Le plus important pour le Provéditeur était de séparer l'administration de la justice, confiée aux édiles locaux ou aux juges de paix. Il a également distingué la juridiction civile des tribunaux répressifs, et le juge judiciaire ne pouvait pas s'immiscer dans l'action de l'administration, ni faire obstacle à ses décisions. Ce qui était la fidèle transposition de la loi des 16-24 août 1790, qui fut à l'origine de la juridiction administrative en France, avec à sa tête le Conseil d'Etat, dont l'œuvre jurisprudentielle est toujours au fondement du droit administratif français, qui n'a cessé d'attirer les juristes croates de toutes les époques et dont le regain d'intérêt s'est manifesté au cours de la décennie écoulée. Il est remarquable que l'organisation judiciaire napoléonienne a survécu jusqu'en 1817 en Dalmatie. Si les membres du Conseil d'Etat français ont retrouvé aujourd'hui le chemin de Split, ils renouent avec l'histoire, car nombre de leurs prédécesseurs ont été envoyés de Paris par Napoléon, en Istrie, en Dalmatie, notamment à Zadar, Šibenik, Split et Makarska, pour vérifier comment la justice était rendue et l'état de l'administration sur place.<sup>9</sup>

Toutefois, Napoléon n'a pas considéré que le centralisme appliqué en France métropolitaine et en Italie était approprié aux contrées croates. Il a donc refusé d'y transposer la division en départements, qui était préconisée par Luka Garagnin

---

<sup>8</sup> La Cases, *op. cit.*, pp. 89-90. Egalement, notre étude sur « Le Code civil français à l'épreuve du 21<sup>e</sup> siècle », Rapport au Colloque de Rijeka (précité), Recueil des travaux, pages 61 à 105.

<sup>9</sup> A l'époque où la Dalmatie était rattachée au Royaume d'Italie, un Conseil d'Etat spécifique, créé à Milan, à l'image de celui de Paris, exerçait auprès de Dandolo des compétences consultatives, préparait les actes administratifs importants, réglait les conflits de juridiction, traitait les litiges concernant l'administration et protégeait les fonctionnaires. Sur ce point, J. Massot, « Les Conseils d'Etat des Etats vassaux de l'empire », in *Le Conseil d'Etat, son histoire à travers les documents d'époque (1799-1974)*, C.N.R.S., p. 160.

frère de l'intendant de Dubrovnik. Mais l'organisation et le fonctionnement des autorités locales, au niveau de chaque province et de chaque municipalité, étaient copiés sur ce qui se faisait en France, le tout formant un ensemble cohérent et hiérarchisé, de la base au sommet.

Alors que l'administration vénitienne, pendant des siècles, n'avait ouvert aucune école, il a été créé pendant la période française, une trentaine d'écoles primaires, 7 collèges, 2 lycées avec internat et 40 bourses, une école du niveau de faculté. Par ailleurs, avec l'introduction du cadastre qui a été perçue comme une attaque contre les possessions du clergé et de la noblesse, la parenthèse française a apporté à la Dalmatie d'autres innovations au plan des idées politiques et des institutions administratives, intégrant cette province dans les grands événements du vieux continent.

C'est à partir de 1809 qu'un système uniforme, jusque là propre à la Dalmatie, a été étendu à toute l'Illyrie, des Alpes aux Bouches de Kotor. Le Code de commerce promulgué en 1807 en France a été appliqué en 1808 en Dalmatie puis dans le reste des Provinces illyriennes, où le Code pénal a été introduit le 1er novembre 1811. On peut considérer qu'au début de 1813, toutes les lois fondamentales, à l'exception du Code rural, étaient en vigueur.<sup>10</sup> Dans le domaine fiscal, les impôts recouverts en France furent introduits en Illyrie en juillet 1810 (impôt foncier, impôt personnel, patentes). Leur recouvrement fut problématique en raison de l'absence de cadastre dans les provinces du sud, alors que dans celles du nord la documentation cadastrale avait été emportée par les Autrichiens. En outre, la fiscalité était liée à la mise en œuvre des dispositions du Code Civil, faute de quoi il était impossible d'établir les droits d'enregistrement.

Quoi qu'il en soit, l'administration « à la française » était assurée, grâce à l'organisation et au fonctionnement des services déconcentrés, qui, tout comme en métropole, étaient chargés d'assurer la présence de l'Etat sur toutes les parties du territoire, de superviser les autorités locales, de vérifier l'application uniforme des lois, et de connaître l'état de l'opinion dans les contrées les plus lointaines.

Même si le bilan des changements institutionnels a été assez modeste, la France de l'époque a posé les jalons de la démocratie représentative, apportant d'indubitables progrès dans l'administration, la justice et l'instruction, même si l'effet bénéfique le plus positif a concerné les voies de communication. Cela explique qu'une partie des réformes opérées par les Français a été conservée même après l'instauration de la domination autrichienne.

---

<sup>10</sup> Voir notre étude sur « Le modèle administratif et juridique napoléonien dans les provinces illyriennes : entre ouverture et résistances », in *Hrvati i Ilirske Pokrajine – Les Croates et les provinces illyriennes*, Recueil des travaux des Colloques de Zagreb et Zadar, organisés par l'Académie croate des sciences et des arts, 1er-3 octobre 2010, pp. 419 et s.

### § 3. Les effets différés et les survivances de l'œuvre napoléonienne

Napoléon, inventeur et propagateur de l'Etat et de l'administration modernes, a influencé durablement la réalité juridique européenne en général. Dans le cas de l'Illyrie, les ambitions furent grandes et leur concrétisation modeste, à cause des guerres et de la brièveté de la présence française. Mais l'ordre public impérial, transposé en Illyrie, intégrait les acquis révolutionnaires, au nombre desquels les principes nouveaux de gouvernement, une législation et une administration qui ont forgé la nation française, tout en inscrivant l'unité et l'indivisibilité dans le patrimoine politique, administratif et juridique voué à l'exportation. C'est à cela qu'empruntera par la suite la pensée politique et juridique croate. Ces principes et ces valeurs, transportés en Illyrie, vont resurgir plus tard.

L'épisode napoléonien a eu le mérite de bien identifier l'appartenance des pays croates au destin occidental et d'affirmer l'ancrage européen de ce peuple, soulignant la double vocation centre européenne et méditerranéenne de la Croatie, en marge des Balkans. Malgré sa rudesse, l'organisation politique et administrative introduite en Illyrie est apparue comme le plus sûr moyen de forger une conscience collective et une nation intégrée. Plus tard et sous Metternich notamment, c'est avec une certaine nostalgie que la bonne gouvernance française sera opposée à l'arbitraire absolutiste viennois. L'œuvre napoléonienne a contribué à faire comprendre le rôle de la culture dans l'émergence d'une conscience collective, et progressivement ce n'est pas seulement une élite, mais toute une nation qui a voulu préserver sa culture, sa langue, son histoire. En Croatie tout particulièrement, la défense de la langue a pris de plus en plus une valeur symbolique, dans la résistance aux hégémonismes successifs qui se sont exercés. On peut dire que la période napoléonienne a contribué à renforcer en Croatie, la prise de conscience croissante de l'importance de la langue et de la culture dans l'édification de l'identité nationale.

C'est dans le courant de ce 19<sup>ème</sup> siècle que la demande de modernisation de la société et de réforme devint de plus en plus pressante, singulièrement dans le domaine politique et institutionnel. L'apport juridique et administratif napoléonien, laïc et égalitaire, inspirera le Programme National croate de 1848, intégrant les éléments fondamentaux de la société civile moderne. Les Croates se souviendront des idées introduites en Illyrie - quitte à les idéaliser - lorsque l'incompréhension autrichienne ou hongroise s'avèrera insupportable. En 1861, les fondateurs du Parti du droit notamment, se réclameront de la conception française de la nation, identifiée à un territoire historique. C'est l'un d'eux, Ante Starčević, qui fera revivre à travers ses écrits sur « Les Constitutions de la France », les legs politiques et juridiques de la Révolution et de l'empire. C'est un autre leader politique croate, Eugen Kvaternik, qui publiera en français à Paris une brochure sur « La Croatie et la confédération italienne », et qui a correspondu avec Jérôme Bonaparte, Napoléon III et Cavour, dans l'espoir de les intéresser à la cause croate.<sup>11</sup> Plus tard, c'est un autre grand nom de l'histoire croate, Stjepan

---

<sup>11</sup> L'impératrice Eugénie visitera la Dalmatie, ce que feront également, mais plus tard, Waldeck-Rousseau et Clémenceau.

Radić, qui soutiendra à Paris en 1899 et en français sa thèse de doctorat sur « La Croatie actuelle et les Slaves du Sud », avant de fonder en 1904 le Parti paysan croate.

A l'époque du réveil des aspirations nationales au sein de l'empire austro-hongrois et après les déceptions suscitées par les politiques suivies par Vienne et Budapest, le souvenir de la période napoléonienne a été réactivé. L'héritage politique et juridique de l'empire napoléonien servira à lutter contre tous les hégémonismes successifs, même si cette affection pour la pensée française s'est exercée plutôt à sens unique, jusqu'à l'accession de la Croatie à l'indépendance véritable, date à laquelle elle se dotera enfin d'un cadre constitutionnel propre, qui sera directement inspiré des acquis constitutionnels de la France devenue républicaine.

## **II - LES OUVERTURES VOULUES ACTUELLES ET LEUR CARACTÈRE PROMETTEUR**

Depuis l'accession de la Croatie au rang d'Etat européen reconnu, et en dépit d'une diplomatie française initialement problématique, les deux pays n'ont cessé de développer une coopération mutuellement consentie, et de plus en plus fructueuse au plan juridique. Ce faisant, la Croatie a quelque peu rééquilibré son orientation première vers les systèmes anglo-saxons, qui est assez vite apparue inappropriée et principalement explicable par le monolinguisme affectant les enseignements des langues étrangères, dont les effets sont plutôt fâcheux pour l'insertion dans le contexte institutionnel européen.

### **§ 1. Les similitudes constatées dans l'ordre constitutionnel**

Le discours de présentation au Sabor croate de la Constitution, le 22 décembre 1990, a permis au chef du nouvel Etat, de rappeler les noms de quelques juristes européens éminents qui se sont penchés sur le statut constitutionnel de la Croatie au sein de l'empire austro-hongrois, au nombre desquels ceux de l'Autrichien Jellinek et du Français Le Fur.

Cette première constitution de l'Etat croate s'est fortement inspirée de la constitution française de 1958.<sup>12</sup> Le choix du « modèle français » a paru nécessaire pour assurer le salut de l'Etat et le consensus populaire. En outre, au sein du groupe de travail qui a été désigné par la Commission pour les questions constitutionnelles au sein du Sabor, chargé de préparer le projet constitutionnel, la présence du professeur Smiljko Sokol, titulaire d'un doctorat en droit obtenu en France sous la direction du professeur Maurice Duverger, a été certainement

---

<sup>12</sup> La version française de la Constitution croate du 22 décembre 1990, réalisée par nos soins, a été publiée dans l'ouvrage intitulé « Constitution d'Europe centrale, orientale et balte », présenté par le professeur Michel Lesage, La Documentation française, Collection Retour aux textes, Paris 1995, pages 309 à 329.

déterminante.<sup>13</sup> Fin connaisseur du système constitutionnel français, le professeur Sokol a également fait partie du groupe chargé de la rédaction finale du texte,<sup>14</sup> pour devenir ensuite président de la Cour constitutionnelle croate<sup>15</sup>.

Comme la constitution française de la 5<sup>ème</sup> République, la constitution croate affirme l'unité et l'indivisibilité de l'Etat. Elle instituait un système qualifié de semi-présidentiel, qui est une forme de régime parlementaire dans lequel l'exécutif bicéphale est partagé entre le Président de la République et le chef du gouvernement. Le président est élu pour 5 ans au suffrage universel direct à deux tours, renouvelable une seule fois (comme aux Etats-Unis), il nomme le premier ministre et met fin à ses fonctions, dispose du droit de dissolution. Il est aussi chef des armées, peut déclarer la guerre et conclure la paix avec l'aval du parlement. Toujours avec l'accord du parlement, il peut aussi soumettre au référendum un projet de loi ou de réforme constitutionnelle. Il est associé au gouvernement dans l'élaboration et la conduite de la politique étrangère.

Le choix de ce type de régime semi-présidentiel en 1990 en Croatie et du régime hyper-présidentiel en France en 1958, s'expliquait dans la mesure où dans l'un et l'autre pays on a considéré que cette forme de gouvernement permettait de concilier deux exigences vitales pour la survie de l'Etat : le plus haut degré possible de démocratie politique à l'issue d'une période difficile, et la préservation de la stabilité du nouveau pouvoir et de son fonctionnement le plus efficace possible dans un contexte diplomatique, politique, économique et social, sensible et évolutif.

A ces facteurs contingents, on peut ajouter que la forme semi-présidentielle du pouvoir d'Etat avait déjà existé dans la tradition parlementaire croate.<sup>16</sup> En effet, après 1848, lorsque le Ban Josip Jelačić a nommé le Conseil du Ban, premier gouvernement croate au sens moderne de ce terme, la Croatie a connu jusqu'en 1918 et en dépit des limitations imposées à son existence en tant qu'Etat et à sa souveraineté, une organisation du pouvoir qui renvoyait à une espèce de régime semi-présidentiel. C'était en quelque sorte un parlementarisme de type orléaniste, à l'image de ce que la France a connu sous la monarchie de juillet entre 1830 et 1848.

Dans la pratique, on a également pu observer un certain mimétisme entre les premières années de la difficile accession à l'indépendance de la Croatie et la mise en œuvre de la constitution française de 1958 dans un contexte troublé par la guerre d'Algérie avec son cortège de violences en métropole et de l'autre côté de la Méditerranée. Dans les deux cas aussi, on voit s'affirmer un président de la République, ancien général, omniprésent dans une période pleine de dangers pour lui-même, pour l'Etat et pour la population. Maître de l'exécutif et contrôlant

---

<sup>13</sup> Faisaient également partie de ce groupe, Messieurs V. Šeks, K. Olujić et L. Valković.

<sup>14</sup> Avec Z. Tomac et V. Šeks.

<sup>15</sup> Le professeur Branko Smerdel, autre grand spécialiste croate de droit constitutionnel, considère son collègue a fortement marqué l'écriture finale de la constitution.

<sup>16</sup> B. Smerdel et S. Sokol, *Ustavno Pravo (Droit constitutionnel)*, Zagreb, 2006, p. 375.

le parlement, il était face à un gouvernement aux ordres, et des institutions parlementaires acquises à celui qui incarnait l'Etat et dont la légitimité était d'autant plus incontestable qu'il jouissait de l'onction du suffrage populaire. C'est cela qui dans les deux cas a conduit l'un et l'autre chef de l'Etat à exercer un pouvoir autoritaire, et à gouverner plutôt en marge des textes que conformément à la stricte lettre de la constitution. Quant au gouvernement, il est censé conduire la politique intérieure et extérieure de la nation, dispose de l'initiative législative, en étant en principe responsable devant le Sabor.

La constitution croate de 1990 avait également opté à l'origine pour un parlement bicaméral,<sup>17</sup> la seconde chambre ou chambre des Comitats (Joupanies) représentant les régions croates, là aussi à l'instar du Sénat français, qui dans l'Etat unitaire représente les collectivités territoriales. A l'exemple de la France, le parlement croate se réunit deux fois par an, la première session ordinaire se tenant entre le 15 mars et le 30 juillet, et la seconde entre le 15 septembre et le 15 décembre. Il peut aussi être convoqué en session extraordinaire à la demande du président de la République, du chef du gouvernement ou de la majorité des députés. Il est intéressant de noter qu'au cours des années 1990-1995, la Croatie a expérimenté trois systèmes électoraux pour les élections législatives : en 1990 fut adopté un type de scrutin « à la française », c'est-à-dire majoritaire à deux tours, et en 1992 a été introduit un système mixte mi-majoritaire et mi-proportionnel, puis en 1995 un système avec prépondérance de la représentation proportionnelle (75 %), avant que le scrutin proportionnel intégral finisse par s'imposer ultérieurement.

Par la suite, la révision constitutionnelle du 9 décembre 2000 a accentué le caractère parlementaire du système, en s'éloignant du régime semi-présidentiel, décrié, souvent mal compris et inexactement interprété parfois. Une autre révision intervenue le 28 mars 2001 a fini par supprimer la seconde chambre, instituant un parlement monocaméral.

Toutefois, le président de la République reste un acteur majeur, et ses pouvoirs actuels excèdent toujours ceux conférés au chef de l'Etat dans un système parlementaire de type classique, ce qui lui permet de se poser en arbitre le cas échéant.

S'agissant du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales et territoriales, les lois françaises de décentralisation des années 1982-1983 ont leur pendant dans la loi croate du 10 avril 2001, qui a transféré les compétences de l'Etat vers les collectivités décentralisées et garanti leur autonomie. Cependant, c'est le volet administratif de la réforme de l'Etat, et singulièrement les mécanismes de contrôle de l'administration étatique et des administrations locales, en vue de les rendre plus efficaces et plus conformes aux standards européens, qui peut

---

<sup>17</sup> L'idée d'une seconde chambre avait été inspirée au président Franjo Tudjman à la suite d'un entretien accordé à un politicien américain d'origine croate Rudi Prpić, qui a présenté le modèle américain (pourtant fédéral et non pas unitaire) comme supérieur à tout autre : d'après B. Smerdel et S. Sokol, op. cit., p. 42.

donner lieu à un nouvel essor de la coopération franco-croate, dans le domaine du droit administratif, des institutions et de la justice administratives.

## § 2. Les convergences dans le domaine des institutions administratives

Au fur et à mesure que la Croatie progressait dans la voie de l'adhésion à l'Union Européenne, elle a dû accélérer et approfondir les réformes touchant à la justice et à l'administration. Curieusement, la transposition de l'acquis communautaire a rencontré des obstacles dont certains sont les mêmes qu'il y a deux siècles, à l'époque de l'empire napoléonien. C'est toujours l'administration et la justice qui peinent à évoluer spontanément, tant les cadres institutionnels croates ont été obérés par les hégémonismes extérieurs et étrangers à la tradition croate, ainsi que par les politiques et les idéologies tantôt dictatoriales et totalitaires et tantôt perturbatrices et désorganisatrices qui ont sévi durablement au dépens de l'Etat et de son administration.<sup>18</sup>

Là encore, les rapports franco-croates ont évolué et se sont resserrés, lentement mais favorablement, dans l'intérêt mutuel bien compris des deux pays. En Croatie, avec l'accession à l'indépendance, la sortie du communisme et le retour dans le giron européen et la candidature à l'Union Européenne, c'est véritablement toute une civilisation qui se transforme et c'est donc le droit dans son ensemble qui entre en crise.

### *A/ La nécessaire réorientation du droit croate au regard des enjeux juridiques actuels*

Aujourd'hui, il est devenu banal de constater que le droit se « dénationalise ». Cela ouvre de grandes perspectives intellectuelles dans la recherche des nouveaux repères et points d'accroche pour les juristes, dont l'attention se porte naturellement vers les solutions adoptées par les autres systèmes juridiques en réponse à des questions semblables ou identiques, et qui ne peuvent plus être indifférents aux droits étrangers aussi bien dans l'ordre constitutionnel, que civil ou administratif. Face aux mêmes problèmes et aux défis de l'époque, compte tenu de l'uniformisation croissante des conditions économiques et sociales, les règles de fond et les mécanismes institutionnels convergent de plus en plus.

Rénover un droit, c'est d'abord lui donner les moyens de se confronter à force égale avec les autres droits. Car le droit, dont la vocation est d'améliorer la sécurité des opérations internationales dans l'ordre économique et financier, et de préserver la stabilité des relations publiques et privées au plan interne, est un élément essentiel de l'attractivité et de la compétitivité des pays. Les différences entre lois nationales en matière fiscale, sociale, commerciale, et la qualité de l'administration et de la justice, peuvent soit renforcer soit pénaliser les acteurs économiques et créer des distorsions de concurrence, dans tous les domaines y

---

<sup>18</sup> M. Gjidara, « La modernisation de l'administration en Croatie : obstacles et perspectives », in L'Etat et le droit d'Est en Ouest, Mélanges en l'honneur du professeur Michel Lesage, Société de législation Comparée, Paris, 2006, pages 421 à 448.

compris dans celui de l'établissement permanent, plus ou moins durable et même saisonnier des individus. Ce sont ses instruments juridiques qui rendent un Etat plus ou moins attrayant pour les entreprises et les simples visiteurs. Plus son administration et sa justice seront efficaces, et plus elles peuvent contribuer au rayonnement d'un pays, non seulement économiquement parlant, mais aussi au sens culturel.

Si l'imitation mécanique et servile l'emporte trop souvent sur le véritable comparatisme, au détriment de la tradition et de la préservation de l'identité propres des pays récepteurs, quelques uns d'entre eux ne souhaitent plus revendiquer certains héritages, soit qu'ils cherchent à s'affranchir des séquelles d'une domination et d'un hégémonisme extérieurs, soit qu'ils souhaitent se débarrasser d'une emprise idéologique révolue mais qui a formaté les esprits et bloqué la capacité d'innovation et le dynamisme institutionnel.

Or, dans le domaine des droits civils et politiques, les opinions publiques poussent vers un rapprochement des systèmes juridiques nationaux, sur la base de standards communs de haut niveau. Par ailleurs, le droit doit cultiver les qualités de clarté, d'intelligibilité et de simplicité, précisément celles auxquelles le Code Civil a habitué les Français et qui lui étaient reconnus dans les pays d'Europe où il a été appliqué plus ou moins durablement.

Depuis 1990 et aujourd'hui encore, la Croatie est dans certains domaines et notamment celui de l'administration publique, en recherche de modèles et de références. Si elle s'est dotée il y a plus de 20 ans d'une constitution très inspirée du système français, elle doit encore se doter d'une « constitution administrative » apte à répondre aux défis contemporains et aux exigences européennes.

C'est le droit communautaire qui est devenu un vecteur permettant de faire circuler un modèle de droit proche du droit français, d'où l'importance sinon de maîtriser ce dernier tout au moins d'en avoir une connaissance suffisante. Car l'influence du droit administratif français sur le droit communautaire a été primordiale au sens littéral du terme. Les six pays fondateurs appartenaient tous à la famille du droit romano-germanique, et les institutions ainsi que le système juridique communautaires lui doivent beaucoup. Le monde juridique croate s'égarerait à vouloir négliger ce constat et ce rappel. C'est notamment le modèle français qui a été le plus marquant, s'agissant du caractère écrit du droit communautaire (même si celui-ci a évolué sur ce point), de la hiérarchie des normes, de la nomenclature des actes dont le régime (sur la motivation, la publication) est semblable à celui des actes administratifs en France, sans parler du droit de la fonction publique européenne (recrutement sur concours, situation réglementaire, carrière, avancement, etc) et du droit des procédures contentieuses devant la Cour de justice de Luxembourg.

C'est à une initiative française, soutenue par la Fondation Robert Schuman présidée par Jean Dominique Giuliani et validée par la Commission, qu'est due la création du premier et unique Centre d'Etudes et de Documentation européennes en Croatie. Ce qui a fait du droit administratif et de son modèle de juridiction

administrative notamment un article d'exportation remarquable, si souvent copié et admiré, c'est que ce système n'est pas seulement le fruit d'une histoire et d'une culture propres, mais qu'il fait référence à quelque chose d'universel, en raison de ses valeurs fondamentales parmi lesquelles la protection des droits et libertés. Le rayonnement du droit français a reposé aussi, et tout au long des deux derniers siècles, sur la réputation de juristes qui ont su en faire valoir les mérites. Dans un rapport publié en 2001 et consacré à « L'influence internationale du droit français », le Conseil d'Etat rappelle que « le délibéré a lieu exclusivement en français à la Cour de justice des communautés européennes. Les délibérations de la Cour Internationale de Justice se déroulent sur la base de projets de décisions rédigés en anglais et en français. La procédure devant la Cour Européenne des droits de l'homme a lieu en anglais ou en français ». Le « French modèle » reste une référence aussi pour les partenariats public-privé, notamment pour certains types de contrats, qui sont très proches de la concession de service public et de la gestion déléguée des services publics, tels qu'ils sont pratiqués en France.<sup>19</sup>

Dans ce domaine du droit public, constitutionnel et administratif, la richesse des expériences politico-administratives, économiques et juridiques françaises, constitue un atout majeur, qu'il s'agisse de la décentralisation, de la déconcentration, de la codification, de l'économie libérale, dirigée ou mixte. D'ailleurs, l'intérêt (parfois inavoué) même des pays anglo-saxons pour le droit administratif français en est une des illustrations. Une autre illustration concerne les Etats qui - comme la Croatie - se sont engagés dans le passage d'une économie administrative à une économie de marché, et qui cherchent à tirer parti de l'expérience juridique française sur l'ensemble des questions relatives aux rapports entre les autorités publiques centrales et locales, et les entreprises publiques et privées.

### ***B/ L'évolution récente des échanges juridiques franco-croates***

#### *1°/ Les initiatives individuelles et les partenariats institutionnalisés*

La coopération franco-croate en matière juridique doit certainement beaucoup au rôle personnel joué par quelques trop rares universitaires et juristes croates francophones.<sup>20</sup> Après la signature en 1999 d'une première convention de partenariat entre l'Université de Zagreb et l'Université Panthéon-Assas (Paris-2), première université juridique de France, un Diplôme d'université de troisième cycle d'Etudes européennes, à caractère pluridisciplinaire (droit, science politique, économie, histoire), accessible aux titulaires d'un diplôme indifférencié de fin de second cycle d'études supérieures, a été mis en place, permettant de délivrer en quelques années un diplôme bilingue à plus de 150 jeunes cadres

---

<sup>19</sup> R. Apelbaum, "Les Partenariats Public-Privé et le développement du droit public français à l'étranger", in Actualité Juridique de Droit Administratif, 2004, p. 1759.

<sup>20</sup> Au nombre desquels et notamment, B. Babac, A. Bašić, D. Degan, D. Hrabar, M. Jelušić, E. Ivičević, P. Novoselec, S. Sokol, B. Kostadinov, D. Vrban, B. Britvić-Vetma. A ces noms il convient d'ajouter celui de V. Kandžija, ancien doyen de la faculté d'économie de Rijeka, qui a institutionnalisé et pérennisé les relations entre économistes français et croates.

francophones (très majoritairement féminins d'ailleurs), employés ensuite dans différentes administrations, notamment les ministères des affaires étrangères et des intégrations européennes, de l'économie et de la culture, dans des grandes entreprises françaises présentes en Croatie ou croates en France, dans des cabinets d'avocats en France et en Croatie, ainsi que dans les ambassades des pays francophones présentes à Zagreb et les ambassades croates en pays francophones. Ponctuellement, plusieurs colloques ont été organisés à Zagreb à l'initiative de la partie croate<sup>21</sup> ou de la partie française.<sup>22</sup> Une thèse de doctorat en droit pénal et européen en co-tutelle a également pu être soutenue à Paris devant un jury de professeurs français et croates, et d'autres projets portant sur des formations spécialisées (droit et stratégies de la sécurité intérieure, médiation et autres modes de règlement alternatif des litiges) sont en cours d'études permettant de poursuivre et approfondir ce premier partenariat franco-croate.

Un autre partenariat a été conclu en 2006 entre l'Université de Split et celle de Paris-2 (Panthéon-Assas), qui s'est traduite également par la soutenance à Split d'une thèse en co-tutelle de doctorat en droit administratif. Plusieurs colloques franco-croates ou internationaux ont également été organisés à Split, à l'initiative du Forum européen local, de la Direction régionale pour l'éducation, ou à celle de la faculté de droit.<sup>23</sup>

*2°/ La pérennisation de la coopération juridique : les « Journées Juridiques et Administratives franco-croates de Split »*

Le droit européen a non seulement maintenu mais il a aussi amplifié la contribution apportée par le modèle français de droit administratif à la bonne gouvernance publique et à la protection des droits et libertés. En effet, il incombe désormais à chaque administration nationale et aux juges de tout Etat-membre (et donc bientôt ceux de Croatie, futur 28ème membre de l'Union Européenne), de mettre en pratique et de relayer les principes communautaires jouissant de l'effet direct notamment et dont la primauté sur le droit interne s'impose à tous. La Croatie doit donc adapter son système administratif et juridictionnel, ainsi que ses procédures, afin de pouvoir assurer l'exécution fidèle du droit européen en général et dans toutes ses composantes. Cela suppose aussi un changement de mentalité bien entendu, et une modification radicale de la fonction de juger, donc des pouvoirs et des méthodes des juges nationaux, ainsi que des procédures en vigueur. Les tribunaux nationaux, à quelque niveau qu'ils se situent, sont appelés à devenir la juridiction de droit commun de l'application du droit de l'Union

<sup>21</sup> Ainsi le colloque international avec participation française organisé à Zagreb par le professeur Koprić, sur « La modernisation de l'administration croate », les 25-26 avril 2002.

<sup>22</sup> Il s'agit du colloque franco-croate co-organisé par les deux universités à Zagreb le 19 juin 2009, sur « Les modes non juridictionnels de règlement des litiges ».

<sup>23</sup> Il faut mentionner ici les Colloques organisés par Madame Nansi Ivanišević, sur différents thèmes comme l'éducation, la culture, la décentralisation, avec la participation d'universitaires grenoblois ou venus de Paris. Doit également être cité, le colloque organisé par le professeur Duško Lozina, sur « Le régionalisme : aspects politiques et juridiques », le 15 décembre 2006, avec le concours du Centre d'Études et de Documentation Européennes « Robert Schuman » de Zagreb, transféré ensuite à Split.

Européenne, tout comme l'administration nationale (étatique ou locale) est appelée à devenir un démembrement et pratiquement un service déconcentré des instances communautaires.

La prise de conscience du fait que très prochainement l'administration et la juridiction administrative croates sont appelées à faire partie intégrante du système juridique communautaire, n'a pas encore totalement abouti. Beaucoup reste encore à faire, pour que les juges et les responsables administratifs en Croatie deviennent sur place des relais de l'ordre juridique de l'U.E., de son administration et de son système juridictionnel.

C'est très naturellement donc, que la France a offert son expertise par le truchement de son université-phare et de cette prestigieuse institution (née sous Bonaparte) qu'est le Conseil d'Etat. Plusieurs visites à Paris des autorités universitaires splitoises ont permis de rendre encore plus efficiente la coopération entre les deux universités partenaires, liées par une convention signée en 2006. Parallèlement, plusieurs ministres de la justice croates et hauts magistrats ont été reçus par le Vice-Président du Conseil d'Etat français.<sup>24</sup> C'est dans ce contexte qu'ont été inaugurées en octobre 2007, les premières « Journées Juridiques et Administratives franco-croates de Split », en présence de Jean Marc Sauvé entouré d'une forte délégation de conseillers d'Etat honoraires ou en activité, y compris plusieurs anciens présidents de section, dont certains ont exercé de hautes fonctions à la tête des services chargés des affaires juridiques de la Commission de Bruxelles et du Conseil des Ministres, ou au sein de la Cour de Justice des Communautés.

Du côté croate, la recherche de modèles et de sources d'inspiration est devenue pressante, les adaptations à réaliser dans l'ordre administratif, très inachevées, concernaient aussi bien les modalités de l'action administrative que le renouvellement et l'approfondissement du contrôle juridictionnel. Les besoins en expertise étaient aigus, à un moment où la Croatie mettait en chantier des réformes touchant à la formation des hauts fonctionnaires et des magistrats, au contentieux administratif, aux contrats et marchés publics, à la mise en place des procédures d'urgence devant les juges administratifs. Il était naturel que la France offre son expérience en ces matières, d'autant que deux tiers des Etats-membres de l'Union européenne s'inspiraient déjà peu ou prou du modèle français de contrôle juridictionnel de l'administration, en se dotant de juridictions spécifiques, sans forcément aller jusqu'à transposer purement et simplement le modèle français

---

<sup>24</sup> Le ministère français de la justice avait très tôt développé des relations de coopération avec plus d'une cinquantaine de pays et d'abord avec tous les pays d'Europe centrale et orientale. Cette coopération s'est révélée très efficace avec les pays qui venaient d'adhérer (Roumanie, Bulgarie), ou qui souhaitaient adhérer à plus long terme (Monténégro, Bosnie-Herzégovine, Serbie, Albanie). L'aide apportée était concentrée sur les réformes judiciaires et administratives, la formation des magistrats et celle des fonctionnaires civils et militaires, ainsi que sur les questions liées à la décentralisation. Cette coopération ne s'est étendue qu'assez tardivement et très partiellement à la Croatie. Il convient cependant de mentionner la convention de jumelage entre le Barreau de Split et un barreau de la région parisienne (celui de Melun), qui a été signée en mars 2009, les travaux de la rencontre ayant porté sur certaines évolutions récentes du droit de la famille dans les deux pays et en droit européen.

fondé sur un dualisme à la fois juridique et juridictionnel. A cet égard, le Conseil d'Etat était devenu l'un des vecteurs les plus importants de l'influence française et du droit public français en Europe.

C'est donc avec le soutien et la participation active du Conseil d'Etat français, des ministères croates de la justice, de l'administration et de la fonction publiques, ainsi que de la Cour Constitutionnelle, puis plus tard du Haut tribunal administratif de Croatie, que se tiennent régulièrement et chaque année les Journées juridiques et administratives franco-croates de Split, bénéficiant en outre et notamment de l'aide de la Ville et de la Région. Ces rencontres entre administrativistes français et croates, universitaires ou praticiens, ont systématiquement fait porter leurs travaux sur des questions qui étaient au cœur des réformes entreprises en Croatie. C'est ainsi que les échanges ont successivement porté sur les thèmes suivants <sup>25</sup> :

- « Vers la modernisation de l'administration publique : traditions et transitions l'œuvre et le rayonnement du Conseil d'Etat français » (2007) ;
- « Le régime juridique et la valorisation des biens publics » (2008) ;
- « Le contentieux administratif et la juridiction administrative » (2009) ;
- « Les contrats et marchés publics : aspects comparatifs et européens » (2010) ;
- « Le juge administratif face aux défis européens » (2011) ;
- « L'administration et son juge : nouveaux rapports, et incidences du droit européen » (2012).

La France a ainsi repris pied en Croatie, au moment où celle-ci entreprend une refondation administrative et procède à l'édification d'une véritable juridiction administrative restructurée. Dans le même ordre d'idées et pour prolonger ces retrouvailles historiques, un Colloque international organisé à Dubrovnik (26 mai 2011) sous l'égide de l'Association des Conseils d'Etat et des Juridictions Administratives Suprêmes de l'Union Européenne, avec le soutien de la Commission et la participation active d'une délégation française mixte (un conseiller d'Etat et un universitaire), a été l'occasion d'un large échange d'expériences entre représentants d'une vingtaine de pays.

A un moment où il s'agit pour la Croatie de procéder à une refondation de son droit administratif et de ses concepts fondamentaux, et de s'attacher – à la lumière des droits étrangers et du droit européen – à préciser le rôle et les missions de l'administration en renouvelant les rapports avec le juge administratif, il était normal que la référence au modèle français ait été privilégié, dont le Conseil d'Etat en tant que juge administratif suprême est une pièce essentielle. La place qu'il occupe, la première dans notre paysage administratif, découle de la volonté délibérée de soumettre l'Etat au droit ; sa mission fondamentale étant de concilier

---

<sup>25</sup> Tous les Rapports français et croates sont publiés régulièrement par les soins de la Faculté de droit de Split, soit sous forme de Recueils des travaux des Colloques, soit intégrés dans les Recueils des travaux de la Faculté de droit paraissant périodiquement.

les droits et prérogatives de l'Etat avec les droits et libertés des particuliers. C'est à cette même tâche que doit s'atteler le réformateur croate. Le droit comparé a précisément vocation à être utilisé pour lui permettre de s'en acquitter le mieux possible. La confrontation des systèmes juridiques nationaux et des impératifs juridiques européens débouche en Croatie sur la nécessaire restauration du droit applicable à l'administration et sur le renforcement de son contrôle, pour en améliorer l'efficacité et en corriger les dysfonctionnements. Car d'une part, le droit administratif est par excellence la discipline fondatrice de l'Etat et de sa bonne gouvernance au quotidien, et d'autre part, les juges croates qui doivent déjà dialoguer entre eux doivent aussi développer et approfondir le dialogue avec les juges européens, ceux de Strasbourg comme ceux de Luxembourg. Cela peut se faire le plus efficacement par un rapprochement notamment avec le Conseil d'Etat français.

Quant aux actions de coopération juridique, dont les Journées franco-croates de Split sont la meilleure concrétisation, elles impliquent une réflexion préalable et approfondie sur les systèmes respectifs, de la part à la fois des spécialistes étrangers du domaine concerné et de ceux du pays d'accueil. L'offre de produits juridiques doit en effet partir des besoins locaux bien identifiés, et implique une sélection précise des règles et mécanismes pertinents à exporter pour les uns et à importer pour les autres, ainsi que leur adaptation éventuelle.

C'est dans ces circonstances que la Croatie s'est dotée, à l'exemple du modèle français majoritairement imité dans l'U.E., de tribunaux administratifs régionaux qui ont été mis en place depuis le 1er janvier 2012.<sup>26</sup>

### *C/ Le recours au « shopping juridique » : avantages, risques et implications du nécessaire brassage des systèmes*

Le droit comparé est un ingrédient essentiel dans la « fabrique du droit » aujourd'hui. Plus qu'une simple approche, il est un outil parmi d'autres de construction du droit et surtout du droit administratif, qui n'a pas en Croatie, dans l'enseignement et la recherche, la place qu'il devrait avoir compte tenu des besoins du pays en matière administrative, où les urgences sont cruciales dans la perspective de l'adhésion à l'Union Européenne. En cette matière comme en d'autres, le droit français – pourtant cité en exemple et considéré comme une référence – est desservi par l'universalité de la langue anglaise. Il est vrai qu'au 19<sup>ème</sup> siècle les échanges internationaux étaient dominés par l'Europe et que le français était alors parlé dans toutes les Cours royales ou impériales. Aujourd'hui le monde anglo-saxon, détenteur jusqu'à présent d'un pouvoir politique prépondérant et d'une puissance économique et militaire sans égale, a exercé et exerce encore une domination culturelle qui s'est étendue depuis une vingtaine d'années à toute l'Europe centrale et orientale. C'est cette emprise

---

<sup>26</sup> Il s'agit des Tribunaux Administratifs de Zagreb, Split, Rijeka et Osijek, l'unique ancien Tribunal Administratif de Croatie devenant juridiction d'appel sous le nom de Haut Tribunal Administratif, les pourvois en cassation relevant toujours de la Cour Suprême de Croatie.

culturelle anglo-américaine et l'impérialisme linguistique qui la sous-tend, qui expliquent en partie le retard qu'accuse la Croatie dans le partenariat avec la France dans le domaine juridique. L'obstacle de la langue a été déterminant, dans la mesure où les juristes croates sont presque exclusivement anglophones. Il est vrai que l'apprentissage des autres grandes langues européennes, notamment le français et l'allemand, est délaissé tant dans l'enseignement secondaire que dans les universités et singulièrement dans les facultés de droit. Cela est certainement dommageable pour un pays candidat à l'entrée dans l'Union européenne, qui est donc amené à « européeniser » son droit, mais en perdant de vue son appartenance à la famille continentale du droit romano-germanique, et qui est conduit de ce fait non pas à européeniser son droit, mais à l'angliciser ou à l'américaniser. Certes la globalisation actuelle des échanges se traduit par la tendance à l'hégémonie du droit anglo-américain, conforté par un quasi monopole linguistique. Mais il faut se garder d'oublier que le droit est aussi porteur d'une culture et parfois même d'une civilisation. Ce serait abdiquer toute ambition que de laisser la place à ceux qui rêvent d'un monde globalisé qui n'aurait qu'un seul droit et une seule langue, les leurs. Quant à la France, sa position reste forte au sein des juridictions internationales et européennes et notamment au sein de la Cour de Justice de l'Union Européenne.

L'ère des ordres juridiques nationaux et autarciques est révolue, et le droit n'a jamais occupé la place qui aurait dû être la sienne dans les pays où a sévi pendant près d'un demi siècle une idéologie totalitaire, où la volonté du parti unique tenait lieu d'Etat et de droit, et où toutes les libertés étaient proclamées dans les textes tout en restant quasiment lettres mortes en pratique et dans la vie quotidienne. C'est de cela que la Croatie a aussi hérité, et ce sont les séquelles de ce passé qu'il s'agit d'évacuer. Mais encore faut-il trouver les bonnes références quand il s'agit de réformer un Etat, son droit et son administration. Encore faut-il s'inspirer des modèles les plus appropriés, et cela renvoie encore à la question des langues. A cet égard, la Croatie, dans son propre intérêt et pas seulement sur les injonctions de l'Union Européenne, doit adapter son droit et son système administratif. Le moment est venu de rouvrir les ouvrages de droit administratif des professeurs Ivo Borković et Branko Babac, récemment disparus,<sup>27</sup> mais qui ont désigné les bons auteurs, notamment français, aux jeunes générations de juristes qui y trouveront les références à cette pléiade des grands auteurs français de droit administratif, allant de Laferrrière, Ducrocq, Demolombe, jusqu'à Vedel, Rivero, de Laubadère, Chapus, Waline, Delvolvé, Moderne, Auby et Drago, Benoît, Moreau, Peiser, Debbasch, en passant par Duguit, Hauriou, Jèze, Berthélémy, Bonnard, Rolland, Josserand, Capitant et Carré de Malberg. Leur pensée et leurs travaux sont-ils voués à rester inaccessibles aux juristes croates en raison de l'obstacle linguistique ? Tout le monde y perdrait, à commencer par la Croatie elle-même et son élite intellectuelle. En effet, la Croatie a été durablement adepte de la juridiction administrative spécialisée en matière de contentieux administratif, et récemment

---

<sup>27</sup> Se reporter à leurs ouvrages respectifs : I. Borković, *Upravno pravo* (Droit administratif) Narodne Novine, Zagreb, 2002– B. Babac, *Upravno pravo* (Droit administratif), Osijek, 2004.

encore pour se mettre en conformité avec les exigences du procès équitable tel que défini par l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'Homme, elle a dû modifier ses lois de procédure et même l'organisation de sa juridiction administrative. Les choses se feraient plus vite et mieux, si le législateur croate et ceux qui le conseillent étaient plus dégagés des habitudes et d'un mode de pensée dépassés, pour se mettre à l'écoute de ceux qui, comme le Conseil d'Etat français et la doctrine universitaire française, peuvent beaucoup apporter à ce pays qui peine à rendre plus efficaces son administration et sa justice. Aussi bien pour la formation des hauts fonctionnaires que pour celle des magistrats, le réformateur croate gagnerait à se pencher sur le modèle français, dont beaucoup d'autres jeunes démocraties européennes se sont inspirées avec bonheur.

Le droit européen, dont l'étude et l'enseignement sont encore insuffisants dans les facultés de droit croates, qui est trop peu connu des enseignants eux-mêmes (notamment dans sa partie jurisprudentielle), peut être un excellent vecteur pour amorcer chez les juristes une réflexion sur les influences réciproques des droits nationaux. Et inversement, l'étude des droits nationaux et de leurs interactions est de nature à faciliter la compréhension du droit européen. C'est donc en cultivant le plurilinguisme en droit que la Croatie pourra, sans mimétisme aveugle, relever le défi de la modernisation de son droit et résoudre les deux problèmes névralgiques qui handicapent sa marche vers l'adhésion à une Europe qui se fait d'abord par le droit. Il appartient aux juristes de ce pays de mesurer l'œuvre à accomplir, de diagnostiquer les entraves dans la marche vers la modernité, et de s'engager dans la voie des réformes qui passent aussi par le renouvellement des enseignements juridiques, dans leurs contenus et leurs méthodes, en donnant au droit administratif et au droit européen y compris jurisprudentiel, leur juste place dans les formations dispensées aux professionnels du droit et singulièrement aux futurs magistrats et hauts fonctionnaires. Cela passe aussi par un choix judicieux dans les partenariats avec les juristes étrangers susceptibles d'aider leurs collègues croates, sans qu'il soit exigé d'eux qu'ils renient leur appartenance traditionnelle à la famille juridique romano-germanique. En tant qu'Etat unitaire, qui a pu dans un lointain passé apprécier l'apport juridique français, dont le droit est marqué dans ses fondements par l'influence pluriséculaire des systèmes de droit d'Europe continentale, la Croatie ne peut que tirer le plus grand profit de son partenariat avec la France, en levant l'obstacle linguistique. C'est dans ces conditions que le droit croate pourra évoluer favorablement, sans renoncer à son génie propre et sans perdre son identité.

Aujourd'hui la Croatie, comme beaucoup d'autres Etats y compris la France, pratique ce que l'on a appelé le « Shopping juridique ». Cette attitude est devenue la règle, chaque législateur national cherchant avant tout les solutions juridiques les plus appropriées au contexte national. Sélectionner les instruments juridiques étrangers les plus performants est une démarche rationnelle. Mais cela n'a rien à voir avec la transposition mécanique d'un droit venu d'un ailleurs tirant exagérément parti d'un monopole linguistique qui lamine les particularités culturelles, et qui en fin de compte tue la concurrence et le pluralisme linguistiques,

en plaçant en situation économiquement et culturellement privilégiée ceux qui bénéficient à tous égards de ce monopole. Le choix de s'inspirer des solutions anglo-américaines (qui n'est pas indéfendable en soi) ne doit pas être effectué par défaut, c'est-à-dire faute d'accéder aux autres modèles juridiques par manque de connaissances linguistiques. C'est malheureusement cela qui explique le réflexe consistant à « greffer » des pratiques et des institutions d'origine anglo-américaine, au détriment des modèles européens continentaux, qui ont pourtant façonné la tradition juridique de tous les pays d'Europe centrale et orientale. Des transpositions juridiques effectuées dans ces conditions sont éminemment hasardeuses, et susceptibles d'entraîner des effets pervers parfois supérieurs aux effets bénéfiques attendus, en affectant la cohérence de l'ensemble du droit de l'Etat concerné. Cela pose le problème de l'étude des grandes langues du droit ayant cours en Europe. Le rapport précité du Conseil d'Etat observe à titre d'exemple, que le droit des opérations d'acquisition en Europe centrale et orientale est désormais très marqué par le droit anglo-saxon, lequel est mal adapté aux caractéristiques fondamentales des systèmes juridiques de ces Etats. On ne peut donc qu'exprimer les plus expresses réserves sur ce phénomène lourd de conséquences.

Ce qui est en jeu en définitive, c'est la promotion du système juridique continental, dont la Croatie fait partie intégrante, et dont le modèle français est une composante majeure. A un moment où la culture et la langue françaises connaissent un certain regain d'intérêt en Croatie, il serait regrettable que le 28<sup>ème</sup> et futur membre de l'Union Européenne en arrive à négliger ce partenariat dans le domaine juridique, où les jalons posés se sont révélés prometteurs. L'enseignement de tous les grands systèmes juridiques et du droit comparé est devenu une nécessité, à la fois juridique, politique et économique. La formation des juristes croates doit donc évoluer, en proposant très tôt une forme d'initiation aux principaux systèmes de droit, qui doivent être abordés dans les langues originelles. La réception des institutions et des règles européennes renvoie aussi aux mêmes impératifs. Cela impose de développer le comparatisme juridique, en intégrant les droits étrangers dans les programmes d'enseignements croates, notamment les droits des pays qui ont servi à façonner l'ordre juridique européen, ce qui implique de fuir le monolinguisme en droit comparé, qui véhicule l'impérialisme juridique.

## CONCLUSION

L'orientation et l'appartenance historique de la Croatie à l'Europe étant une tradition bien ancrée et à laquelle ce pays tient par-dessus tout, il était urgent de renouer la chaîne du temps s'agissant des relations franco-croates.

Aujourd'hui, il est admis que pour penser le droit, l'espace pertinent est le monde. La science, y compris en droit, n'est plus française, ou allemande, ou anglo-saxonne, elle est européenne. En entrant dans l'Union Européenne, la Croatie va retrouver ses sources d'inspiration historiques, notamment françaises, au moins

dans les domaines où la France continue à être un modèle et une référence. A cet égard, on ne peut pas ignorer que deux tiers des Etats membres de l'Union Européenne (17 sur 27) s'inspirent du système français de contrôle juridictionnel de l'administration, et la Croatie devrait à brève échéance rejoindre ces pays qui s'inspirent de l'exemple français.

Si à l'époque napoléonienne, le droit français s'est imposé en Illyrie *ratione imperii*, aujourd'hui il a vocation à inspirer le réformateur croate *imperio rationis*. Cette fois, c'est volontairement que la Croatie s'est engagée dans une autre aventure historique, avec l'esprit d'ouverture à l'Europe qui l'a toujours caractérisée depuis des siècles. Elle lui a toujours appartenu par ses institutions et par son droit, qu'elle doit aujourd'hui adapter à une union acceptée et librement consentie. Il lui faut encore se débarrasser de certaines législations vieilles et sclérosées, caractérisées par une prolifération de règles minutieuses, mais qui ne sont bien souvent ni respectées ni appliquées. Cela n'est plus du droit. Mais une législation jeune, faite d'emprunts improvisés et qui se veulent pragmatiques, encombrée de solutions de détail et de slogans (comme le « management » public) n'est pas encore du droit. La formation d'un droit nouveau ne peut-être qu'une œuvre de longue haleine et qui ne peut se ramener à la pure et simple transposition d'institutions étrangères plus ou moins bien comprises, aux effets mal maîtrisés et largement inadaptées au contexte croate et à une culture qui doit préserver sa singularité.

Pour la Croatie comme pour la France, le droit en général et le droit administratif en particulier sont des outils contribuant à la compétitivité des institutions et même des économies respectives. Il y va du rayonnement du droit français dans la vie publique et intellectuelle en Croatie, et de la présence d'une Croatie mieux connue, mieux comprise et mieux représentée en France, notamment dans les médias, ainsi que dans l'opinion et dans le monde scientifique et celui des arts et des lettres.

## **OTVARANJE HRVATSKE PREMA FRANCUSKIM UTJECAJIMA U PRAVNOM I INSTITUCIONALNOM PORETKU**

Hrvatska je kroz povijest uvijek bila otvorenija prema Francuskoj nego obrnuto. Najznačajniji prijenos francuskog pravnog i institucionalnog sustava ostvaren je u Napoleonovo doba. Iako je taj otisak u upravnom sustavu bio kratak, ideje revolucionarne, Napoleonovo djelo i reforme snažno su nadahnule hrvatsko političko razmišljanje i osnažile trendove u nacionalnoj afirmaciji u odnosu na različite hegemonizme koji su postojali u to doba. U ustavnom poretku potvrdilo se ovo francusko prožimanje kroz stjecanje neovisnosti. Nakon priznanja hrvatske države, trebalo joj je pružiti učinkovite ustanove oslobođene zastarjele ideologije. Oklijevalo se u potrazi za referencama, a nisu se pokazali kao najprikladniji ni modeli kojima se hrvatski zakonodavac nadahnjivao, baveći se nekom vrstom „pravnog shoppinga“ i mehaničkim prijenosima koji se nisu dobro uklopili. Povratak europskim kontinentalnim modelima započeo je putovanjem prema Europskoj uniji. Hrvatska, unitarna zemlja, kontinentalno-europske pravne tradicije, ponovno otkriva „french model“, kroz

osnaživanje razmjena uzimajući u obzir specifične hrvatske potrebe, posebice u upravnom poretku. Francusku ponudu usluga i stručnosti podržavaju najviša tijela dviju zemalja, a sve se odvija u sveučilišnom okruženju u kojem se najavljuje odgovarajuće formaliziranje i predugo očekivano francusko-hrvatsko partnerstvo, s ciljem „prerade“ hrvatske uprave i njezinog nadzora, što je postalo hitno kako bi se omogućilo Hrvatskoj da pronađe svoje mjesto u zajednici europskih država. Kroz odanu prilagodbu europskim normama koje su pod snažnim utjecajem francuske pravne misli, Hrvatska će svladati sklerotične tegobe i mizoneističke reflekse u državnom aparatu koji štete njezinoj međunarodnoj „konkurentnosti“ u pravnom i institucionalnom poretku i posljedično njezinom gospodarskom planu.

**Ključne riječi:** *Hrvatska, Francuska, utjecaj francuskog modela uprave*

## **CROATIA OPENING UP TO FRENCH INFLUENCES IN LEGAL AND INSTITUTIONAL ORDER**

Throughout history, Croatia has always been more open to France than vice versa. The most significant contribution of the French legal and institutional system was achieved at the time of Napoleon. Even though that imprint in the administrative system was brief, and the ideas revolutionary, Napoleon's work and reforms strongly inspired Croatian political thinking and strengthened trends in national affirmation in relation to various hegemonisms which existed at that time. In the constitutional order this French permeation was confirmed during the acquisition of independence. After recognition of Croatia, it needed effective institutions free of antiquated ideology. There was hesitation in the search for references. Neither these nor the models by which Croatian legislators were inspired were proven to be suitable, in a certain type of “legal shopping” and mechanical transmission which also did not fit in well. The return to the European and continental models began the journey to the European Union. Croatia, a unitary state, with a continental-European legal tradition, has rediscovered the “French Model”, through strengthening exchange taking into account specific Croatian needs, particularly in the administrative order. The French offer of services and expertise is supported by the highest bodies of the two countries. Everything takes place within an university environment in which appropriate formalisation and the over awaited French –Croatian partnership has been announced with the aim of “remodelling” Croatian administration and its supervision which has become urgent so that Croatia can find its place within the community of European states. Through faithful adaptation of European norms which are strongly influenced by French legal thought, Croatia will overcome sclerotic difficulties and misanthropic reflexes in the government system which damage its international “competitiveness” legally and institutionally and consequently economically.

**Key words:** *Croatia, France, influence of the French model of administration*