

Questionnaire destiné au Colloque 2004 de l'Association des Conseils d'État et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne
Thème du Colloque: La qualité de la législation communautaire, sa mise en oeuvre et son application dans l'ordre juridique national

Introduction

Au cours de la réunion des rapporteurs qui s'est tenue à Trèves les 24 et 25 mars 2003, le thème retenu pour le Colloque 2004 a fait l'objet de discussions, qui ont été inspirées des réflexions contenues dans le document de séance préalablement distribué. À l'issue de cette réunion, les arguments se sont décantés pour se cantonner pour l'essentiel sur un certain nombre d'aspects spécifiques. Pour résumer, on peut affirmer que les problèmes de qualité dont souffre la législation communautaire au sein des ordres juridiques nationaux relèvent pour l'essentiel de difficultés d'interprétation.

Cela s'explique moins par une prétendue infériorité de la qualité de la législation communautaire par rapport à la législation nationale, mais plutôt par la particularité du droit communautaire, dominé par son caractère propre. La nature et la fonction de la législation européenne diffèrent fondamentalement de celles des législations nationales. Les processus législatifs et réglementaires nationaux diffèrent encore trop du processus mis en place pour la législation et la réglementation communautaire. Autrement dit : il y a encore un manque d'articulation flagrant entre les processus nationaux et communautaire. Les difficultés soulevées trouvent leur cause dans les problèmes d'interprétation qui se posent au moment de l'élaboration des textes de transposition en droit national et lors de l'application et du contrôle ex post des règles communautaires par les juridictions nationales. Compréhension du caractère propre de la législation européenne, différent du caractère de la législation nationale est nécessaire pour que les cultures de droit communautaire et nationales se réunissent.

Pour pouvoir surmonter les difficultés que la législation européenne pose aux législateurs nationaux et aux juges nationaux, un rapprochement des traditions juridiques nationales et communautaires s'impose. À cet égard, on peut envisager une approche articulée en trois étapes qui peuvent se résumer en trois questions pertinentes, à savoir :

- Comment prévenir ou éviter les problèmes d'interprétation en tant que tels ?
- Quelle approche adopter face aux difficultés d'interprétation et comment résoudre celles qui surgissent malgré tout ?
- Quelles conséquences lier aux erreurs d'interprétation ?

Ces trois interrogations serviront de fil conducteur au présent questionnaire et les réponses apportées sous-tendront la teneur du rapport général qui sera élaboré après la réception des réponses des rapporteurs nationaux. Le propos essentiel de ce rapport est d'apporter une contribution à une amélioration du mode de travail des institutions juridictionnelles nationales et à une amélioration de l'interaction entre les juridictions nationales et la Cour de justice des Communautés européennes.

Ce mode opératoire a pour conséquence d'éliminer certaines questions qui figuraient encore dans le questionnaire préliminaire présenté à la réunion de Trèves en mars 2003, alors que d'autres questions seront réitérées ici en vue d'assurer la complétude du rapport final. Les remarques et observations formulées seront le plus possible intégrées dans le rapport général. Un certain nombre de questions s'inscrivent dans le prolongement des enseignements et conclusions du Colloque de notre Association à Helsinki en 2002.

Le présent questionnaire sera adressé non seulement aux membres de l'Association, mais aussi à la Cour de justice des Communautés européennes (y compris au Tribunal de première instance) et à la Commission européenne. Un certain nombre de questions aura trait au processus législatif. Les membres de l'Association investis de tâches juridictionnelles peuvent laisser ces questions sans réponse.

1. Prévenir/éviter les problèmes d'interprétation

1.1 L'instrumentaire communautaire : hiérarchie et simplification, travaux préparatoires et transparence

Lors de l'élaboration de la Convention européenne, il a souvent été question de simplification de l'environnement législatif et réglementaire communautaire. Il a été proposé d'utiliser un nombre limité d'instruments et de faire une distinction entre actes législatifs, actes délégués et actes d'exécution (cf. point 3.1.4 du document de séance). Par ailleurs, des propositions ont été avancées visant à rendre public les délibérations conduites au sein du Conseil européen sur des textes législatifs ou réglementaires. À l'heure actuelle, le processus législatif communautaire n'est pas entièrement transparent (ou public), ce qui est de nature à entraver l'interprétation de ses textes.

Le propos des questions qui suivent (1.1.1 à 1.1.5) est de chercher à comprendre si les modifications proposées sont susceptibles d'entraîner une simplification de la mise en oeuvre et de l'application de la réglementation communautaire au sein de l'ordre juridique national.

- 1.1.1 Est-ce que le manque de clarté sur la hiérarchie des normes juridiques européennes pose des difficultés spécifiques au législateur national et aux juridictions nationales ? Si c'est le cas, veuillez les préciser.
- 1.1.2 Dans quelle mesure les propositions avancées dans le cadre de la Convention européenne ou toute autre forme de simplification et de classification hiérarchique des instruments juridiques de l'Union européenne sont-elles de nature à contribuer à l'amélioration de la mise en oeuvre et de l'application de ces instruments au sein de l'ordre juridique national ?
- 1.1.3 Dans quelle mesure une différenciation entre les instruments juridiques communautaires déjà proposés (*méthode ouverte de coordination, autorégulation et co-régulation*) est-elle susceptible de susciter des difficultés d'une nature nouvelle dans la mise en oeuvre et l'application de la législation communautaire au sein de l'ordre juridique national ?
- 1.1.4 Selon vous, est-ce que l'instauration d'une procédure législative transparente sur toute la ligne pour les textes communautaires pourrait en améliorer la mise en oeuvre, l'interprétation et l'application ?
- 1.1.5 Dans quelle mesure disponibilité de travaux préparatoires bien ordonnés

et complets¹, permettrait-elle de prévenir/ éviter des difficultés d'interprétation (cf. point 2.1 ci-après) ?

1.2 *Méthodologies de mise en oeuvre – quel est le mode opératoire exact du processus de transposition ?*

La question prédominante ici est de savoir comment assurer l'articulation des ordres juridiques nationaux avec l'ordre juridique communautaire de manière à réduire les difficultés d'interprétation. Rappelons à cet égard que, contrairement à la législation nationale, la législation communautaire ne nécessite pas toujours une certaine uniformité et qu'elle est davantage axée sur la suppression des différences nationales, plus particulièrement lorsque celles-ci constituent une entrave au marché intérieur. Une des conséquences (et complications) majeures de ce constat est que l'autonomie institutionnelle et procédurale des États membres est conservée, puisque la législation européenne leur laisse la liberté de la forme et des moyens pour la mise en oeuvre des règles communautaires.

Les États membres peuvent donc jouer un rôle déterminant dans la prévention des difficultés lors du processus de mise en oeuvre de la réglementation européenne. Il leur appartient tout d'abord de reconnaître le propre caractère du droit communautaire et de respecter le plus possible cette particularité. De nombreuses difficultés sont d'ailleurs moins le fait de la réglementation européenne en soi, et davantage celui des mécanismes et modalités mis en place dans le système national pour la mettre en oeuvre/transposer.

Les réponses qui seront apportées aux questions posées dans ce chapitre devront permettre de mieux comprendre la nature et les causes des difficultés d'interprétation qui surgissent lors de la mise en oeuvre de la législation européenne dans les États membres. Il s'agit plus particulièrement de déterminer dans quelle mesure les difficultés d'interprétation sont effectivement la conséquence directe de carences constatées dans la qualité de la législation européenne et de savoir si ces difficultés relèvent davantage de carences inhérentes aux ordres/mécanismes juridiques nationaux. On peut en effet se demander comment il se fait que des difficultés d'interprétation des directives TVA surgissent dans certains États membres et **non** pas dans d'autres (comme le confirme notamment des questions préjudicielles posées en la matière à la Cour de justice), alors que d'autres États membres éprouvent encore des difficultés en matière d'adjudications publiques ou de droit de l'environnement. Il est exact que l'on pourrait aisément imputer ces difficultés à la qualité déficiente de la législation européenne, mais il n'en demeure pas moins vrai que qu'il convient mieux d'en rechercher la cause dans une mauvaise articulation des systèmes législatifs nationaux l'ordre juridique communautaire et, par conséquent, dans des transpositions (mises en oeuvre) incorrectes ou incomplètes.

1.2.1 Que pense-t-on dans votre État membre d'un processus de transposition qui se contenterait de copier servilement la terminologie et la systématique de la réglementation européenne ? Quelles sont les difficultés susceptibles de se poser alors dans la pratique ?

1.2.2 La transposition se limite-t-elle à une simple adaptation *ad hoc*, avec

¹ Spécifiquement la proposition de la Commission et les documents et les délibérations du Conseil et du Parlement Européen.

maintien des dispositifs législatifs en place le plus longtemps que possible, ou préfère-t-on à une mise en concordance complète du système national avec les règles communautaires dans le domaine examiné (cf. point 5 du document de séance qui comporte quelques exemples relatifs à la protection environnementale et à la TVA). Est-ce que le fait d'opter pour l'une l'autre de ces solutions suscite des difficultés particulières dans la pratique ?

- 1.2.3 A-t-on dans votre État membre recours à des méthodes de transposition accélérée, comme par exemple un recours à des actes de renvoi ou à des actes de délégation ? Quelle est la fréquence de recours à ces méthodes ? Quels sont dans la pratique les avantages et les inconvénients liés à leur utilisation ?
- 1.2.4 Pouvez-vous indiquer des domaines où des difficultés particulières d'interprétation se sont posées ou se posent au cours du processus de transposition/mise en oeuvre des textes communautaires ? Si c'est le cas, pourriez-vous préciser la nature des problèmes et leur cause ? Cf. aussi question 2.1.1.
- 1.2.5 Pouvez-vous indiquer le mode opératoire adopté dans votre pays dans le cadre de la transposition/mise en oeuvre des directives fiscales et/ou environnementales, plus particulièrement la directive 77/388/CEE (6e directive TVA) et les directives 79/409/CEE et 92/43/CEE (directives « oiseaux » et « habitat »).
- 1.2.6 La transposition de ces directives a-t-elle suscité des difficultés particulières ? Quelles en sont, selon vous, les causes (cf. aussi question 2.1.1) ?
- 1.2.7 Au cas où ces difficultés auraient été résolues, pourriez-vous indiquer comment elles l'ont été (cf. 3.1.2 ci-après) ?
- 1.2.8 Est-ce que il serait utile de consulter mieux les informations concernant la transposition des autres États membres dans CELEX dans la phase préparatoire des textes législatifs de transposition ?

1.3 Contrôle ex ante de la législation communautaire

La réunion de Trèves a été l'occasion de passer en revue les diverses possibilités d'incorporation d'un dispositif de contrôle de la qualité juridique des textes européens dans la procédure législative communautaire. Les débats ont surtout porté sur la création d'un Conseil d'État européen ou d'un autre organisme consultatif en matière de législation. La création d'un tel organisme exige cependant une réforme institutionnelle qui risquerait de ne pas aboutir rapidement en raison des divergences entre les traditions juridiques nationales. On a également envisagé une plus grande implication des parlements nationaux et de hauts fonctionnaires nationaux dans la procédure législative communautaire ainsi que la consultation des Conseils d'État nationaux. Dans la foulée, on peut envisager la mise en place au de groupes de travail *ad hoc* composé d'experts.

- 1.3.1 Quelles solutions sont, selon vous, souhaitables, utiles ou nécessaires dans le cadre d'un contrôle ex ante ? Nous faisons référence à cet égard à l'expérience tentée aux Pays-Bas où le Conseil d'État néerlandais est consulté sur les projets de dispositions législatives communautaires émanant de la Commission européenne (cf. 4.2 du document de séance).
- 1.3.2 De quelles instances communautaires ou nationales impliquées dans la procédure législative communautaire devraient émaner ces requêtes ?
- 1.3.3 Dans quelle phase de la procédure législative communautaire l'exercice par notre Association d'une fonction de conseil conviendrait-il le mieux ?
- 1.3.4 Auriez-vous des suggestions à formuler en ce qui concerne la procédure informelle d'avis ou de consultation des experts pour avis ?

2. Examen et résolution des difficultés d'interprétation

2.1 Méthodes d'interprétation et instruments

La première question qui se pose dans ce cadre est celle de savoir comment les juridictions nationales opèrent face à des difficultés d'interprétation et comment ils les résolvent dans des cas particuliers. La réunion de Trèves a permis de constater

de nombreuses différences entre les États membres. Les uns comparent les différentes versions linguistiques des textes communautaires et ou utilisent les documents d'interprétation établis par la Commission, d'autres États membres ne le font pas ou le font autrement. Les questions qui suivent portent plus particulièrement sur le mode opératoire retenu par les juridictions nationales pour aborder la législation communautaire ou les textes législatifs ou réglementaires nationaux de transposition et sur les différences éventuelles constatées avec la méthodologie utilisée pour l'interprétation ou l'application des législations « purement » nationales.

- 2.1.1 Est-ce que les difficultés indiquées aux points 1.2.2 et 1.2.4 se posent également dans la pratique jurisprudentielle ? Si c'est le cas, comment ? Pouvez-vous indiquer comment ces difficultés ont été surmontées ?
- 2.1.2 Dans quelle mesure a-t-on recours, dans l'interprétation des textes nationaux censés transposer la réglementation communautaire, à une interprétation conforme à la directive ou aux textes explicatifs communautaires ?
- 2.1.3 Est-ce que les travaux préparatoires sont utilisés (dans la mesure de leur disponibilité) lors de l'interprétation des réglementations communautaires ?
- 2.1.4 A-t-on recours pour l'interprétation des réglementations communautaires à des documents établis ultérieurement par la Commission ?
- 2.1.5 Dans quelle mesure examine-t-on le préambule des textes

communautaires lors de leur interprétation ?

- 2.1.6 Dans l'interprétation des textes communautaires, utilise-t-on les déclarations figurant dans les comptes rendus du Conseil des ministres ?
- 2.1.7 Dans l'interprétation des textes nationaux censés transposer ou mettre en oeuvre les dispositions communautaires, utilise-t-on les travaux préparatoires propres à la réglementation nationale (exposé des motifs, etc.) ?
- 2.1.8 Utilise-t-on dans le processus d'interprétation différentes versions linguistiques ? Considère-t-on l'existence des versions linguistiques comme une entrave au plutôt comme une contribution à l'interprétation correcte et uniforme du droit communautaire ?
- 2.1.9 Votre travail vous a-t-il permis de cerner ou de déceler certains aspects particuliers intéressants qui n'ont pas été évoqués dans ces lignes ?

2.2 Coopération en matière d'interprétation

Évoquant la question de la pratique jurisprudentielle, la réunion de Trèves a examiné successivement la question de la coopération des membres de l'Association et des juges nationaux avec la Cour de justice des Communautés européennes, celle de la coopération entre les membres de l'Association entre eux et celle de la coopération entre juges nationaux. Les débats ont permis de conclure que la procédure préjudicielle est actuellement très sollicitée et que le nombre de saisines à titre préjudiciel ne fera qu'augmenter à l'avenir à la suite de l'extension du domaine d'intervention de l'Union européenne, du foisonnement des textes de droit communautaire et de l'adhésion de dix nouveaux États membres.

L'amélioration de la coopération (informelle) entre les organismes et les instances précitées est de nature à diminuer à un stade précoce les difficultés d'interprétation. Plusieurs solutions ont d'ailleurs été suggérées, plus particulièrement des solutions visant à réduire le nombre de renvois à titre préjudiciel.

Nous aimerions dès lors connaître votre sentiment sur les diverses suggestions formulées.

Nos questions ciblées sont toutefois précédées de quelques questions de caractère général sur le recours à la procédure préjudicielle en tant que telle.

- 2.2.1 Pouvez-vous indiquer dans quelle mesure des considérations d'ordre politique ou de gestion plutôt que d'ordre juridique influencent sur le recours à la procédure préjudicielle ? Nous songeons plus particulièrement à cet égard à des aspects dilatoires (manœuvres délibérées ou non) visant à retarder l'issue d'une affaire ou à la volonté des parties d'en différer l'issue. Est-ce que ces aspects ont eu ou non une influence significative sur la décision de renvoi à titre préjudiciel ? Quelle a été la réaction du juge à cet égard ?
- 2.2.2 Percevez-vous l'utilité du mécanisme préjudiciel dans sa notion unitaire

en ce qu'il concourt à l'uniformité d'application du droit communautaire ou plutôt dans sa notion individualiste en ce qu'il incarne le vecteur de la sauvegarde des droits des particuliers ?

- 2.2.3 Un juge national a la faculté de consulter, de manière tout à fait informelle, certaines personnes tant au niveau national qu'au niveau communautaire avant de saisir la Cour de justice des Communautés européennes à titre préjudiciel. Pouvez-vous indiquer si et dans quelle mesure cela est déjà arrivé dans votre État membre ?
- 2.2.4 Mise en place d'un réseau, informel ou institutionnalisé, de contacts entre les juridictions nationales (suprêmes) et la Cour de justice des Communautés européennes.
- 2.2.5 En ce qui concerne la jurisprudence CILFIT, on pourrait envisager un certain assouplissement des modalités de coopération avec la Cour, par exemple en instaurant une sorte de règle « de minimis ». Celle-ci pourrait cependant saper le fondement du mécanisme préjudiciel tant en ce qui concerne l'effet direct et l'exécution du droit communautaire que ce mécanisme permet d'induire que la protection/sauvegarde des droits des particuliers.
- 2.2.6 Le juge national pourrait réduire au minimum le nombre de questions susceptibles d'être posées dans le cadre d'une procédure préjudicielle en limitant leur nombre aux seules questions indispensables pour l'issue de l'affaire ou du dossier (cf. point 7.2 du document de séance).
- 2.2.7 Les juridictions nationales suprêmes pourraient être investies d'un pouvoir de contrôle du recours au mécanisme préjudiciel, en ce sens qu'elles pourraient examiner certaines questions avant la Cour de justice des Communautés européennes. Les questions ne nécessitant pas un renvoi à titre préjudiciel seraient alors tranchées par ces juridictions nationales suprêmes. Une révision du Traité serait nécessaire.
- 2.2.8 La juridiction nationale qui est l'organe de renvoi dans une procédure préjudicielle pourrait être obligée de fournir elle-même une analyse de l'affaire et de formuler elle-même une appréciation sous forme de réponse avant le renvoi préjudiciel. Une révision du Traité serait nécessaire.
2. 2.9 Instauration d'un système où les juridictions nationales se prononceraient d'abord et où la Cour de justice des Communautés européennes aurait la possibilité pendant un certain temps de statuer ou de ne pas statuer sur la décision rendue par la juridiction nationale. On pourrait également envisager un système d'autorisation préalable.
- 2.2.10 Quel rôle pourrait jouer l'Association dans l'amélioration de la coopération entre les organismes/instances nationaux entre eux et dans l'amélioration de la coopération avec la Cour de justice des Communautés européennes ? Nous songeons plus particulièrement à la création d'une base de données, à l'instauration de réseau de spécialistes, à

l'organisation de réunions, etc.

2.2.11 Auriez-vous encore d'autres suggestions à formuler en la matière ?

3. Sanctionner les erreurs d'interprétation

Quels que soient les efforts qui seront consentis pour prévenir et résoudre les difficultés d'interprétation, celles-ci continueront de survenir, tant dans le domaine de la législation que dans celui de la jurisprudence. Par exemple il peut arriver dans une affaire dont est saisi un juge national qu'à tort aucune question préjudicielle n'ait été posée ou encore qu'ultérieurement il s'avère que l'interprétation suivie par le législateur national dans la procédure de transposition/mise en oeuvre est erronée.

La question est alors de savoir quelles conséquences il convient de lier à ces erreurs. Même en l'absence de tout rapport hiérarchique entre la Cour de justice des Communautés européennes et le juge national, il convient de veiller à assurer la primauté du droit communautaire sur le droit national.

En ce qui concerne la pratique jurisprudentielle, la réunion de Trèves a permis de passer en revue plusieurs mécanismes (ou dispositifs), nationaux et communautaires, susceptibles de remédier à ces erreurs. Nous aimerions connaître votre sentiment sur cette question.

Nous poursuivrons par des questions concernant la nécessité d'une évaluation ex post des réglementations communautaires et des dispositions nationales de transposition/mise en oeuvre.

Les réponses à ces questions ne permettront d'élaborer une synthèse sur l'intérêt manifesté pour l'évaluation de textes législatifs dans le cadre de lutte contre les difficultés d'interprétation.

3.1 Contrôle ex post de textes législatifs

3.1.1 Quels sont les mécanismes susceptibles d'être mis en place pour mieux remédier aux carences constatées dans les dispositions nationales de transposition/mise en oeuvre du droit communautaire (cf. point 1.2 ci-dessus) ? Lorsque le Conseil d'État ou le juge national signale ou constate des carences particulières dans la transposition/mise en oeuvre, celles-ci sont-elles « perçues » par le législateur national et, s'il y a lieu, quelles en sont les conséquences ?

3.1.2 Dans quelle mesure et selon quel mode opératoire la pratique jurisprudentielle tient-elle compte des carences constatées par la Commission ou par une autre institution dans le dispositif national de transposition/mise en oeuvre du droit communautaire (par exemple une transposition incomplète) ? Existe-t-il selon vous des possibilités d'amélioration en ce domaine ? Pourrait-on désigner une autorité ou un service chargé(e) d'en faire rapport à des dates fixes de manière à remédier à ces carences ?

3.1.3 Comment, selon vous, un contrôle ex post tant de la législation communautaire que de la législation nationale de transposition/mise en

oeuvre pourrait contribuer à une amélioration de la transposition/mise en oeuvre et de l'application de la législation communautaire ? À la lumière des aspects pertinents de votre réponse à cette question, estimez-vous suffisant le contrôle actuel, tant au niveau communautaire qu'au niveau national ?

3.2 Dispositifs correctifs communautaires et nationaux

- 3.2.1 Est-ce que, en cas d'erreur d'interprétation pas un juge national, la Commission européenne pourrait être habilitée à engager la procédure d'infraction définie à l'article 226 à l'encontre d'un État membre pour violation du droit communautaire ?
- 3.2.2 Quelles sont les possibilités d'indemnisation en cas d'erreur d'interprétation du droit communautaire tant par le juge national que par le législateur national ?²
- 3.2.3 Devrait-on créer une institution spécifique ou une instance de recours auprès de la Cour de justice des Communautés européennes et la charger de l'appréciation de ce genre de questions, à côté de l'application de l'article 234 CE?

² Voir aussi C-224/01, Köbler, en cours.