

FORUM SUR LA JUSTICE

Bruxelles 30 mai 2008

Intervention de M. Jean-Marc Sauvé,

Vice-président du Conseil d'Etat de France

**Délégué de l'association des Conseils d'Etat et des
juridictions administratives suprêmes de l'union européenne**

-Texte préparé en collaboration avec

**M. Yves Kreins, président de chambre au Conseil d'Etat de Belgique
et M. Terry Olson, Conseiller d'Etat-**

Mesdames, Messieurs,

Je tiens d'abord à remercier la Commission européenne d'avoir pris l'initiative importante et utile de réunir ce Forum sur la justice et d'avoir bien voulu inviter l'association des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne à s'exprimer au cours de cette première réunion. C'est en ma qualité de Vice Président de cette association que je m'adresse à vous aujourd'hui, à la demande de mon collègue Janusz TRZCINSKI, président de la Cour administrative suprême de Pologne et président en exercice de l'association. Participe également à cette réunion Mme Martine BAGUET, secrétaire général adjoint de l'association et membre du Conseil d'Etat de Belgique.

Notre association a pour objet de favoriser les échanges d'idées et d'expériences sur les questions relatives à la jurisprudence, à l'organisation et au fonctionnement des juridictions membres dans l'exercice de leurs fonctions, qu'elles soient juridictionnelles ou consultatives, particulièrement au regard du droit communautaire (article 3 des statuts). Sa mission est ainsi pleinement cohérente avec plusieurs objectifs du Forum sur la justice.

Avant de vous présenter au moins dans leurs grandes lignes les formes de coopération juridique engagées au sein de l'association, je souhaiterais formuler deux observations sur les enjeux de l'Europe de la justice.

I - Les enjeux de l'Europe de la justice

1. Première observation : L'application du droit européen par les juridictions devrait être un des axes directeurs de la réflexion engagée au sein du Forum européen sur la Justice.

En effet l'élaboration et la mise en œuvre du droit européen comportent trois étapes :

- la première étape est celle de **l'élaboration de la norme**, qui incombe aux institutions de l'Union en coopération avec les Etats-membres ;
- la deuxième étape est celle de la **transposition de la norme communautaire** : elle vise à mettre l'ordre juridique interne en harmonie avec le droit communautaire qui doit recevoir plein effet. Cette étape intéresse au premier chef les Parlements et les Gouvernements des Etats-membres sous le contrôle de la Commission et de la Cour de Justice.
- la troisième étape est celle de **l'application du droit de l'Union dans les Etats sous le contrôle des juges nationaux**. L'application des normes communautaires met de plain-pied toutes les juridictions nationales au cœur du dispositif. C'est à elles qu'il revient de veiller à la **pleine et exacte application de la norme communautaire**. Cette responsabilité s'exerce évidemment sous le contrôle de la Cour de Justice des Communautés européennes qui a le monopole de l'interprétation et de l'appréciation de la validité du droit communautaire. Mais les juges nationaux et, en particulier, les juges suprêmes des Etats membres, qui sont devenus, en plein accord avec la Cour de justice et par application du principe de subsidiarité, les juges de droit commun du droit communautaire ont une responsabilité éminente à assumer dans l'application cohérente et uniforme du droit communautaire. C'est à ce stade que le dialogue des juges, de tous les juges revêt une importance capitale.

Pour que le juge national agisse à bon escient, il lui faut en effet appliquer la norme communautaire de manière complète et effective, homogène et prévisible. A l'échelle de l'Union tout entière, les justiciables -qu'il s'agisse des citoyens ou des acteurs économiques- ne pourraient comprendre qu'une même norme communautaire connaisse une application à géométrie variable, et encore moins accepter que cette norme connaisse d'un Etat membre à un autre des distorsions d'application. Des écarts dans l'application du droit européen seraient porteurs de multiples inconvénients : ils engendreraient des risques d'inégalité de traitement entre les citoyens de l'Union, d'imprévisibilité et d'insécurité juridique, de distorsions de concurrence. Ils créeraient des obstacles à la circulation des personnes, biens et capitaux. Ils affecteraient aussi la confiance des citoyens dans l'effectivité des politiques de l'Union.

Pour s'en tenir à un seul exemple, celui de l'application des règles communes en matière de sécurité environnementale des installations industrielles pouvant menacer la santé publique ou les milieux naturels, il est aisé de comprendre que si devaient être constatées des différences significatives dans le degré de rigueur dont les juridictions des différents Etats membres font preuve pour les appliquer, il en résulterait inévitablement des différences de traitement qui, selon les cas, favoriseraient ou pénaliseraient les acteurs économiques. Le fonctionnement harmonieux du marché unique en serait gravement faussé. La confiance dans l'application complète et cohérente de la norme juridique européenne se trouverait minée. Et la crédibilité des institutions et la réalisation même des buts des traités fondateurs seraient menacées.

Il est indispensable de conjurer ces risques. Il est donc essentiel, au-delà même de leur coopération institutionnelle sous forme de questions préjudicielles à la CJCE, que les juges nationaux confrontent leurs expériences, leurs méthodes de travail et leurs résultats et qu'ils assument leurs missions en connaissance des solutions et des problématiques des autres juridictions. S'il ne peut se substituer aux juridictions, le Forum sur la justice peut et doit certainement être un lieu de débat et d'échanges sur la meilleure application du droit

européen.

2. Ceci me conduit à une seconde observation, portant sur le rôle à notre avis incontournable des juridictions administratives suprêmes des Etats membres de l'Union européenne dans la réalisation des objectifs poursuivis par ce Forum.

La communication de la Commission relative à la création du Forum sur la Justice (COM(2008)38 final) identifie quatre objectifs :

- la contribution à la phase ex ante d'élaboration de la législation ;
- l'examen de la mise en œuvre juridique et pratique des instruments ;
- à l'appréciation de l'impact global des mesures prises par l'Union sur les systèmes judiciaires nationaux et sur le fonctionnement de la coopération judiciaire ;
- la contribution au dialogue sur la qualité de la justice afin de renforcer la confiance mutuelle.

Au regard de ces objectifs et, en particulier, des deux derniers, les juridictions administratives suprêmes de l'Union, via l'association qui les rassemble et dont la CJCE est également membre, ont vocation à devenir des partenaires actifs de ce Forum, dès lors que la majeure partie des champs de l'action administrative qu'elles contrôlent sont principalement régis ou au moins fortement influencés par le droit européen.

Les enjeux liés à l'application cohérente et homogène de la norme juridique européenne ne sont en effet pas réductibles au droit civil et au droit pénal. Si la communication de la Commission n'évoque explicitement que ces deux branches du droit, le juge de l'administration est sans doute le juge national le plus souvent appelé à appliquer le droit communautaire, étant donné que ses compétences recourent de larges domaines de la réglementation européenne. Il suffit de songer au contentieux relatif au respect des droits fondamentaux garantis par le droit européen, mais aussi à bon nombre de réglementations qui ne sont en réalité que la transposition -partielle ou totale- de normes européennes, comme par exemple le droit des étrangers et des réfugiés, le droit de l'environnement, celui des marchés publics et bien d'autres domaines qui, dans la plupart des Etats membres, relèvent de la compétence des juridictions administratives. On peut donc dire, sans risque d'erreur, que dans les Etats membres, une part très importante des arrêts rendus par les juridictions administratives fait application du droit européen. Cette proportion dépasse un tiers des arrêts du Conseil d'Etat français.

Il convient de souligner que certains thèmes évoqués par la communication de la Commission sur le lancement de ce Forum intéressent les juridictions administratives, tout particulièrement ce qui concerne l'appréciation de l'impact global des mesures de l'Union européenne sur les systèmes judiciaires nationaux et sur le fonctionnement de la coopération judiciaire. Il en va par exemple ainsi de l'accroissement de l'efficacité dans la mise en œuvre des décisions judiciaires au sein de l'Union européenne ou de l'amélioration de l'accès à la justice des citoyens. Mais on pourrait songer également à l'évaluation comparée des systèmes de justice ou à la reconnaissance mutuelle des décisions administratives à effet transfrontalier (notamment les interdictions professionnelles) et des jugements rendus sur cette question.

II - Les activités de l'association

Permettez-moi, avant d'esquisser quelques propositions, de vous présenter au moins succinctement les activités engagées par notre association, qui est un espace d'échange de compétences et d'expériences apte à développer la compréhension du droit européen et son application cohérente dans les Etats membres. Les Conseils d'Etat et juridictions administratives suprêmes ont très tôt pris conscience de l'importance du droit communautaire qui a considérablement transformé les droits nationaux. Ils ont donc cherché à se rencontrer et à se concerter. Cette collaboration, dont la participation de l'association au Forum sur la Justice constitue une étape supplémentaire, comporte plusieurs aspects et a évolué au fil du temps.

1. Tout d'abord l'association organise depuis 40 ans des colloques et séminaires qui recueillent un écho significatif.

A l'origine, les Conseils d'Etat du Benelux, d'Italie et de France et la Cour administrative fédérale d'Allemagne, en d'autres termes les hautes juridictions administratives des six Etats fondateurs du Marché commun avaient décidé de se réunir tous les deux ans à l'occasion d'un grand colloque, le premier s'étant tenu en 1968 à Rome. 20 colloques se sont succédé depuis lors ; le prochain se tiendra du 16 au 18 juin prochain à Varsovie. Les sujets des derniers colloques concernent directement le droit communautaire, et ce n'est assurément pas le fruit du hasard :

- « Le renvoi préjudiciel à la Cour de Justice des Communautés européennes » (Helsinki 2002),
- « La qualité de la législation communautaire, sa mise en œuvre et son application dans l'ordre juridique national » (La Haye 2004),
- « La planification nationale des infrastructures routières et le droit européen de l'environnement – étude de cas » (Leipzig 2006),
- « Les conséquences de l'incompatibilité avec la législation européenne des décisions administratives définitives et des jugements définitifs des juridictions administratives des Etats membres » (Varsovie 2008).

En marge de ces grands colloques, les membres de l'association collaborent activement chaque année en organisant des séminaires ou des groupes de travail. Mentionnons à titre d'illustration et pour ne citer que les plus récents ou ceux qui sont d'ores et déjà programmés :

- le groupe de travail relatif à la réforme de la procédure préjudicielle devant la Cour de Justice des Communautés européennes (en collaboration avec la Cour de Justice des Communautés européennes et le Conseil d'Etat des Pays-Bas),
- le séminaire du 28 janvier dernier à Bruxelles (en collaboration avec la Commission européenne et le Conseil d'Etat de France) sur «Le juge administratif et le droit communautaire de l'environnement (plus particulièrement l'information du public et le droit communautaire relatif aux déchets et aux installations polluantes)»,
- le séminaire du 8 au 10 septembre prochain à Santander (en collaboration avec la Commission européenne et le tribunal suprême d'Espagne) sur « La convergence des juridictions administratives suprêmes de l'UE dans l'application du droit communautaire (plus particulièrement en ce qui concerne les secteurs régulés)»,
- le colloque des 9 et 10 octobre prochains à Paris (en collaboration avec la Commission européenne, le Conseil d'Etat de France et plusieurs associations

européennes de juges et d'avocats) sur « Le juge en Europe et le droit communautaire de l'environnement (plus particulièrement la convention d'Aarhus et l'accès à la justice, la directive sur la responsabilité environnementale, la directive Habitats-Natura 2000), qui mettra l'accent sur les besoins de formation des juges et le dialogue des juges entre eux et avec les institutions européennes ».

Même si tous les documents relatifs aux colloques et séminaires sont accessibles au public via notre site internet, nous souhaitons ouvrir davantage nos travaux aux autres acteurs juridiques européens. Tel a déjà été le cas des dernières rencontres auxquelles ont participé des représentants des autorités européennes, notamment la Commission, et des juges d'autres associations tel que le Réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires.

2. Le deuxième volet important de la coopération engagée au sein de l'association prend la forme d'études traitant notamment de l'organisation juridictionnelle, du fonctionnement actuel de la justice et, plus particulièrement, de la justice administrative dans chaque Etat membre. Notre association a ainsi réalisé une étude qui porte, pour chaque Etat membre, sur sa structure juridictionnelle et sur 78 thèmes relatifs à la justice administrative. Toutes ces données sont présentées sur notre site internet sous la rubrique intitulée "Tour d'Europe".

3. Le troisième volet de notre coopération a trait à la diffusion des jurisprudences nationales. En effet, la meilleure façon de sensibiliser les juges au droit européen, y compris aux droits fondamentaux garantis par celui-ci, est l'échange d'informations quant à l'existence et à la portée des jugements nationaux appliquant ce droit. La connaissance des jurisprudences nationales est un des grands défis à relever. N'est-il pas surprenant de constater que les autorités européennes adoptent des règles, mais souvent ignorent leur application par les juridictions des Etats membres, ou n'en ont connaissance que de manière fortuite ou à l'occasion d'une procédure d'infraction ou d'une question préjudicielle posée à la CJCE ? Dans la plupart des matières, personne n'est en mesure de donner un aperçu exhaustif de la jurisprudence de tous les Etats membres. Il y a là une lacune à combler.

Dans la mesure de ses moyens, notre association tente d'apporter une solution à ce problème par la mise en place d'un Réseau d'information qui est constitué des instruments suivants :

Deux banques de données

- La banque de données DEC-NAT : elle contient la référence à plus de 20.000 arrêts nationaux. Ces références ont été fournies par le service de documentation de la CJCE à l'Association qui les a traduites en anglais et a élaboré un moteur de recherche permettant d'y accéder.

DEC-NAT connaîtra probablement une double évolution : d'une part, il est envisagé d'y donner un accès direct via la grande banque de données européenne EUR-LEX et, d'autre part, une analyse est actuellement en cours pour étudier la possibilité de connecter les références de DEC-NAT aux banques de données nationales relatives aux jugements nationaux.

- La banque de données JURIFAST : dès qu'une décision intéressante au regard du droit communautaire est prise par une juridiction membre, elle l'introduit directement dans cette banque de données, ce qui permet de connaître immédiatement les nouveaux arrêts nationaux importants.

JURIFAST vient d'être ouvert aux Cours judiciaires suprêmes qui ne sont pas membres de l'association (telles les Cours de Cassation de France, de Belgique, d'Italie...)

Ces banques de données sont publiques et donc accessibles à tous via le site internet.

Le forum interne de l'association

Cet instrument électronique est réservé aux seuls membres des juridictions de l'Association. Il leur permet d'échanger directement des informations ou de poser des questions à leurs collègues, par exemple en ce qui concerne la mise en oeuvre des droits fondamentaux ou du droit communautaire.

Des publications

L'association publie régulièrement un bulletin d'information. Elle publie également les rapports généraux des colloques et des études scientifiques, telle que celle sur la justice administrative en Europe parue en français et en anglais aux Presses universitaires de France.

4. Un dernier volet de coopération prend la forme d'échanges de magistrats. Dès sa création, l'association a favorisé les visites de travail bilatérales entre les juges des juridictions membres. C'est ainsi qu'un certain nombre de juges des cours des nouveaux Etats membres ont été reçus par celles des Etats membres plus anciens. A partir de 2008, ces échanges s'intensifient. En effet, l'Association participe au Programme européen d'échanges des autorités judiciaires, géré par le Réseau européen de formation judiciaire (REFJ). Dans le cadre d'un partenariat avec ce dernier, l'échange d'une trentaine de juges entre institutions membres est prévu pour 2008.

Il s'agit de visites de travail de deux semaines qui sont fortement orientées vers la pratique, le juge invité étant associé concrètement aux travaux de ses collègues. Il assiste à l'audience et au délibéré des jugements.

III - Nos propositions

Il est temps pour moi de soumettre quelques propositions.

1. De l'avis de notre association, une des tâches pouvant être conduites au sein du Forum sur la Justice pourrait consister à faire l'inventaire des activités, événements et réseaux qui rassemblent les différents acteurs du monde juridique, de façon à mieux les coordonner et, si possible, à les orienter vers les objectifs poursuivis par le Forum. Nous souhaitons que les manifestations et les instruments des associations et organisations présentes dans ce Forum puissent s'ouvrir aux autres organismes et associations. Pour notre part, nous y sommes ouverts, comme je l'ai indiqué.

Cela vaut pour les séminaires et les colloques qui sont organisés chaque année de manière très dispersée, que ce soit par des institutions nationales ou par des Réseaux ou Associations européennes dont beaucoup sont représentés à la réunion de ce jour. Il conviendrait, dans un premier temps, de les répertorier et peut-être, dans un second temps, d'envisager une coordination voire des collaborations, ou de proposer un certain nombre de thèmes prioritaires.

De même, il existe un grand nombre de sites internet et de bases de données : à titre d'exemple, le Réseau des Présidents des Cours suprêmes judiciaires, le Réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale, le Réseau européen de formation judiciaire, l'Association des Hautes Juridictions de Cassation ayant en partage l'usage du français, l'Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes de l'U.E. et bien d'autres encore, qui ont obtenu des résultats remarquables. Il serait très intéressant de les recenser et de veiller à une certaine coordination entre eux. Peut-être pourrait-on envisager que les sites internet et les banques de données tiennent compte des priorités fixées par le Forum.

Notons aussi que la création d'un Forum sur la Justice n'est pas la seule initiative de la Commission en ce domaine. Ainsi, la Commission prépare une communication spécifique au rôle du juge dans le droit de l'environnement et la Direction générale de l'Environnement souhaite développer un programme de coopération avec les juges nationaux à compter de 2008. Ceci devrait se traduire par la mise en place de séminaires de formation à destination des juges nationaux et de séances de travail entre ces juges et la Commission afin d'améliorer la connaissance mutuelle des méthodes de travail. Ce programme sera lancé, sous Présidence française, lors du colloque qui aura lieu à Paris les 9 et 10 octobre 2008. La philosophie qui sous-tend ce programme recoupe largement les objectifs poursuivis par le Forum sur la Justice.

Sans doute, pourrait-on citer encore bien d'autres initiatives. Il nous paraîtrait très utile de les répertorier et de veiller à ce qu'elles s'agencent de façon cohérente.

2. Dès lors qu'il est envisagé que ce Forum tienne plusieurs réunions par an, notre association est prête à envisager l'organisation, seule ou en collaboration avec d'autres membres du Forum, de séminaires sur des thèmes de travail sélectionnés par le Forum, de telle sorte que les conclusions du séminaire puissent être soumises à la réunion plénière du Forum et enrichir sa réflexion.

En ce qui concerne l'examen de la mise en œuvre juridique et pratique des instruments, la communication de la Commission vise le titre IV du Traité CE (Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes). Dans tous les Etats membres, le contentieux des étrangers et des réfugiés représente une partie très importante -le plus souvent la plus importante- du contentieux soumis aux Conseils d'Etat et aux Cours administratives suprêmes. Notre association est particulièrement intéressée à participer aux travaux du Forum dans ce domaine. Elle a d'ailleurs organisé un séminaire sur les procédures judiciaires en ces matières (les 20 et 21 juin 2005 à Bruxelles), dont les conclusions ont servi de base à une importante réforme législative en Belgique.

En ce qui concerne la contribution au dialogue sur la qualité de la justice afin de renforcer la confiance mutuelle, la communication évoque la mise en contact des praticiens en vue d'une meilleure connaissance, non seulement des mesures de l'Union, mais aussi des systèmes nationaux et elle cite, à titre d'exemple, le Programme d'échange de magistrats. Cet objectif correspond précisément à notre objet social et il constitue le cœur même de nos activités qui seront désormais régulièrement communiquées au Forum. A l'avenir, les membres de ce dernier pourront y participer.

Enfin notre association est bien sûr prête à servir d'interface entre le Forum sur la Justice d'une part et les juridictions membres d'autre part. Elle dispose pour cela d'un

instrument particulièrement adapté : son forum interne qui doit permettre de transmettre aux juridictions membres les sujets traités par le Forum sur la Justice et, inversement, de répercuter à ce dernier après les avoir synthétisées les réactions des juges des différents Conseils d'Etat et juridictions administratives suprêmes membres de l'association, de façon à créer une véritable interaction entre ces deux interlocuteurs.

*
* *

L'association que je représente tient en conclusion à marquer sa complète disponibilité et son vif intérêt pour les travaux entrepris au sein de ce Forum, qui ouvre des perspectives de dialogue et de coopération particulièrement riches et stimulantes, alors que s'accomplit sous nos yeux une mutation historique qui nous fait vivre un moment clé de la construction de l'Europe en tant qu'espace de droit, de justice et de liberté.