

# Colophon

**Rédacteur en chef:** M. P.Q. Van der Burg  
Chef de la division Communication et Relations extérieures  
E-mail: [pq.vd.burg@raadvanstate.nl](mailto:pq.vd.burg@raadvanstate.nl)  
Raad van State  
Postbus 20019  
2500 EA La Haye (Pays-Bas)

**Secrétaire:** Mme Joyce Leeuwerke  
E-mail: [j.leeuwerke@raadvanstate.nl](mailto:j.leeuwerke@raadvanstate.nl)  
Raad van State  
Postbus 20019  
2500 EA La Haye (Pays-Bas)

Le Bulletin paraît tous les deux mois.

## Liste des contacts:

<b>Pays</b>		<b>E-mail</b>
Autriche	Mme Annemarie Sellner	<a href="mailto:annemarie.sellner@vwgh.at">annemarie.sellner@vwgh.at</a>
Belgique	M. Paul Lewalle	<a href="mailto:paul.lewalle@raadvst-consetat.be">paul.lewalle@raadvst-consetat.be</a>
Allemagne	M. Michael Groepper	<a href="mailto:groepper@bverwg.bund.de">groepper@bverwg.bund.de</a>
Espagne	M. Manuel Campos Sanchez Bordona	<a href="mailto:m.campos@ts.mju.es">m.campos@ts.mju.es</a>
Finlande	Mme Hannele Klemettinen	<a href="mailto:hannele.klemettinen@om.fi">hannele.klemettinen@om.fi</a>
Grande-Bretagne	Lord Konrad Schiemann	<a href="mailto:kschiemann@lix.compulink.co.uk">kschiemann@lix.compulink.co.uk</a>
Grèce	Mme Evi Skoura	<a href="mailto:evi.skoura.ste@internet.gr">evi.skoura.ste@internet.gr</a>
Irlande	M. John Murray	<a href="mailto:ElishaD'Arcy@Courts.ie">ElishaD'Arcy@Courts.ie</a>
Suède	M. Mats Melin	<a href="mailto:Hans.Ragnemalm@reg.dom.se">Hans.Ragnemalm@reg.dom.se</a>
France	M. Laurent Olléon	<a href="mailto:laurent.olleon@conseil-etat.fr">laurent.olleon@conseil-etat.fr</a>
Portugal	M. Rosendo Dias José	<a href="mailto:correio@lisboa.st.mj.pt">correio@lisboa.st.mj.pt</a>
Luxembourg	M. Marc Besch	<a href="mailto:conseil@ce.etat.lu">conseil@ce.etat.lu</a>
	M. Georges Kill	
Danemark	M. Torben Melchior	
Italie	M. Giuseppe Barbagallo	

<b>1. Éditorial du Président</b>	<b>5</b>
<b>2. Communications de l'Association</b>	<b>7</b>
<b>2.a Assemblée générale de L'Association à Helsinki le 22 mai 2002</b> Extraits du discours prononcé par le président de l'Association, M. H.D. Tjeenk Willink, lors de l'assemblée générale de l'Association à Helsinki, le 22 mai 2002	
<b>2.b Colloque 2002</b> Sommaire des conclusions principales des discussions du Colloque 2002 tenu à Helsinki, par Heikki Kanninen, rapporteur générale	
<b>2.c Colloque 2004</b> Copie de la lettre du 5 juillet 2002 du président de l'Association, M.H.D. Tjeenk Willink aux présidents des organisations membres de l'Association concernant le Colloque de 2004 à La Haye	
<b>3. Communications des membres</b>	<b>12</b>
Transfert de Berlin à Leipzig du Bundesverwaltungsgericht de la République Fédérale d'Allemagne en août 2002	
<b>4. Avis concernant des affaires communautaires</b>	<b>15</b>
<b>Avis du Conseil d'État néerlandais</b> Concernant l'assouplissement du critère de nationalité pour la fonction de capitaine sur les bateaux de mer néerlandais	
<b>5. Jurisprudence</b>	<b>17</b>
<b>5.a Autriche</b>	
<b>Décisions du Verwaltungsgerichtshof</b>	
• Concernant Directive du Conseil 77/388 article 17#6 et #7	
• Concernant Règlement de la Commission no. 2220/85 du 22 juillet 1985 et Règlement de la Commission no.3719/88 du 16 novembre 1988	
• Concernant la huitième directive 79/1072/CEE du Conseil du 6 décembre 1979	
• Concernant le Règlement (CEE) no 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire ; Règlement (CEE) no 2454/93 de la Commission du 2 juillet 1993 en Règlement (CEE) no 993/2001 de la Commission du 4 mai 2001.	
<b>5.b Allemagne</b>	
<b>Décision de la première chambre du Bundesverwaltungsgericht</b> Concernant l'expulsion d'une ressortissante turque résidant sur le territoire fédéral allemand (Protocole additionnel à l'accord du 12 septembre 1963 créant une association entre la Communauté Économique européenne en la Turquie.	
<b>5.c Pays Bas</b>	
<b>Décision du Collège du contentieux économique.</b> Concernant Traité EC artt.25, 34 para.2 et 90.	

## 6. Renvois préjudiciels

### 6.a Autriche

#### Renvoi du *Verwaltungsgerichtshof*

- Concernant Règlement (CEE) no 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire
- Concernant la décision de la Commission du 11 juin 1992 déterminant les critères d'agrément ou de reconnaissance des organisations et associations tenant ou créant les livres généalogiques pour les équidés enregistrés.

### 6.b Pays Bas

#### Renvoi de la *Division de la juridiction administrative du Conseil d'État*

Concernant la Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (Directive Habitat).



# 1. Du bureau du Président

## Éditorial du président

Vous avez devant vous le premier exemplaire du Bulletin d'information de notre Association des Conseils d'État et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne.

Sa finalité primaire est de promouvoir l'échange d'informations entre les membres de l'Association et entre le conseil d'administration et les membres tout en renforçant les liens déjà tissés.

Il paraîtra en principe une fois tous les deux mois.

Le présent numéro dévoile le projet élaboré pour les années à venir par le conseil d'administration. Celui-ci devrait d'ailleurs se réunir le 22 novembre à La Haye. Les préparatifs de cette réunion battent déjà leur plein. Vous en saurez sans doute davantage en lisant le prochain numéro.

Une partie importante de ce Bulletin est consacrée aux colloques.

Rattaché à la Cour administrative suprême de Finlande, Heiki Kanninen, rapporteur général du colloque qui s'est déroulé à Helsinki en mai, a eu l'amabilité de dresser le bilan des principales conclusions qui y ont été tirées. Comme convenu à Helsinki, des discussions s'engageront dans un avenir proche avec les institutions européennes sur les résultats de cette réunion.

Les préparatifs du colloque de 2004, qui sera consacré à « La qualité de la législation communautaire, sa mise en œuvre et son application dans l'ordre juridique national » ont déjà commencé. J'ai personnellement adressé une lettre à cet égard aux présidents. Dans cette lettre, reproduite d'ailleurs dans ce numéro (2.c), j'ai suggéré que les membres participent aux préparatifs de manière plus active que ce ne fut le cas lors des colloques précédents. Le rapporteur général de ce colloque, qui se tiendra à La Haye, sera Ernst Hirsch Ballin, conseiller d'État néerlandais. La participation de tous permettra de donner à cet événement une dimension nouvelle et un intérêt tout particulier.

La rubrique Communications des membres de ce numéro sert de forum à toutes les institutions nationales pour annoncer aux autres membres de l'Association la tenue de sessions ou de manifestations importantes au sein de leur organisme. Dans ce no, cette rubrique évoquera

plus particulièrement le déménagement prévu cette année de la Cour constitutionnelle fédérale de Berlin à Leipzig.

Elle sera suivie d'une rubrique consacrée aux avis rendus par les Conseils d'État. Ce numéro comporte l'avis émis par le Conseil d'État néerlandais sur un problème de droit communautaire suite à l'assouplissement aux Pays-Bas des conditions d'obtention de la nationalité néerlandaise pour les capitaines de navire et la réponse apportée par le gouvernement néerlandais à cet avis.

Une rubrique spéciale donne d'information sur la jurisprudence actuelle des organisations membres dans le domaine du droit communautaire. On trouvera ici des résumés des décisions du Bundesverwaltungsgericht, du Verwaltungsgerichtshof de l'Autriche et du Collège néerlandais du contentieux économique (Tariefcommissie). Je voudrais faire l'éloge du Verwaltungsgerichtshof de Vienne pour sa contribution généreuse!

En raison de l'importance que les décisions et avis transmis peuvent revêtir pour le travail des autres membres de l'Association je lance un appel pressant à tous les lecteurs de ce Bulletin afin qu'ils transmettent, par l'intermédiaire de l'interlocuteur attitré de leur institution, des résumés en anglais ou français des décisions et avis rendus par leur institution en indiquant les noms, numéros de téléphone or les adresses e-mail des personnes susceptibles de fournir tout complément d'information sur la décision ou l'avis communiqué.

En fin de numéro on trouvera quelques questions préjudicielles récemment adressées à la Cour de justice des Communautés européennes par la Cour administrative d'Autriche et par la section du contentieux du Conseil d'État néerlandais.

Cette rubrique peut également revêtir une importance considérable pour notre travail à tous. Je vous invite d'ailleurs à communiquer à la rédaction du Bulletin sous forme résumée ou intégrale toutes les questions préjudicielles transmises par vos organisations à la Cour de justice. Le conseil d'administration examine d'ailleurs les possibilités d'obtenir ces informations par d'autres voies.

On peut dire, à plusieurs égards, que ce numéro ne constitue qu'un exemplaire d'essai. Pour des raisons qui se comprennent, la rédaction n'a encore reçu qu'un nombre limité de décisions juridictionnelles et d'avis rendus par les membres sur l'application du droit communautaire. Cependant, la teneur de ce numéro représente déjà

de façon originale la future configuration de notre publication.

J'espère que vous partagez mon point de vue lorsque j'affirme que ce Bulletin constitue un instrument de communication utile entre les membres de notre Association.

Ce n'est d'ailleurs qu'avec votre participation que cette publication pourra répondre à ses objectifs.

Ce Bulletin est destiné à un lectorat professionnel aussi vaste que possible dans vos organisations. Pour cela,

nous vous prions de communiquer au rédacteur en chef les adresses électroniques (e-mail) de tous ceux et celles qui souhaiteraient recevoir directement les numéros du Bulletin.

En ce début d'été, permettez-moi de vous souhaiter de belles et revigorantes vacances.

*H.D. Tjeenk Willink*



## 2 Communications de l'Association

**2.a Extraits du discours prononcé par M. H.D. Tjeenk Willink, président de l'Association des Conseils d'État et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne, lors de l'assemblée générale de l'Association, à Helsinki, le 22 mai 2002**

***Programme de l'Association pour la période à venir***

L'objectif principal de l'Association est de favoriser les échanges d'idées et d'expériences sur les questions relatives à la jurisprudence, à l'organisation et à l'exercice des fonctions juridictionnelles ou consultatives, particulièrement au regard du droit communautaire. Nous savons que ces échanges peuvent renforcer la qualité de notre travail.

Notre tâche consultative en matière de législation et de juridiction administrative suprême dans nos pays respectifs est plus que jamais influencée par le droit communautaire, qui détermine chaque jour davantage, directement et indirectement, le contenu de nos législations nationales. Non seulement le droit européen étend son champ d'application et se dote de règles de plus en plus nombreuses, mais, dans un nombre croissant de cas, il est aussi en train de devenir l'initiateur de nouvelles règles. Chaque modification des traités accroît l'importance du droit européen.

Dans cet ordre juridique osmotique, marqué par la complémentarité d'éléments communautaires unificateurs et d'éléments nationaux divergents, il importe que les organes consultatifs en matière législative contribuent à faire en sorte que les lois nationales - qu'elles soient dérivées ou non de la législation communautaire - soient de la plus haute qualité possible et que les tribunaux administratifs veillent à la bonne application du droit communautaire sur tout le territoire de l'Union. Ce travail peut bénéficier très largement de l'échange d'expériences, de points de vue et de jurisprudence. Outre qu'ils nous facilitent la tâche, de tels échanges peuvent aussi favoriser l'unité du droit au sein de l'Union.

Si notre Association a été créée, c'est parce que nous croyons qu'une organisation permanente peut fournir le cadre nécessaire pour promouvoir les efforts dans ce sens. Il était évident que la structure précédente, dont la cohésion laissait à désirer, était devenue insuffisante face à l'intégration de l'Europe et à l'importance croissante du droit communautaire.

L'Association sera, me semble-t-il, confrontée à quatre grands défis dans les prochaines années.

***Premier défi***

Le premier défi consistera à soutenir et à développer la dynamique de l'Association. Cela signifie que nous devons poursuivre les activités en cours et en entreprendre de nouvelles.

Le conseil d'administration a décidé de promouvoir la communication par la publication d'un Bulletin d'information périodique, par l'organisation de conférences et de séminaires thématiques de droit européen pour les membres de l'Association et leurs collaborateurs, en collaboration avec l'Académie de droit européen à Trèves et par la création d'une unité centrale d'information et de coordination à Bruxelles.

Le Bulletin d'information a pour objet de promouvoir la communication à la fois entre les membres de l'Association et entre les membres et le conseil d'administration. Il permettra aux membres de s'informer mutuellement des événements, activités et développements pertinents au sein de leur institution. On peut songer aux nominations à des fonctions importantes, à des restructurations ou encore à des arrêts ou à des avis intéressants. Il servira aussi au conseil d'administration de canal pour informer les membres de l'Association des activités et des développements survenus entre deux réunions de l'Assemblée générale.

Le conseil d'administration a l'intention d'organiser cet automne, à l'Académie de droit européen à Trèves, une rencontre à l'intention des chefs des unités de recherche attachées à nos diverses organisations, afin qu'ils puissent prendre connaissance de leurs travaux respectifs et examiner les possibilités de collaboration et de synergie. Nous avons aussi l'intention d'organiser, également à l'Académie de droit européen, une réunion pour les rapporteurs nationaux afin de préparer le prochain Colloque. Nous espérons établir des relations pérennes entre l'Académie de droit européen et notre Association.

Le conseil d'administration a également l'intention de créer, auprès du secrétariat général à Bruxelles, une unité centrale de coordination et d'information, où les membres de l'Association pourront obtenir des informations et de la documentation sur l'application du droit européen. Nous espérons être en mesure de vous communiquer davantage d'informations sur ce projet lors de la prochaine assemblée générale.

### **Deuxième défi**

Le deuxième défi sera de développer des relations entre l'Association et les diverses institutions de l'Union européenne.

Le conseil d'administration cherche à établir des relations avec les institutions de l'Union européenne: le Conseil, le Parlement et la Commission. De tels liens peuvent s'avérer utiles pour elles comme pour nous. Ils peuvent nous aider à signaler les problèmes que nous rencontrons avec la législation européenne et éventuellement à proposer des solutions qui amélioreront la qualité de la législation européenne et contribueront à promouvoir la bonne gouvernance au sein de l'Union.

Le premier pas consistera à informer les institutions de l'Union des conclusions de notre conférence et à les inviter à un échange de vues sur les thèmes qui étaient à l'ordre du jour. Nous souhaitons aussi que des experts de la Commission participent à la préparation de notre prochain colloque.

### **Troisième défi**

Le troisième défi sera de nous adapter à un nombre croissant de membres suite à l'élargissement de l'Union. Cet accroissement affectera notre Association à la fois dans son organisation et dans ses travaux.

Un accroissement de plus de 50 % du nombre des membres de l'Association en l'espace de quelques années nous confrontera à un immense défi au niveau de l'organisation. Outre qu'il affectera la composition du conseil d'administration, il augmentera automatiquement l'échelle des conférences, avec tout ce que cela implique sur le plan financier et organisationnel. Le conseil d'administration devra se pencher sur ces problèmes dans les années qui viennent et proposer des solutions à l'assemblée générale.

Concernant le travail de l'Association, nous devons être conscients que nos futurs collègues se tournent vers nous pour que nous les aidions à résoudre leurs problèmes. Le conseil d'administration considère que nous pouvons et que nous devons apporter une large contribution à leur intégration dans la Communauté, en particulier en leur permettant de profiter de notre expertise. Nous devrions nous efforcer de mettre en place des canaux bilatéraux et multilatéraux à cet effet. Le conseil d'administration fera l'inventaire des aspirations des observateurs et examinera de quelle façon l'Association peut les aider à résoudre leurs problèmes, par exemple par un système de jumelage. Il examinera dans ce cadre les possibilités d'obtenir des fonds communautaires spécifiques pour aider les membres qui le souhaitent à

établir des contacts dans ce sens.

### **Quatrième défi**

Le quatrième défi est davantage en rapport avec l'aspect humain de l'Association, puisqu'il concerne l'engagement de ses membres et ce qu'ils peuvent faire pour qu'elle devienne plus efficace.

Bien entendu, je ne fais pas référence ici aux contributions financières, mais à la participation active des membres aux activités de l'Association. Je mentionnerai la base de données que la Cour de Justice a mise à notre disposition et que vous pourrez consulter très prochainement. Le principe est celui de la contrepartie: en échange de ce service, nos institutions devront communiquer à la Cour, par l'intermédiaire du secrétariat général de notre Association, les principaux arrêts et avis nationaux afin qu'elle puisse les inclure dans la base de données. Celle-ci ne sera pleinement efficace et utile que si nos institutions prennent une part active à cet échange.

Une participation active est aussi nécessaire sur d'autres fronts - ceux de l'inventaire des principaux arrêts et du bulletin d'information - et, naturellement, pour la plupart des autres activités que nous entreprendrons. Aussi voudrais-je vous inviter à faire le nécessaire, au sein de votre institution, pour que vous puissiez participer efficacement à ces activités.

### **Colloque 2004**

Conformément aux statuts, il revient au président de l'Association d'organiser le prochain colloque. J'ai donc l'honneur de vous inviter au colloque 2004 - qui se tiendra à La Haye, la ville où siège le Conseil d'État néerlandais - sur le thème « La qualité de la législation communautaire, sa mise en œuvre et son application dans l'ordre juridique national ».

C'est le conseiller d'État néerlandais Ernst Hirsch Ballin qui en sera le rapporteur général.

L'objet du colloque sera d'examiner les problèmes que nous rencontrons, en notre qualité de juges et de conseillers en matière législative, dans l'application directe et indirecte de la législation communautaire, d'en rechercher les causes et de proposer des solutions. Nous avons l'intention de préparer ce colloque en veillant à une interactivité plus grande que par le passé entre le rapporteur général et les rapporteurs nationaux.

Le rapporteur général a l'intention de vous envoyer dans quelques semaines une lettre analysant le thème du colloque et exposant la façon dont il a l'intention de le traiter. Nous aimerions organiser une rencontre, à la fin de l'année, à l'Académie de droit européen, entre les

rapporteurs nationaux et M. Hirsch Ballin, afin de discuter de ce thème et de le développer plus avant. Sur la base de cette discussion, un questionnaire sera envoyé aux rapporteurs nationaux afin de nourrir leur réflexion.

M. Hirsch Ballin part du principe que le projet de rapport général contenant des propositions spécifiques pourra être présenté aux participants avant le début du colloque, afin qu'ils puissent se préparer de façon optimale.

Les préparatifs tiendront compte des développements au sein de la Convention sur l'avenir de l'Europe, dont les résultats des travaux devraient être présentés au colloque. Afin de garantir l'efficacité du suivi des propositions, nous resterons aussi en contact avec la Commission européenne.

## **2.b Colloque 2002**

### **Sommaire des conclusions principales des discussions du Colloque 2002 tenu à Helsinki, par Heikki Kanninen, Juge du Cour Administrative Suprême de Finlande et rapporteur générale du colloque**

Le thème du 18e colloque de Helsinki était « Le renvoi préjudiciel à la Cour de justice des Communautés européennes ». Pour le colloque, des rapports nationaux avaient été fournis par tous les États membres, présentant leur expérience pratique dans l'application du droit communautaire, et en particulier de la procédure du renvoi préjudiciel. Le Rapporteur général a établi un rapport général sur la base des différents rapports nationaux. La Cour de Justice européenne avait aussi rédigé son propre rapport. Comme la procédure du renvoi préjudiciel crée un dialogue entre les juges nationaux et la Cour de Justice européenne, le rapport général du colloque et le rapport de la Cour de justice européenne ont constitué la base des débats pendant le colloque. Les documents rassemblés pour le colloque se référaient explicitement à de nombreuses questions pratiques sur lesquelles on ne disposait, jusqu'à présent, que de peu d'informations. Les rapports paraîtront prochainement sur le site Internet de l'Association.

Même si l'importance du droit communautaire s'est accrue ces dernières années et continue de s'accroître, celui-ci est loin de s'être imposé dans les juridictions nationales. La proportion des affaires de droit communautaire examinées par les juridictions nationales représentées au colloque varie de quelques pour cent à un peu moins d'un tiers. Il n'est pas étonnant que les domaines où le droit communautaire est bien implanté soient les impôts indirects, les douanes, la sécurité sociale, l'agriculture, les marchés publics et l'environnement. Parallèlement, le nombre de procédures préjudicielles

varie considérablement d'une cour suprême à l'autre. Ces différences peuvent sans doute s'expliquer largement par le fait qu'il existe des différences de juridiction entre ces cours.

Dans les organisations internationales, les procédures préjudicielles continuent d'être un mécanisme constant et exceptionnel. Les résultats du colloque ont montré que ce mécanisme a bien fonctionné, et qu'il continue de fonctionner dans la pratique. Il est désormais définitivement accepté dans les systèmes judiciaires. Toutefois, le retard qu'entraîne la procédure de renvoi préjudiciel pour le règlement définitif d'une affaire est une source permanente d'inquiétude qui assombrit ce tableau. De plus, les besoins de changement ne sont pas clairement définis.

Les critères formels cités dans l'arrêt CILFIT et une certaine « flexibilité fonctionnelle » dans l'application du paragraphe 3 de l'article 234 du Traité CE ont suscité un débat animé. Parmi les autres thèmes de discussion particulièrement intéressants, on relèvera les accords internes passés par les juridictions nationales pour la préparation et l'examen des affaires liées au droit communautaire, ainsi que le rôle respectif des parties (et de leurs conseils) et de la juridiction nationale saisie d'une affaire de droit communautaire dans l'initiative de former une demande de décision préjudicielle. Sur certains points, les différences entre les procédures nationales sont extrêmement grandes. Il y a aussi eu un échange de vues très utile sur le rôle de la juridiction nationale pendant la procédure devant la Cour de justice. Signalons enfin que le colloque a mis en évidence la nécessité d'améliorer les moyens de recherche des informations actualisées sur la jurisprudence et sur les affaires pendantes relatives au droit communautaire.

## **2.c Colloque 2004**

### **Copie de la lettre du 5 juillet 2002 du président de l'Association, H.D. Tjeenk Willink, aux présidents des organisations membres de l'Association concernant le Colloque 2004 à La Haye.**

Nous avons brièvement évoqué, lors de l'assemblée générale de l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne, le 21 mai 2002, à Helsinki, le prochain colloque, qui se tiendra en 2004, à La Haye.

Ce colloque aura pour thème: « La qualité de la législation, sa mise en œuvre et son application dans l'ordre juridique national ». Une formulation très générale, qui nécessite naturellement d'être plus précisément définie. Notre objectif est d'identifier les problèmes concrets que

rencontrent les membres de notre association dans l'exercice de leur fonction consultative en matière de législation et en tant qu'instance judiciaire dans la transposition, l'interprétation et l'application de la législation européenne, d'en analyser les causes et de faire l'inventaire des solutions, existantes ou nouvelles.

Nous n'étudierons pas les aspects généraux de la qualité de la législation. La législation européenne présente un certain nombre de caractéristiques spécifiques qui conduisent, dans la pratique, à un certain nombre de problèmes spécifiques. Le Colloque 2004 s'emploiera à identifier les problèmes de la législation européenne qui sont spécifiquement en rapport avec le droit communautaire, ainsi que les diverses méthodes mises au point pour les contourner.

Parmi les problèmes spécifiques en rapport avec le droit communautaire, il y a lieu de distinguer:

- les problèmes qui sont en relation avec la législation proprement dite et la façon dont celle-ci est élaborée, et
- les problèmes en rapport avec la mise en œuvre et l'application du droit communautaire au niveau national.

Concernant les problèmes en relation avec la législation européenne proprement dite, on peut pointer en particulier les aspects suivants.

L'élaboration de la législation européenne diffère de celle de la législation nationale. Des étapes importantes ont lieu à huis clos, ce qui ne facilite pas toujours la compréhension des intentions du législateur. Cela vaut en particulier pour les modifications, par le Conseil, de propositions soumises par la Commission européenne. Les considérants ne fournissent pas toujours les éléments de compréhension nécessaires, et cela rend parfois difficile l'interprétation de la législation européenne. Nous avons déjà vu, lors du colloque de Helsinki, les 20 et 21 mai 2002, que le régime linguistique de l'Union européenne est à l'origine de bien de problèmes pratiques. Toutes les versions sont authentiques, mais comme il arrive qu'elles présentent des différences, cela conduit régulièrement à des problèmes d'interprétation. Avec l'élargissement de l'Union, ces problèmes ne feront que s'amplifier.

Le deuxième type de problèmes ayant un lien spécifique avec la législation européenne est celui de la mise en œuvre et de l'application de cette législation au niveau national. Il s'agit à la fois de problèmes concernant la législation nationale relative à la mise en œuvre de la législation européenne (ces problèmes se posent en particulier dans les activités consultatives en matière

de législation) et de problèmes concernant l'application et le contrôle par le juge national. Il s'agit, plus particulièrement, de la façon dont les divers acteurs s'acquittent dans le processus législatif national des obligations découlant du droit communautaire et de la façon dont cela est organisé.

Il s'agit ensuite des diverses techniques de mise en œuvre, et surtout de la façon dont les régimes nationaux traitent les mécanismes et la terminologie de la législation communautaire. La question qui se pose en particulier est celle des principes qui devraient être appliqués en la matière par le législateur national, comment est interprétée cette législation et comment doivent être maniées les dispositions de la législation européenne qui laissent une certaine marge de manœuvre aux États membres.

Le respect des délais prévus pour la mise en œuvre des directives, mais aussi les conséquences d'une mise en œuvre tardive posent régulièrement des problèmes aussi bien au législateur qu'au juge. Il s'agit en l'occurrence d'aspects qui se manifestent tant au niveau des activités consultatives en matière de législation qu'au niveau de la juridiction administrative ou qui sont ressentis comme trop rigides. Il est à prévoir, par exemple, que les problèmes d'interprétation se manifesteront plus souvent et de façon plus pressante dans les activités de juridiction que dans les activités consultatives en matière de législation.

S'agissant de ces dernières, nous nous intéresserons, d'une part, aux mécanismes développés par les États membres pour améliorer la qualité de la législation européenne (comment est organisée la contribution des États membres dans l'élaboration de la législation européenne et quel rôle le Conseil d'État joue-t-il à cet égard?) et, d'autre part, aux techniques développées pour optimiser la transposition et l'application de la législation européenne dans le contexte national, et plus particulièrement la façon de prendre en compte les différences existant au niveau des mécanismes et de la terminologie entre les législations nationales et la législation européenne qu'il s'agit d'y transposer. Il sera également question de la façon dont sont traitées les questions d'interprétation de la législation communautaire dans la mise en œuvre de cette législation.

En matière de juridiction, on retrouve, sous une forme différente, un certain nombre de questions qui se posent aussi dans les activités consultatives en matière de législation et qui concernent la façon dont sont traitées les situations dans lesquelles la législation européenne n'a pas été mise en œuvre (les conséquences potentielles d'un effet direct « non contrôlé » peuvent être d'une ampleur inacceptable). Elles concernent aussi la façon

dont sont traitées dans la pratique judiciaire les différences existant au niveau des mécanismes et de la terminologie entre la législation nationale, d'une part, et la législation européenne, d'autre part. Nous appuyant sur ce que nous avons appris au Colloque de Helsinki, nous pourrions aussi examiner de plus près les techniques qui nous permettent de nous « débrouiller » nous-mêmes face aux problèmes d'interprétation ou d'effet direct plutôt que de poser des questions préjudicielles.

Nous nous appuyerons largement, pour tous ces aspects, sur le rapport final du colloque de Helsinki.

On le voit, le thème du colloque de 2004 est très vaste. Il s'agit, entre autres objectifs, d'utiliser les résultats obtenus, s'il y a lieu, dans les processus décisionnels concernant la Convention sur l'avenir de l'Union européenne et la conférence intergouvernementale de 2004. C'est pour cette raison que nous avons voulu consacrer plus de temps et encore plus de soin que d'habitude à la préparation du Colloque 2004.

Un document de réflexion préparé en collaboration avec un institut universitaire vous sera envoyé cet automne. Une réunion sera ensuite organisée à l'intention des rapporteurs nationaux et des représentants de la Cour de Justice des Communautés européennes et de la Commission européenne pour approfondir et conceptualiser le thème du Colloque. Les questions qui ont été posées aux rapporteurs nationaux seront reformulées sur la base de ces résultats en vue de la préparation plus approfondie du Colloque 2004.

J'espère que la présente lettre vous aura donné une image suffisamment claire du thème et des objectifs du Colloque 2004. Compte tenu des travaux intensifs qu'exige sa préparation, je vous saurais gré de me faire savoir le plus rapidement possible, et en tout cas avant la fin du mois de juillet, le nom de la personne désignée comme rapporteur national par votre institution.

Je me réjouis d'avance de notre collaboration dans la période qui s'ouvre devant nous et vous prie d'agréer, cher collègue, l'expression de considération très distinguée.

### 3. Communications des membres

#### **Transfert de Berlin à Leipzig du Bundesverwaltungsgericht de la République fédérale d'Allemagne en août 2002**

Créée en 1953, la Cour fédérale administrative allemande siège dans le bâtiment construit en 1907 pour la Cour administrative suprême de Prusse. Celle-ci, instaurée en 1875, a siégé jusqu'en 1941, date à laquelle elle a fusionné avec d'autres cours administratives spéciales pour former la Cour administrative du Reich (Reichsverwaltungsgericht), qui ne devait cependant jamais prendre une quelconque importance.

Après la réunification de l'Allemagne en 1990, une commission spéciale, composée de membres du Bundestag et du Bundesrat, a fait des propositions pour la répartition des institutions fédérales sur l'ensemble du territoire allemand, dans la ligne de la tradition selon laquelle ces institutions ne devaient pas être pas concentrées dans la capitale, mais être réparties dans l'ensemble des Länder. Lorsque le gouvernement fédéral, le Bundestag et le Bundesrat ont été transférés de Bonn à Berlin, il a été décidé que les institutions fédérales installées à Berlin seraient transférées dans les nouveaux Länder. La commission a donc proposé de transférer le siège de la Cour fédérale administrative en Saxe, une proposition qui a été adoptée en 1992.

Bien que le nom de Leipzig n'ait pas été mentionné dans la proposition de la commission, il était évident, aux yeux de la Cour, que c'est là, dans le bâtiment du tribunal d'Empire (Reichsgericht) qu'elle aurait son nouveau siège.

Créé en 1879, le tribunal d'Empire était la cour suprême du Reich, le nouvel Empire allemand. L'édifice monumental avait été construit entre 1888 et 1895, sur les plans de deux jeunes architectes encore inconnus, Ludwig Hoffmann et Peter Dybwad, lauréats d'un con-

cours national. De loin le plus grand bâtiment judiciaire d'Allemagne, comparable par sa taille au Reichstag à Berlin, construit par Paul Wallot, le tribunal d'Empire devait symboliser à la fois la nouvelle unité du droit et l'importance de la juridiction.

Les activités du tribunal d'Empire ont pris fin en 1945. Le bâtiment avait été gravement touché par les bombardements: 336 des 358 pièces avaient été endommagées ou détruites, 24 étaient encore utilisables en été et seulement 12 en hiver. En 1951, l'aile de la présidence fut victime de nouveaux dégâts lors d'un incendie. Rebaptisé « musée Georgi Dimitroff » en 1952, en l'honneur du premier ministre bulgare communiste qui avait été acquitté par le tribunal d'Empire dans un procès pour haute trahison en 1933, l'édifice a été sommairement restauré. Il abrite aujourd'hui la collection d'œuvres d'art de la ville de Leipzig, des archives et un atelier de cinéma.

Après la décision d'y installer la Cour fédérale administrative, la collection d'œuvres d'art fut transférée dans d'autres locaux et le bâtiment fut complètement restauré. En moins de cinq ans de travaux intensifs, tous les dommages dus à la guerre et au manque d'entretien après la guerre furent soigneusement réparés, les escaliers et les décorations des salles d'audience restaurés et la façade, noircie par la fumée et les ans, retrouva tout son éclat. Les installations techniques furent complètement renouvelées pour répondre aux exigences du XXI<sup>e</sup> siècle. L'édifice abrite aujourd'hui une bibliothèque riche d'environ 230 000 ouvrages datant du XIV<sup>e</sup> siècle à nos jours, parmi lesquels la collection historique de l'ancien tribunal d'Empire, d'une valeur inestimable. Quelque 65 juges siègeront à Leipzig dès la fin du mois d'août 2002.

## 4. Avis rendus par le Conseil d'État concernant des affaires communautaires

### Avis du Conseil d'État néerlandais

*Assouplissement du critère de nationalité pour la fonction de capitaine sur les bateaux de mer néerlandais; droits des ressortissants des pays avec lesquels l'Union européenne a conclu un accord d'association; droits des membres de la famille des citoyens de l'UE/EEE.*

Aux termes de la loi néerlandaise sur les équipages des navires de mer (*Zeevaartbemanningwet*), le capitaine d'un navire de mer néerlandais doit posséder la nationalité néerlandaise. Il existe à présent une possibilité, très limitée, de dérogation à cette prescription.

La proposition de loi visait à élargir l'accès à cette fonction aux ressortissants des États membres de l'Union européenne (UE) ou de l'Espace économique européen (EEE), ainsi qu'aux ressortissants des pays avec lesquels les Pays-Bas ont signé à cet effet un mémorandum d'entente. Cet assouplissement a été motivé par l'insuffisance des candidatures aux fonctions de capitaine sur les navires de mer néerlandais.

Dans son avis, le Conseil d'État a attiré l'attention sur les missions d'ordre public qui sont celles des capitaines conformément aux dispositions relatives à la liberté de circulation. En effet, le capitaine d'un bateau de mer néerlandais est investi d'un certain nombre de tâches et de pouvoirs de droit public, visant en particulier au maintien de l'ordre public et de la sécurité à bord, par exemple le pouvoir de rechercher les infractions et de dresser procès verbal sous serment professionnel.

Le Conseil d'État a aussi attiré l'attention sur la signification, dans ce contexte, des accords d'association conclus par l'Union européenne, notamment avec les pays d'Europe centrale et orientale, qui prévoient pour certains groupes de personnes des droits comparables aux droits en matière de libre circulation. Le Conseil d'État s'est demandé si le montage proposé, dans lequel l'accès à la profession de capitaine est subordonné à la conclusion d'accords sous la forme d'un mémorandum d'entente, est autorisé eu égard aux accords d'association, parce que le droit à cet accès découle déjà de ces accords.

Dans sa réponse, le gouvernement a notamment fait remarquer qu'en l'état du droit et compte tenu de la jurisprudence pertinente de la Cour de Justice des Communautés européennes, les États membres sont effectivement autorisés à subordonner l'accès à une

profession réglementée à des prescriptions.

Le gouvernement a complété sa réponse avec le commentaire suivant.

En ce qui concerne le service à bord d'un bateau de mer néerlandais, ces prescriptions sont en particulier régies par la directive 2001/25/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 avril 2001 concernant le niveau minimal de formation des gens de mer, mise en œuvre par la loi néerlandaise sur les équipages de navires et par la réglementation qui en découle. S'agissant du pouvoir au demeurant discrétionnaire du ministre d'accorder une dispense de la prescription de nationalité, la proposition de loi établit un lien direct, au niveau des conditions légales, entre la nationalité (non EU) du candidat aux fonctions de capitaine, d'un côté, et la qualité de l'enseignement et des autres formations maritimes dispensés dans l'État dont il possède la nationalité, d'autre part. Les États avec lesquels les Pays-Bas ont conclu un mémorandum d'entente sont censés satisfaire, pour ce qui concerne les formations maritimes nécessaires pour servir à bord d'un navire néerlandais, aux prescriptions en matière de qualité au sens de la directive susmentionnée.

La qualité objective des formations étrangères (non EU) suivies avec succès par des marins servant à bord de navires enregistrés aux Pays-Bas sous pavillon du Royaume est contrôlée de facto à divers moments et par diverses instances et peut, de ce fait, être considérée comme suffisante. Il s'agit de fonctions à bord d'un navire de mer pour lesquelles la convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille de 1978, ci-après dénommée la convention STCW<sup>1</sup>, a défini certains critères de formation et d'expérience.

En vertu de la convention STCW, chaque État signataire doit aménager son enseignement maritime de façon à ce qu'il donne effet aux prescriptions en matière de formation et d'expérience prévues dans l'annexe à la Convention et dans le Code STCW. Les États parties sont tenus de soumettre à l'Organisation maritime internationale (OMI) spécialisée des Nations unies la façon dont ils ont concrétisé ce qui précède ainsi que tous les documents pertinents, tels que les législations et les programmes d'enseignement. L'OMI vérifie si ces procédures et ces documents sont conformes à la convention STCW.

<sup>1</sup> Tractatenblad 1981, 144.

Si elle considère que c'est le cas, elle place l'État en question (ou le pays qui en fait partie) sur la « liste blanche ». Seuls les marins originaires de pays figurant sur la liste blanche sont autorisés à participer à la navigation maritime internationale.

En exécution des prescriptions de la règle I/10 de l'annexe de la convention STCW, les Pays-Bas sont tenus de conclure un accord avec l'État concerné avant d'accepter à bord de leurs navires des marins qualifiés originaires de cet État. Avant de conclure un tel accord, généralement sous la forme d'un mémorandum d'entente, les Pays-Bas s'assurent toutefois que les formations de cet État sont conformes à la convention STCW et qu'il existe dans cet État un système de garantie tel que la qualité des formations et, par voie de conséquence, de la profession soit durablement garantie.

L'accord susmentionné ainsi que les documents sur lesquels les Pays-Bas se fondent pour reconnaître les formations d'un État doivent ensuite être soumis pour examen et approbation à la Commission européenne. Celle-ci les soumet aux autres États membres pour qu'ils fassent connaître le cas échéant leurs objections à cette reconnaissance. La Commission vérifie ensuite le projet de reconnaissance séparément et de sa propre initiative, c'est-à-dire indépendamment du jugement des États membres. Elle n'autorise l'embauche de marins originaires de l'État concerné qu'à partir du moment où toutes les prescriptions de qualité ont été satisfaites et toutes les objections levées au sein de l'Union.

Compte tenu de ce qui précède, le ministre a jugé que le fait de limiter la reconnaissance, par les États membres de l'Union, des certificats d'aptitude délivrés par des États tiers aux certificats d'aptitude délivrés par des États avec lesquels un État membre, après autorisation de la Commission européenne, a signé un mémorandum d'entente, ne constitue pas une restriction injustifiée des droits qu'un ressortissant d'un État associé tire des accords d'association.

A propos de la situation des personnes qui ne possèdent pas la nationalité d'un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen mais tirent des droits du droit communautaire en tant que membre de la famille d'un citoyen de l'Union, le Conseil d'État a noté par ailleurs que leur appartenance à la famille d'un citoyen de l'Union leur confère aussi le statut de ressortissant de l'Union.

Le gouvernement a répondu que ces personnes peuvent effectivement bénéficier de l'assouplissement du règlement à condition d'être titulaires d'un diplôme reconnu, à savoir un diplôme délivré par un État membre de l'UE ou de l'EEE ou par un pays avec lequel a été signé un mémorandum d'entente. L'exposé des motifs de la proposition de loi a été complété dans ce sens.

## 5. Jurisprudence

### 5.a. Autriche

**Décision du Verwaltungsgerichtshof du 28 février, n° 99/15/0269, et décisions du 31 janvier 2002, n° 2002/15/0003, 0004 et 0005**

1. *Dispositions fiscales - Harmonisation des législations - Taxes sur le chiffre d'affaires - Système commun de taxe sur la valeur ajoutée - Déduction de la taxe payée en amont - Exclusions du droit à déduction - Faculté pour les États membres de maintenir les exclusions existant lors de l'entrée en vigueur de la sixième directive - Exclusion, postérieurement à cette date, du droit à déduction des dépenses afférentes à certains véhicules automobiles après ouverture de ce droit selon une pratique administrative - Inadmissibilité (Directive du Conseil 77/388, art. 17, § 6, al. 2).*
2. *Dispositions fiscales - Harmonisation des législations - Taxes sur le chiffre d'affaires - Système commun de taxe sur la valeur ajoutée - Déduction de la taxe payée en amont - Exclusions du droit à déduction - Faculté pour les États membres de prévoir certaines exclusions pour des raisons conjoncturelles - Conditions d'exercice (Directive du Conseil 77/388, art. 17, § 7, première phrase).*

Par ordonnance du 22 septembre 1999 le Verwaltungsgerichtshof a posé, en vertu de l'article 234 CE, deux questions préjudicielles sur l'interprétation de l'article 17, paragraphes 6 et 7, de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires - Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme. Ces questions ont été soulevées dans le cadre de deux litiges opposant, d'une part, Metropol Treuhand WirtschaftstreuhandgmbH à la Finanzlandesdirektion für Steiermark et, d'autre part, M. Stadler à la Finanzlandesdirektion für Vorarlberg, au sujet du droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après la «TVA») acquittée en amont pour l'utilisation, respectivement, d'un véhicule Pontiac TransSport et d'un véhicule Fiat Ulysse, auxquelles la Cour a répondu dans son arrêt du 8 janvier 2002, C-409/99.

Dans l'espèce le Verwaltungsgerichtshof a statué que la déduction de la TVA relative aux véhicules des parties requérantes ne devait être refusée pour le seul motif que ceux-ci aux termes de la nouvelle définition du décret du ministre fédéral des Finances ne pouvaient être classés comme des véhicules "minibus".

Le Verwaltungsgerichtshof a cassé par la suite la décision administrative avec laquelle la déduction de la TVA avait été refusée aux parties requérantes.

### **Décision du Verwaltungsgerichtshof du 28 février 2002. no. 99/17/0008**

*Règlement (CEE) n° 2220/85 de la Commission du 22 juillet 1985 fixant les modalités communes d'application du régime des garanties pour les produits agricoles  
Règlement (CEE) n° 3719/88 de la Commission du 16 novembre 1988 portant modalités communes d'application du régime des certificats d'importation, d'exportation et de préfixation pour les produits agricoles. Force majeure - notion.*

La partie requérante a obtenu un certificat d'importation le 28 avril 1997 avec une durée de validité jusqu'au 30 juin 1997 pour 24.990 kg de viande de porc; comme pays d'envoi et d'origine a été prévue la Hongrie. Avec décision administrative du 9 juillet 1998 la garantie de la partie requérante a été déclarée acquise pour le susdit certificat d'un montant de ATS 108.350,85 et celle-ci a été sommée de verser ce montant à la République fédérale d'Autriche.

Dans son recours administratif la partie requérante a mis en avant que pendant la période de validité du certificat seulement 5 % des produits prévus auraient été importés, parce qu'au moment de l'expédition la peste porcine aurait éclaté dans la République tchèque. Il s'agirait donc d'un cas de force majeure et la garantie n'aurait pas dû être déclarée acquise.

Le Ministre de l'Agriculture a rejeté le recours de la partie requérante estimant que les conditions d'un cas de force majeure ne seraient pas remplies dans l'espèce car le pays d'origine prévu dans le certificat aurait été la Hongrie où l'épidémie invoquée par la partie requérante ne se serait pas répandue et où il n'y aurait donc pas eu de restrictions d'importation.

Le Verwaltungsgerichtshof qui a été saisi par la partie requérante a débouté le recours de celle-ci car en l'occurrence les conditions de force majeure dégagées par la jurisprudence de la Cour de Justice ne sauraient être considérées comme remplies. La déclaration du pays d'origine dans le certificat ne serait pas obligatoire et la partie requérante aurait été libre d'importer les produits d'autres pays. Celle-ci n'aurait même pas fait prévaloir l'impossibilité d'importation de la viande de porc d'origine hongroise. En outre, bien qu'une telle disposition explicite ne se trouvât pas dans les règlements communautaires, les termes de l'art. 22 du règlement (CEE) n° 2220/85 permettraient la conclusion que la charge de preuve pour la constitution d'un cas de force majeure incomberait aux entreprises.

Le recours de la partie requérante ne pourrait d'ailleurs

se fonder sur l'expiration du délai prévu à l'art. 37 du règlement (CEE) n° 3719/88. La réponse à la question de savoir s'il y avait force majeure ou non serait indépendante d'une éventuelle décision conformément à l'art. 37 du règlement.

Le point en cause étant résolu par une jurisprudence établie de la Cour de Justice un renvoi préjudiciel ne serait pas nécessaire.

#### **Décision du Verwaltungsgerichtshof du 28 février 2002, n° 2000/15/0132**

*Huitième directive 79/1072/CEE du Conseil, du 6 décembre 1979, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires - Modalités de remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée aux assujettis non établis à l'intérieur du pays.*

La partie requérante est une entreprise italienne. Elle a demandé près de la perception régionale le remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée pour les mois d'avril, mai, août, novembre et décembre 1997, ce qui lui a été refusé à cause de l'expiration du délai fixé par un décret ministériel.

L'entreprise a saisi le Verwaltungsgerichtshof invoquant, entre autres, que la décision administrative serait contraire à la disposition de l'art. 7 alinéa 4 de la directive 79/1072/CEE car celle-ci lui aurait été signifiée plus de six mois après l'expiration du délai prévu par la directive. Le Verwaltungsgerichtshof a rejeté au fond le recours de l'entreprise requérante considérant que la non-observation du délai prévu pour la décision administrative n'avait pas pour conséquence que la demande de remboursement engagée hors de délai aurait dû être reçue.

#### **Décision du Verwaltungsgerichtshof du 28 février 2002, n° 2001/16/0054**

*Règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire.*

*Règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission du 2 juillet 1993 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire.*

*Règlement (CEE) n° 993/2001 de la Commission du 4 mai 2001 modifiant le règlement (CEE) n° 2454/93 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire.*

Dans l'occurrence le Verwaltungsgerichtshof était tenu de répondre à la question si le fait que la partie requérante avait omis de mettre dans sa compatibilité matières

la mention "entrepôt spécial" qui lui avait été consenti par l'autorité douanière constituait un manquement qui n'était pas resté sans conséquence réelle sur le fonctionnement correct du dépôt temporaire ou du régime douanier considéré. Le règlement (CEE) n° 2454/93 et la permission de stockage obtenue par la partie requérante prévoyaient le stockage de marchandises encombrantes dans des entrepôts spéciaux et l'obligation de mentionner le transfert des marchandises de l'entrepôt douanier à l'entrepôt spécial.

Le Verwaltungsgerichtshof a retenu que bien que l'art. 859 du règlement (CEE) n° 2454/93 contînt une énumération taxative des manquements sans conséquence réelle il était licite de conclure que des manquements moins graves que ceux énumérés à l'art. 859 (comme celui reproché à la partie requérante) étaient, eux aussi, sans conséquence réelle.

Pour cette raison le Verwaltungsgerichtshof a cassé la décision de l'autorité administrative qui avait méconnu la situation juridique.

*Information supplémentaire concernant les décisions pourrait être obtenue de Mme. Annemarie Sellner, Verwaltungsgerichtshof, Vienne: annemarie.sellner@vwgh.gv.at*

#### **5.b. Allemagne**

##### **Résumé de la décision de la première chambre du Bundesverwaltungsgericht du 26 février 2002 (BVerwG 1 C 21.00)**

##### **Concernant l'expulsion d'une ressortissante turque résidant sur le territoire fédéral allemand (Protocole additionnel à l'accord du 12 septembre 1963 créant une association entre la Communauté Économique européenne en la Turquie.**

*La demanderesse, une ressortissante turque résidant depuis 1983 sur le territoire fédéral allemand, a été condamnée en 1996 à une peine d'emprisonnement de trois ans pour trafic d'héroïne et en conséquence expulsée. Le service des étrangers s'est fondé sur l'article 47, paragraphes 1 et 2, de la loi sur les étrangers de 1990, aux termes duquel un étranger condamné à une telle peine d'emprisonnement est expulsé, impérativement ou en règle générale, sans qu'une décision ait été prise sur la base d'une appréciation. La Cour fédérale administrative a annulé le jugement du Berufungsgericht (Cour d'appel) et a renvoyé l'affaire devant cette Cour.*

La Cour fédérale administrative a d'abord établi qu'il n'y avait pas lieu d'ordonner l'expulsion impérative de la demanderesse, mais seulement son expulsion « en règle générale », parce que la demanderesse bénéficiait à l'époque de la décision d'une protection spéciale contre

l'expulsion, étant donné qu'elle était entrée sur le territoire fédéral alors qu'elle était encore mineure et qu'elle bénéficiait, à l'époque concernée, d'une autorisation de séjour pour une durée indéterminée.

La Cour fédérale administrative a ensuite examiné si l'expulsion pouvait être autorisée nonobstant l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel à l'accord du 12 septembre 1963 créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, dans la phase transitoire de l'association. La disposition précitée, applicable directement dans les États membres de la Communauté, stipule que « les parties contractantes s'abstiennent d'introduire de nouvelles restrictions à la liberté d'établissement et à la libre circulation des services » (clause dite de statu quo).

La Cour fédérale administrative a répondu par la négative à cette question, pour deux raisons. D'une part, il n'était pas clair si la demanderesse était effectivement titulaire d'une autorisation d'« établissement » au sens du protocole, étant entendu que le concept utilisé dans ce contexte se définit à partir des articles 43 et suivants du Traité CE (ex-article 52).

D'autre part, même si cette circonstance était avancée en faveur de la demanderesse, la clause de statu quo ne s'appliquerait pas. L'expulsion en règle générale d'un étranger condamné à une peine d'emprisonnement de trois ans pour un délit lié à la drogue ne représente pas une aggravation de la situation juridique par rapport à celle qui prévalait lors de l'entrée en vigueur de la clause de statu quo. En examinant cette question, il y a lieu de tenir compte de la jurisprudence relative aux prescriptions en vigueur à l'époque et d'une pratique administrative conforme à cette jurisprudence. A cette époque, l'expulsion en règle générale d'étrangers ayant commis un délit lié à la drogue était déjà conforme à la pratique autorisée par les tribunaux en raison de la haute dangerosité du trafic illicite de stupéfiants.

Le droit des traités entre États, notamment l'article 3, paragraphe 3, de la convention européenne d'établissement du 13 décembre 1955, ne confère pas non plus de protection plus étendue contre l'expulsion. La Cour fédérale administrative avait déjà jugé, dans son arrêt du 11 juin 1996 (BVerwG 1 C 24.94 – BVerwGE 101 247 (236)), qu'il n'y avait pas lieu d'admettre l'existence d'une différence qualitative entre les « motifs impérieux » du droit national justifiant une expulsion et les raisons revêtant un « caractère particulier de gravité » de l'article 3, paragraphe 3, de la convention européenne d'établissement.

La demanderesse ne peut pas invoquer la clause de

statu quo de l'article 13 de la décision 1/80 du conseil d'association (CEE/Turquie no 1/80) pour les mêmes raisons que celles invoquées à l'article 41 du protocole additionnel. La Cour d'appel doit cependant clarifier le point de savoir si la demanderesse bénéficie d'un droit de séjour en vertu de l'article 6 ou 7 de la décision 1/80 du conseil d'association. Dans l'affirmative, il y a lieu de considérer que son expulsion en vertu de l'article 14 de la décision précitée ne pouvait être autorisée qu'en vertu d'une décision discrétionnaire. La Cour de justice des Communautés européennes a été saisie, sur ce point, le 4 décembre 2001, d'une demande de décision préjudicielle du Verwaltungsgericht (tribunal administratif) de Stuttgart (6 K 4553/00).

*Information supplémentaire concernant cette décision pourrait être obtenue de M Michael Groepper, Bundesverwaltungsgericht, Berlin: groepper@bverwg.bund.de*

### **5.c. Pays Bas**

#### **Résumée de la décision du Collège du contentieux économique du 26 avril 2002, AWB 00/57 900/579**

*Après appréciation au regard des articles 25 CE, 34 CE, paragraphe 2, alinéa 2, et 90 CE à la lumière de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, il n'existe raisonnablement pas de doute quant au caractère obligatoire de la disposition sur la base de laquelle la taxe a été imposée. (Traité CE, articles 25 et 34, paragraphe 2)*

La société de droit italien S.I.O.B, Srl, établie à P., en Italie, demanderesse en appel contre Productschap Tuinbouw (Office de l'horticulture), à Zoetermeer, défenderesse.

#### **Introduction**

En application du règlement PVS relatif au prélèvement d'une taxe sur les bulbes de fleurs à livrer en 1980 (ci-après dénommé: le règlement), les acheteurs et vendeurs de certains bulbes de fleurs livrables sont redevables d'une taxe (ci-après dénommée: taxe professionnelle) s'élevant à un certain pourcentage du montant de la facture. La demanderesse en appel considérait que les taxes qui lui étaient imposées étaient contraires au traité CE. Elle a renvoyé à cet effet à trois arrêts de la Cour, à savoir l'arrêt du 19 juin 1973 dans l'affaire 77/72, Capolongo, l'arrêt du 16 décembre 1992 dans l'affaire C-17/91, Lornoy, et l'arrêt du 20 mai 1987 dans l'affaire 272/85, ANTIB. L'affaire Van der Hulst à laquelle le Collège renvoie dans ses attendus est l'arrêt qui a été prononcé par la Cour le 23 janvier 1975 dans l'affaire 51/74.

## Collège

(...) Le litige qui a surgi entre les parties concerne la question de savoir si la taxe professionnelle imposée constitue une violation des articles 25 et 90 CE (ex-articles 12 et 95 du traité CEE). La demanderesse en appel considère qu'il en est ainsi en se référant notamment aux arrêts de la Cour dans les affaires Capolongo et Lornoy citées au paragraphe 2.1. ci-dessus.

Ce que la Cour, dans l'affaire citée, a déclaré juste ne sert pas les intérêts de la demanderesse en appel dans le présent litige puisqu'à l'inverse des taxes en causes dans les affaires citées, la taxe professionnelle, conformément à l'article premier, paragraphe 2, du Règlement, n'est pas applicable aux bulbes de fleurs importés.

A l'audience, la demanderesse en appel a ensuite invoqué, à l'appui de son exposé, l'arrêt ANTIB, également précité, de la Cour. A ce propos, le Collège considère que dans l'affaire ANTIB, où le litige ne portait pas sur l'application des articles 12 et 95 CEE (actuellement les articles 25 et 90 CE) mais sur la concurrence entre les bateliers français et les bateliers établis dans d'autres États membres conformément au règlement CEE 1017/68, la Cour a comparé l'impôt et l'avantage qui en résulte pour les bateliers français avec l'impôt qui frappe les services de transport offerts par les bateliers étrangers sur les eaux intérieures françaises. Raison suffisante pour que les attendus de la Cour dans l'affaire ANTIB ne présentent aucun élément permettant d'apprécier, au regard des articles cités du traité, une taxe professionnelle qui justement ne frappe pas les bulbes de fleurs cultivés par des producteurs étrangers et importés aux Pays-Bas.

La demanderesse en appel a en outre affirmé qu'elle a moins d'intérêt à l'amélioration et à la promotion de la commercialisation du produit néerlandais. Cela place la Cour devant la question de savoir si la taxe professionnelle n'a pas le même effet qu'une taxe à l'exportation puisque les recettes de cette taxe sont destinées à rendre la commercialisation sur le marché intérieur plus rentable que l'exportation ou à favoriser les bulbes destinés à être vendus aux Pays-Bas par rapport aux bulbes destinés à l'exportation, au sens de ce qui a été dit plus haut, au point 1 de l'arrêt de la Cour dans l'affaire Van der Hulst.

Le Collège répond à cette question par la négative en considérant ce qui suit.

Rien n'est venu établir des faits et circonstances qui feraient que la commercialisation des bulbes néerlandais exportés par la demanderesse en appel bénéficie moins des activités de promotion financées par les recettes de

la taxe professionnelle que la commercialisation aux Pays-Bas. La demanderesse en appel a reconnu qu'elle peut profiter de ces activités de promotion en Italie, mais considère cet avantage comme insuffisant par rapport au montant de la taxe professionnelle. Ce grief, quoiqu'il en soit, ne peut pas conduire au but recherché par la demanderesse en appel, parce qu'un tel rapport ne constitue pas en soi un critère d'appréciation à la lumière de ce que la Cour a déclaré juste dans l'arrêt Van der Hulst.

Les arguments avancés par la demanderesse en appel ne fournissent pas non plus d'éléments permettant à la Cour de constater que les bulbes néerlandais vendus par la demanderesse profitent moins de la recherche et de la politique de la qualité financées par la taxe professionnelle que les bulbes néerlandais vendus par d'autres.

Que la demanderesse en appel n'attache pas d'importance ou, en tout cas, attache moins d'importance à la garantie de qualité que le défendeur entend assurer grâce à la taxe professionnelle, et qu'elle préfère acheter des bulbes étrangers s'ils sont de meilleure qualité ne signifie pas que les bulbes néerlandais frappés par la taxe professionnelle due par la demanderesse en appel sont exclus de l'avantage relatif apporté par cette garantie de qualité.

Le fait que la grande majorité des recettes de la taxe professionnelle sont affectées à des objectifs qui servent exclusivement la commercialisation des bulbes néerlandais ne conduit pas à la conclusion de la demanderesse en appel, selon laquelle seuls les négociants néerlandais en profitent ou peuvent en profiter.

(...)

En conclusion, le caractère obligatoire de la taxe professionnelle en cause, apprécié au regard des articles 25 CE, 34 CE, paragraphe 2, alinéa 2, et 90 CE à la lumière de la jurisprudence précitée de la Cour, ne peut raisonnablement être mis en doute.

(Suit la déclaration selon laquelle l'appel n'est pas fondé.)

*Information supplémentaire concernant les décisions pourrait être obtenue de M. Molle Eisma, Conseil d'Etat, Pays Bas: [aweggeman@raadvanstate.nl](mailto:aweggeman@raadvanstate.nl)*

## 6. Les renvois préjudiciels

### 6.a Autriche

#### Renvois préjudiciels du *Verwaltungsgerichtshof*

##### Ordonnance du 28 février 2002, n° 2000/16/0853

*Règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire*

Le *Verwaltungsgerichtshof* s'est adressé à la Cour de Justice pour savoir si le relèvement des contributions conformément au § 108 alinéa 1 de la loi nationale d'exécution du code des douanes communautaire (*Österreichisches Zollrechts - Durchführungsgesetz*) prévu pour la naissance d'une dette douanière selon les art. 202 à 205 ou 210 ou 211 ou pour le recouvrement de contributions selon l'art. 220 du règlement (CEE) n° 2913/92 et qui correspond au montant de l'indemnité pour retard, qui serait résulté pour la période entre la naissance de la dette douanière et son enregistrement comptable, dans le cas du recensement conformément à l'art. 220 du règlement (CEE) n° 2913/92 pour la période entre l'échéance de la dette douanière d'abord enregistrée et l'enregistrement comptable de la dette douanière à recouvrer, était contraire aux dispositions communautaires des douanes.

##### Ordonnance du 23 mai 2002, n° 2001/07/0132

*Décision de la Commission du 11 juin 1992 déterminant les critères d'agrément ou de reconnaissance des organisations et associations tenant ou créant les livres généalogiques pour les équidés enregistrés.*

Le *Verwaltungsgerichtshof* a soumis à la Cour les questions suivantes:

1. Est-ce que l'art. 2 alinéa 2 lit. a de la décision de la Commission du 11 juin 1992 déterminant les critères d'agrément ou de reconnaissance des organisations et associations tenant ou créant les livres généalogiques pour les équidés enregistrés confère le droit à une organisation ou association agréée ou reconnue officiellement d'exiger que l'agrément ou la reconnaissance d'une autre organisation ou association soient refusés par les autorités de l'État, si l'agrément ou la reconnaissance de cette nouvelle organisation ou association met en péril la conservation de la race ou compromet le fonctionnement ou le programme d'amélioration ou de sélection d'une organisation ou association existante?
2. Est-ce que l'art. 2 alinéa 2 lit. a de la susdite

décision de la Commission s'oppose à une disposition nationale qui

- a) confère à une organisation ou association tenant ou créant les livres généalogiques pour les équidés enregistrés seulement le droit d'être entendue devant l'autorité dans une procédure d'agrément ou de reconnaissance, mais non pas le droit d'exiger, que l'agrément ou la reconnaissance d'une autre organisation ou association soient refusés par les autorités de l'État, si l'agrément ou la reconnaissance de cette nouvelle organisation ou association met en péril la conservation de la race ou compromet le fonctionnement ou le programme d'amélioration ou de sélection d'une organisation ou association existante, et
- b) ne confère pas à l'organisation ou association existante le droit de recours devant le *Verwaltungsgerichtshof*, même si l'agrément ou la reconnaissance avaient été prononcés par l'autorité de l'État après une prise de position négative?

### 6.b Pays Bas

#### Renvoi de la Division de la juridiction administrative du Conseil d'État

*Questions préjudicielles relatives à la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (Directive habitat)*

La Division de la juridiction administrative du Conseil d'État néerlandais a soumis à la Cour de Justice des Communautés européennes, le 27 mars 2002, les questions suivantes relatives à une procédure pendante.

- 1a. A l'article 6, paragraphe 3, de la directive Habitat, le concept de « plan ou projet » doit-il être interprété en ce sens qu'il englobe aussi une activité exercée depuis de nombreuses années mais pour laquelle une autorisation est délivrée, en principe, chaque année pour une période déterminée, et pour laquelle il est examiné chaque année à nouveau si elle peut être exercée et si oui, dans quelles parties du site?
- 1b. Dans l'hypothèse où la réponse à la question 1a. est négative, cette activité doit-elle être considérée comme un « plan ou projet » si elle s'est intensifiée au cours des années, ou si son intensification est rendue possible par les décisions controversées?
- 2a. Dans l'hypothèse où il découle de la réponse à la

question 1 qu'il s'agit d'un « plan ou projet » au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive Habitat, ledit article doit-il être considéré comme une particularisation des règles prévues à l'article 2 ou comme une disposition ayant une portée particulière et propre telle, par exemple, que:

le paragraphe 2 concerne un usage actuel et le paragraphe 3 de nouveaux plans ou projets, ou que

le paragraphe 2 concerne des mesures de gestion et le paragraphe 3 d'autres décisions, ou que le paragraphe 3 concerne des plans ou des projets et le paragraphe 2 d'autres activités?

2b. Dans l'hypothèse où l'article 6, paragraphe 3, de la directive Habitat doit être considéré comme une particularisation des règles prévues au paragraphe 2, les deux paragraphes peuvent-ils s'appliquer de façon cumulative?

3a. L'article 6, paragraphe 3, de la directive Habitat doit-il être interprété en ce sens qu'il est question d'un « plan ou projet » dès lors qu'une activité donnée peut avoir des conséquences pour le site concerné (et qu'il doit être procédé subséquemment à une « évaluation appropriée » pour savoir si ces conséquences sont « significatives »), ou signifie-t-il qu'une « évaluation appropriée » est seulement nécessaire s'il peut être admis (à suffisance) qu'un « plan ou projet » peut avoir des conséquences significatives?

3b. Sur la base de quels critères doit-on examiner si un plan ou projet au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive Habitat, non directement lié ou nécessaire à la gestion du site, est susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans ou projets?

4a. Sur la base de quels critères doit-on examiner, dans le cadre de l'application de l'article 6 de la directive Habitat, s'il est question de « mesures appropriées » comme visé au paragraphe 2 de cette disposition, ou d'une « évaluation appropriée » en liaison avec la garantie exigée pour l'autorisation d'un plan ou d'un projet comme visé au paragraphe 3.

4b. Les concepts de « mesures appropriées » et d'« évaluation appropriée » ont-ils une signification propre ou y a-t-il lieu, en les appréciant, de tenir compte également de l'article 174, paragraphe 2, du Traité instituant la Communauté européenne, et notamment du principe de précaution cité dans ledit paragraphe?

4c. Dans l'hypothèse où il doit être tenu compte du principe de précaution cité à l'article 174, paragraphe 2, du Traité instituant la Communauté européenne, cela signifie-t-il qu'une activité donnée, telle que la pêche aux coques, peut être autorisée s'il n'existe pas de doutes précis quant à l'absence de conséquences significatives possibles, ou une telle activité peut-elle seulement être autorisée s'il n'existe aucun doute quant à l'absence de telles conséquences ou si cette absence de conséquences peut être établie avec certitude?

5. L'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive Habitat a-t-il un effet direct, en ce sens que des particuliers peuvent l'invoquer devant le juge national et que ce juge soit tenu, comme il en a été décidé dans l'affaire Peterbroeck, d'accorder la protection juridique qui découle de l'effet direct pour le justiciable?