

## Colophon

**Rédacteur en chef:** Mr. Frederik Riebbels,  
Assistant du Secrétaire général  
Email: frederik.riebbels@raadvst-consetat.be  
Conseil d'Etat  
Rue de la Science, 33  
B-1040 Bruxelles

**Editeur responsable:** Mr. Yves Kreins  
Secrétaire général  
Email: yves.kreins@raadvst-consetat.be  
Conseil d'Etat  
Rue de la Science, 33  
B-1040 Bruxelles

Cette publication a été réalisée grâce au soutien de l'Union européenne

La version électronique de la présente publication peut être consultée sur le site Internet de l'Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne, accessible via le site du Conseil d'Etat de Belgique ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

## Liste des personnes de contact:

Pays	Nom	Email
Allemagne	M. Michael Groepper	groepper@bverwg.bund.de
Autriche	Mme. Annemarie Ginthör	Annemarie.ginthoer@vwgh.gv.at
Belgique	M. Tom De Waele	tom.dewaele@raadvst-consetat.be
Chypre	Mme. Anastasia Papanicolaou	npapanicolaou@sc.judicial.gov.cy
Danemark	M. Torben Melchior	torbenmelchior@hotmail.com
Espagne	Mr. Manuel Campos Sanchez Bordona	m.campos@ts.mju.es
Estonie	Mme. Sirje Kaljuma	Sirje.kaljuma@nc.ee
Finlande	Mme. Hannele Klemettinen	hannele.klemettinen@om.fi
France	Mme. Claire Landais	Claire.landais@conseil-etat.fr
Grande-Bretagne		
Grèce	Mme. Christina Sitara	s-epikr@otenet.gr
Hongrie	M. Nagy Gabor	nagygy@legfelsobb.birosag.hu
Irlande	M. Brian Conroy	brianconroy@Courts.ie
Italie	M. Giuseppe Barbagallo	annamaria.tiberi@libero.it
Lettonie	M. Indra Luse	Indra.luse@at.gov.lv
Lituanie	Mme. Goda Ambrasaitė	gambrasaitė@lvat.lt
Luxembourg – Cour Administrative	M. Marion Lanners	marion.lanners@ja.etat.lu
Luxembourg – Conseil d'Etat	M. Marc Besch	marc.besch@ce.etat.lu
Malte	Mr. Justice David Scicluna	david.scicluna@gov.mt
Pays-Bas	M. Johan van Haersolte	j.haersolte@raadvanstate.nl
Pologne	Mme. Marta Kulikowska	mkulikowska@nsa.gov.pl
Portugal	M. Rosendo Dias José	correio@lisboa.sta.mj.pt
Slovaquie	Mme. Helena Zavadská	rupcova@supcourt.gov.sk
Slovénie	Mme. Nevenka Rihar	Nevenka.rihar@sodisce.si
Suède	M. Schader Goran	goran.schader@reg.dom.se
Tchéquie	M. Filip Krepelka	Filip.krepelka@nssoud.cz

## Table des matières

COLOPHON .....	1
TABLE DES MATIERES .....	2
1. EDITORIAL DU SECRETAIRE GENERAL.....	3
2. LA PRESIDENCE NEERLANDAISE : BILAN ET PERSPECTIVES.....	4
3. ALLOCUTION DU MINISTRE DE LA JUSTICE DES PAYS-BAS LORS DE L'OUVERTURE DU COLLOQUE.....	7
4. DISCOURS D'OUVERTURE DU COLLOQUE PRONONCE PAR LE PRESIDENT DE L'ASSOCIATION, M. H.D. TJEENK WILLINK.....	10
5. COMPTE-RENDU DES DIFFERENTES SEANCES DU COLLOQUE.....	14
INTRODUCTION.....	14
SEANCE PLENIERE DU LUNDI MATIN.....	14
SÉANCE DE GROUPE DU MARDI APRÈS-MIDI.....	16
<i>Groupe 1: Interaction entre la législation européenne et les législations nationales</i> .....	16
<i>Groupe 2: Interaction entre les tribunaux nationaux et la Cour de Justice des Communautés européennes</i> .....	17
SÉANCE PLÉNIÈRE DU MARDI MATIN.....	18
6. QUELQUES REFLEXIONS DU RAPPORTEUR GENERAL.....	22

# 1. Editorial du Secrétaire général

Le Colloque bisannuel constitue un moment privilégié dans la vie de notre association. Il permet aux délégations de toutes les institutions membres de mieux se connaître et de réfléchir ensemble sur des sujets qui nous sont communs. Le XIX<sup>ème</sup> Colloque qui s'est tenu à La Haye les 14 et 15 juin 2004 n'a pas fait exception à la règle. Il restera pour tous ceux qui ont eu le privilège d'y participer un moment inoubliable, non seulement en raison de la qualité des travaux dirigés magistralement par le rapporteur général M. Ernst Hirsch-Ballin, mais également grâce à l'excellence de l'organisation et à l'accueil exceptionnel du Conseil d'Etat des Pays-Bas.

Le Colloque de La Haye revêt d'autant plus d'importance qu'il restera dans les annales comme le premier auquel les institutions des 10 nouveaux Etat-membres de l'Union auront participé en tant que membres effectifs de notre association. Lors de l'assemblée générale qui s'est tenue en marge du Colloque, ont en effet été déclarés membres:

- la Cour suprême de Chypre,
- la Cour suprême d'Estonie,
- la Cour suprême de Hongrie,
- la Cour suprême de Lettonie,
- la Cour administrative suprême de Lituanie,
- la Cour d'appel de Malte,
- la Cour administrative suprême de Pologne,
- la Cour suprême de Slovaquie,
- la Cour suprême de Slovénie,
- la Cour administrative suprême de Tchéquie.

Nous leur souhaitons très chaleureusement la bienvenue parmi nous.

Le Colloque de La Haye a constitué le point d'orgue de la Présidence néerlandaise de notre association. Le dynamisme du Président Tjeenk Willink et les moyens humains et financiers qu'il a accepté de mettre à la disposition de notre association ont permis de lui insuffler un esprit de rigueur et de professionnalisme en un temps record, ainsi qu'en témoigne le remarquable bilan publié dans le présent bulletin d'information. Merci donc au Président Tjeenk Willink et à toute son équipe, particulièrement à Monsieur Albert Heijmans et à Madame Joyce Leeuwerke. Sans leur extraordinaire force de travail et leur disponibilité exemplaire, l'association ne serait pas ce qu'elle est aujourd'hui.

Le rapport général du Colloque ainsi que les rapports nationaux sont disponibles sur le site internet de l'association. Le rapport général sera également publié sous forme de livre accompagné d'un CD-ROM avec les rapports nationaux. Le présent bulletin d'information qui est consacré au Colloque permet de compléter utilement le tableau, en publiant des documents inédits, tels que les allocutions du Ministre de la Justice des Pays-Bas et du Président, des réflexions du rapporteur général, M. Hirsch-Ballin, et un résumé des travaux rédigé par M. Van Haersolte du Conseil d'Etat des Pays-Bas.

Yves Kreins

Secrétaire général

## 2. La Présidence néerlandaise : Bilan et Perspectives

Lors de mon allocution devant l'assemblée générale à Helsinki le 22 mai 2002, j'ai mentionné les 4 défis que notre Association devra relever:

1. développer plus encore les voies de partage de l'information
2. intensifier les relations avec les institutions européennes
3. faire face à la croissance - que l'on prévoit forte - du nombre de membres
4. encourager une participation accrue des membres aux activités de l'Association.

Ces 4 points ont fait l'objet de l'attention toute particulière du Conseil d'Administration au cours des deux dernières années.

Nous avons, par le biais du Bulletin d'information, de la banque de données DEC.NAT, du système JURIFAST et du réseau privé d'échange d'informations, créé une structure dont les membres peuvent se servir, d'abord et surtout pour se tenir informés de la législation européenne, mais aussi pour rester en contact et pouvoir, le cas échéant, se consulter à propos de tout problème spécifique qu'ils auraient à résoudre.

Les séminaires qui se sont tenus à Trèves au cours des dernières années, les différentes rencontres des services d'étude et de documentation, la réunion des rapporteurs nationaux en vue de préparer le colloque, et – le dernier mais non le moindre - le récent séminaire qui a eu lieu avec les nouveaux membres pour discuter des aspects pratiques de la procédure de renvoi préjudiciel, ont fourni un cadre bien utile à l'échange d'idées et d'informations et ont permis à de nombreux représentants des institutions membres de l'Association de se rencontrer.

Des relations plus étroites avec les institutions européennes, comme la Cour de justice, le Parlement et la Commission n'ont pas fait de tort à l'Association.

La Cour de justice nous a fourni les précieuses informations de sa propre banque de données, et, en réponse à l'appel lancé lors du colloque d'Helsinki, elle a décidé de renseigner sur son site Internet les demandes de renvois préjudiciels dont elle est saisie. La désignation de Monsieur Jean Pierre PUISSOCHET au Conseil d'Administration a créé de solides liens entre la Cour et notre Association, et nous veillerons à les entretenir soigneusement.

Grâce au Parlement européen - et avec la généreuse participation de la Commission - nous recevons une subvention qui - ajoutée aux cotisations de nos membres -, nous permet non seulement d'organiser nos grands colloques bisannuels, de payer les frais engendrés par l'infrastructure d'information et de communication et d'organiser les séminaires ordinaires à Trèves, mais également de disposer d'un Secrétariat général, petit mais très professionnel.

Au cours des deux dernières années, j'ai accordé - avec le Conseil d'administration et en particulier avec Yves KREINS – la plus haute priorité à la constitution d'un secrétariat général efficace et pourvu

du personnel adéquat. Après tout, un bureau administratif efficace est indispensable au futur développement de notre Association, surtout au vu du nombre élevé de membres que nous comptons à présent.

Une Association comme la nôtre qui démarre à peine, doit bâtir de solides fondations et les asseoir fermement avant de pouvoir consolider sa position. A cet égard, un Secrétariat général, travaillant selon un plan annuel établi par le Conseil d'administration, est tout à fait essentiel. Cette façon de travailler répond d'ailleurs à une demande, puisqu'il s'agit d'utiliser de l'argent public. La stabilité qu'assure un Secrétariat général travaillant selon un plan est d'autant plus importante que la personne désignée tous les deux ans comme Président de l'Association, n'a généralement ni le loisir ni les ressources, humaines ou financières, de consacrer beaucoup de temps aux affaires dont s'occupe le Secrétariat général. C'est, en fin de compte, le Secrétariat général qui doit aider le Conseil d'administration à prendre l'initiative de nouvelles activités, développer et entretenir l'infrastructure nécessaire à la technologie de l'information et de la communication, soutenir les relations entre l'Association et les membres ainsi qu'entre l'Association et les institutions européennes, et enfin contrôler et surveiller l'évolution de toutes ces activités.

Ce fut un privilège de servir l'Association en tant que Président au moment où les dix nouveaux membres nous ont rejoints. J'espère qu'ils prendront pleinement part aux activités de l'Association, et surtout qu'ils utiliseront les outils d'information et de communication qui ont été mis au point, et qu'ils les enrichiront par leur propre contribution.

Au cours des deux dernières années, nous avons essayé de passer d'un forum vaguement structuré, dans lequel les présidents des institutions membres se rencontraient une fois tous les deux ans de manière festive, à une association véritable, caractérisée par l'existence de relations de travail, d'activités communes régulières, ainsi que par un échange d'idées dynamique et une coopération active à plusieurs niveaux.

Nous avons réussi beaucoup, mais il reste encore plus à faire.

Je suis heureux de constater que presque toutes les institutions assistent aux réunions de l'association. Cependant, nous y revoyons souvent les mêmes visages. J'apprécierais qu'un plus grand nombre de membres de vos institutions participe au travail de l'Association.

Notre Association n'est pas seulement une association de présidents de tribunaux et d'experts en matière de législation européenne, mais bien une association dans laquelle beaucoup de membres des institutions (des magistrats mais aussi des membres du personnel) devraient être impliqués. J'espère que la participation s'élargira encore dans cette direction.

Je suis malheureusement dans l'obligation de constater que ce sont toujours un peu les mêmes institutions membres qui soumettent des jugements et recommandations à inclure dans les systèmes d'information. Je ne peux pourtant pas imaginer que les institutions dont nous n'avons jamais de nouvelles ne rendent aucun jugement ou ne fassent aucune recommandation d'intérêt en matière de législation européenne.

Je tiens à vous faire bien comprendre que les systèmes d'information ne sont pas à sens unique, et qu'ils ne peuvent satisfaire leur objectif qu'avec la participation de chacun de vous.

Dans ce contexte, j'aimerais lancer un appel particulier aux nouveaux membres que nous avons eu le plaisir d'accueillir. S'il vous plaît, faites-nous parvenir des informations quant aux décisions que vous aurez très prochainement à prendre en matière de législation européenne ! Si leur traduction pose problème, prenez contact avec Yves KREINS, qui trouvera certainement une solution pour vous.

J'aimerais vous remercier tous, et particulièrement Yves KREINS, pour toute l'aide que vous nous avez apportée au cours des quelques dernières années. J'ai à présent le plaisir de passer le flambeau de la présidence de l'Association à Eckart HIEN, et de lui transmettre tous mes voeux de réussite dans sa nouvelle fonction.

H. D. Tjeenk Willink

Vice-président du Conseil d'Etat des Pays-Bas

### 3. Allocution du Ministre de la Justice des Pays-Bas lors de l'ouverture du colloque

Mesdames, Messieurs, S. Exc.

La qualité de la législation européenne est le sujet d'un débat ininterrompu. Depuis de nombreuses années, elle est le point de mire de même qu'un motif de plaintes aux Pays-Bas. Elle représente un souci perpétuel pour les législateurs et les tribunaux des États membres et fait l'objet d'une attention particulière dans le Traité d'Amsterdam. Et pourtant, le problème est, dans une certaine mesure, inhérent au processus d'élaboration des lois dans l'Union. Un langage ou des concepts qui seraient considérés comme imprécis ou inappropriés dans toute loi nationale doivent souvent apporter une solution aux controverses débattues avec passion au Conseil des ministres. Les négociateurs satisfaits d'être parvenus à des accords à Bruxelles sont souvent accueillis à leur retour par les critiques cinglantes sur leur applicabilité de la part de ceux qui sont chargés de les transposer en droit interne.

C'est pourquoi il est très à-propos que votre association des institutions dans les États membres qui s'intéressent au droit européen, à titre consultatif comme judiciaire, ait mis ce sujet à l'ordre du jour. Le Rapport général donne amplement à penser et à discuter pour les jours à venir. En conséquence, c'est pour moi un plaisir et un grand honneur que d'avoir été invité à ouvrir votre rencontre aujourd'hui.

Le droit remplit une fonction importante, il régule l'organisation de la société et fonde l'État. Il émane de la coutume et des relations entre les hommes. À l'origine, des hommes de droit recevaient une formation spéciale pour en chercher les sources. Au Moyen Âge, la notion de juges en tant que « bouche de la loi » ne supposait pas que les juges se contentaient de répéter les lois édictées par le corps législatif, mais qu'ils percevaient les arrêts comme une source première pour formuler la loi. Ce processus servait les sociétés dans lesquelles l'ordre social était considéré comme éternel et où on avait amplement le temps de concilier le droit et les besoins sociaux émergents et changeants. Au cours des cinq siècles derniers, l'État moderne naissant a recherché des méthodes et des procédures adaptées à un type de société plus dynamique et plus ouvert. Depuis la révolution française, la majorité des États a opté pour le modèle de législation démocratique pour instaurer ou amender les lois. Ajoutée au principe de l'État de droit, la législation parlementaire a réussi à répondre au besoin accru d'un ordre stable, de sécurité et de services gouvernementaux dans les sociétés modernes. Mais par-dessus tout, la législation apparaît comme un instrument extrêmement efficace pour modifier l'ordre social, adapter le droit et amender les maux sociaux.

Son rôle dans l'État moderne a donné aux fondateurs de la Communauté européenne l'idée de la législation indirecte. Des directives et des obligations lient les États destinataires qui sont tenus de les transposer dans leur droit national, mais leur laissent le choix quant aux moyens pour atteindre cet objectif. Durant les quarante dernières années, cette méthode osmotique de législation s'est avérée être un instrument efficace pour instaurer un système de droit européen qui s'insère dans le droit national sans le supplanter. Cependant, c'est précisément cette méthode de législation indirecte qui est la raison fondamentale de la plupart des protestations relatives à la qualité du droit européen. Cela s'entend que des problèmes surviennent dans l'interprétation des règlements étant donné qu'ils sont

adoptés grâce à un processus de négociation. Mais du fait de leur applicabilité directe, les problèmes d'interprétation ou de cohérence n'affectent pas tant le fonctionnement du droit national que le font des problèmes similaires avec les directives.

Or, il est incontestable que la formulation des directives manque souvent de clarté quant à leur signification ou l'objectif à atteindre. Des lacunes existent également au niveau de la consistance, de la cohérence et de la compatibilité de certaines directives. Mais ce trait n'est certainement pas exclusif au droit européen. La législation nationale n'est pas immunisée contre ce genre de problème. Et les avocats ou les juges ne devraient pas s'en plaindre puisque c'est grâce à ces problèmes qu'ils gagnent leur vie.

Pourtant, ces problèmes se présentent plus fréquemment dans le droit communautaire que dans le droit national, ce qui est compréhensible. Les actes législatifs nationaux sont produits au sein d'une tradition législative nationale et par des procédures qui incluent différents mécanismes de sauvegarde contre les erreurs législatives, parmi lesquels la consultation du Conseil d'État n'est pas des moindres. Des protections similaires font défaut dans les procédures législatives de l'Union. Les réglementations européennes ne sont pas le produit d'une tradition législative ; ils empruntent des concepts et des idées à différents systèmes législatifs nationaux et internationaux qui ne s'inscrivent pas nécessairement dans un ordre juridique et sont souvent intransférables dans d'autres systèmes nationaux.

Vu la façon dont les propositions sont discutées et développées, il est surtout surprenant que le résultat soit si souvent remarquablement compréhensible. Mais c'est précisément à cause de ce processus quelque peu irrégulier que l'intelligibilité des textes ne serait pas améliorée par la publicité des documents préparatoires et de ces négociations, comme le suggèrent certains avocats. Cela pourrait même ajouter à la confusion.

Il ne s'agit pas d'une excuse. Le droit européen fait partie intégrante de notre ordre juridique et devrait répondre à des exigences d'intelligibilité, de cohérence et de consistance. Cependant, les protestations relatives à la qualité du droit européen s'appuient bien trop souvent sur l'application de critères de qualité qui sont propres au droit national ; des critères tels qu'uniformité, applicabilité et intelligibilité pour les usagers individuels. Selon l'hypothèse sous-jacente de ces critiques, la législation européenne ne diffère pas fondamentalement de la législation nationale et devrait dès lors satisfaire à des exigences de qualité similaires. Et c'est justement cette hypothèse qui est contestable.

La qualité n'est pas une norme absolue, mais une notion relative. La qualité a des incidences sur ce qui convient pour une fonction particulière. Autrement dit, les exigences de qualité sont liées à l'objectif poursuivi. C'est pourquoi la qualité d'une voiture est surtout déterminée par sa performance et non pas par sa garniture intérieure ou son extérieur. De même, la qualité de la législation réside dans son aptitude à engendrer les résultats visés. Puisque les directives et la législation nationale ont un objectif et un effet distincts, il est fort douteux que les mêmes critères s'appliquent pour évaluer la qualité de la législation nationale et européenne. La qualité pourrait être sujette à une interprétation différente au niveau européen. Pour apprécier la qualité de la législation européenne, nous devons d'abord nous interroger sur la nature de sa fonction et de son objectif. Cette fonction variera suivant

les différents domaines du droit européen. Par conséquent, les directives relatives aux réglementations de marché ont un objectif législatif distinct de celui des directives visant à obtenir une mesure d'équivalence pour la protection de l'environnement. L'uniformité d'application et d'interprétation est une exigence normale dans la législation nationale, mais cela n'est pas automatiquement vrai pour une Union qui brigue l'unité dans la diversité. Dans certains domaines, l'espace que laisse une directive à la diversité pourrait être une mesure de sa qualité, même si sa transposition dans le droit national devrait répondre à des exigences strictes en matière d'uniformité et d'applicabilité. L'action législative européenne en ce qui concerne la police et la coopération judiciaire en est un exemple.

Dans certains champs d'action, on pourrait même soutenir que la directive en tant que telle n'est désormais plus l'instrument approprié pour parvenir aux résultats recherchés. À long terme, l'Union devra dès lors reconsidérer l'adéquation de la législation indirecte en tant que moyen d'uniformiser la politique d'immigration. Vu l'expérience dans les États membres, le prix de l'uniformité dans ce domaine pourrait très bien prendre la forme d'un enchevêtrement de réglementations et de règlements de plus en plus détaillé qui provoquerait une tempête de questions préjudiciables capable en peu de temps d'anéantir le système judiciaire européen tout entier.

Mesdames et Messieurs, j'espère m'être bien fait comprendre par ces quelques remarques. La question de la qualité de la législation européenne comporte plusieurs niveaux. Il ne s'agit pas seulement de la formulation des directives individuelles, mais également des critères qui sont appliqués. Faut-il, pour évaluer la qualité des différents produits législatifs (soit le droit européen et le droit national), les considérer séparément ou les envisager comme un processus intégré de législation ? Dans certains secteurs de la politique, le problème de la qualité soulève même des questions fondamentales quant à l'adéquation de la méthode de législation indirecte en tant que telle.

Les conclusions sur les exigences de qualité dans le Rapport général, de même que les conclusions de ce symposium, seront dès lors extrêmement importantes à la fois pour le législateur national et pour le législateur communautaire. Des notions telles que la « flexibilité normative » mentionnée dans le Rapport général pourraient apporter une contribution importante au débat sur la qualité. Mais en fin de compte, ce n'est pas seulement une question de législation. Le choix des instruments, comme les exigences de qualité que nous appliquons, influent visiblement sur les résultats poursuivis. Il s'agit donc également de savoir comment, selon nous, l'Union devrait fonctionner et se développer en tant qu'ordre juridique.

Je souhaite que cette rencontre soit pour vous féconde et satisfaisante dans cette grande tradition de notre héritage juridique commun et de notre avenir politique commun.

Merci.

J.P.H. Donner,

Ministre de la Justice des Pays-Bas

## **4. Discours d'ouverture du colloque prononcé par le Président de l'Association, M. H.D. Tjeenk Willink.**

Monsieur le ministre, je vous remercie pour votre allocution d'ouverture et surtout pour sa teneur qui constitue une contribution des plus intéressantes au débat sur le thème de notre colloque.

George Steiner, le philosophe et essayiste qui a beaucoup écrit sur la culture et la tradition européenne, a formulé cinq axiomes pour définir l'Europe, cinq caractéristiques qui distinguent l'Europe des autres pays et régions du monde. Le premier axiome est l'existence de bistrots-café où poètes, penseurs, artistes, clochards ou vagabonds se réunissent, ces bistrots-café avec leurs tables d'habités. Le deuxième axiome est l'espace européen, ce paysage à dimension humaine. On peut faire le tour de l'Europe et l'Europe est façonnée par les hommes. L'histoire européenne est faite de longues marches. Les rues et places fréquentées par les hommes, les femmes et les enfants portent par centaines des noms d'hommes d'État, de chefs militaires, d'artistes, de compositeurs, de savants et de philosophes. Voilà sa troisième caractéristique. Le quatrième axiome est l'héritage historique européen, qui est à deux composantes, à savoir : Athènes et Jérusalem, villes auxquelles on pourrait joindre Rome (et pour la Hollande Genève). Pour Steiner, être Européen c'est tenter de réconcilier les idéaux, les revendications et autres pratiques contradictoires de la cité de Socrate avec ceux de la cité d'Isaïe. Enfin, le cinquième axiome est la richesse de l'histoire européenne et l'ombre de cette dernière. Il s'agit du sentiment qu'éprouvent les Européens que parfois les choses peuvent périr, qu'elles touchent à leur fin, que le véritable concept d' « Europe » pourrait perdre sa signification..

Par leur adhésion récente à l'Union européenne, une Union qui pour la première fois dans l'histoire européenne n'est pas imposée par des conquérants, mais est la résultante d'une participation volontaire, dix pays ont dit « oui » à l'idée européenne. Dix pays avec chacun leurs bistrots-café, leurs paysages aux dimensions humaines, leurs propres hommes d'État, leurs militaires, poètes, artistes et savants dont les noms sont donnés aux rues et places. Dix pays qui, chacun, ont forgé leur propres relations, souvent complexes, tant avec Athènes que Jérusalem, et surtout qui se sont forgés leur propre histoire. Qui aurait pu penser au lendemain de la répression de l'insurrection hongroise de 1956 qu'on arriverait un jour à ce stade ? Qui l'aurait pensé au lendemain de la fin abrupte du Printemps de Prague en 1968 ? Oui, l'Europe est une dans sa diversité au regard des axiomes retenus par Steiner.

Cette unité dans la diversité caractérise également la Hollande depuis toujours.

En 1968, parut le livre *The Politics of Accommodation : Pluralism and Democracy in the Netherlands*, de la main d'un politicologue américain d'origine hollandaise. Ce dernier cherchait à savoir comment une société aussi pluraliste, aussi plurielle, qu'est la collectivité néerlandaise, peut jouir d'une si grande stabilité politique. Pourquoi se posait-il cette question ? Simplement parce que, d'après la théorie du pluralisme, un tel amalgame serait impossible. Sa réponse résidait dans le fait que les Pays-Bas sont parvenus à faire côtoyer une grande proportion d'indépendance des divers groupements sociaux et l'existence d'institutions communes à tous, de procédures et de règles communes. Le principe de la subsidiarité joue à cet égard un rôle important. La possibilité pour les groupements constituant la collectivité néerlandaise de s'auto-réglementer n'exclut pas l'intervention des pouvoirs publics. La

subsidiarité ne fait que régler la question de l'intervention ponctuelle de l'État et des modalités de cette intervention.

L'histoire des Pays-Bas illustre qu'en donnant au pluralisme sa chance on peut assurer la stabilité et conserver l'unité d'une nation. Or, cette réflexion s'applique d'autant plus à l'Europe. Les citoyens ne se sentiront à l'aise en Europe que s'ils peuvent continuer à s'y reconnaître (du point de vue religieux, social, culturel) c'est-à-dire en ayant leurs repères, leurs propres bistrots-cafés, leurs propres rues et places, leurs propres paysages, leurs particularismes culturels et leur propre conscience historique. Les citoyens nationaux ne deviendront citoyens européens que s'ils continuent à se sentir à l'aise chez eux et à être eux-mêmes dans leur pays, en un mot s'ils peuvent continuer à assumer leur propre identité. « C'est seulement lorsque nous connaissons consciemment notre propre identité que nous pourrions être de bons Européens. C'est par là que passe toute saine coopération. Nous ne bâtissons l'Europe d'aujourd'hui et de demain qu'à partir de nos propres fondements. » Notre altérité, c'est-à-dire notre ouverture sur autrui passe par une absence de toute peur de voir notre propre identité menacée.

L'idée européenne ou l'idée d'Europe ne consiste pas à troquer sa propre identité pour une autre, mais signifie simplement avoir la possibilité de continuer à l'assumer et à la vivre dans un monde sans frontières, où, si ce n'était pas le cas, règnerait la loi du plus fort. La loi du plus fort ? Cette expression doit être entendue non seulement dans son acception économique, mais aussi culturelle et ... juridique. Je vous rappelle que dans la nature les incultures sont certainement vulnérables.

Là où règne une forte diversité et où s'impose le respect du pluralisme culturel, le droit est et devient un facteur objectivant. Le principe de droit, c'est-à-dire celui de la primauté du droit, est une composante essentielle du fonctionnement de l'Union européenne. Celle-ci ne constitue pas une plate-forme quelconque de coopération, mais un ordre juridique auquel sont soumis tous les sujets et institutions de l'Union européenne, États membres et citoyens. Le bon fonctionnement de l'ordre juridique communautaire détermine dans une large proportion la réussite de l'Union européenne dans son ensemble. L'ordre juridique communautaire est au service de la diversité et du pluralisme. Il appartient dès lors au législateur communautaire de tenir compte de cette réalité. Si, pour satisfaire au principe du libre jeu du marché, l'on décidait de soumettre tous les bistrots-cafés aux mêmes règles, seuls les mécanismes du jeu économique seraient gagnants. Par contre, l'idée de l'Europe, de l'Europe comme réalité culturelle et sociale, s'estomperait. « La législation européenne n'a pas pour vocation de faire disparaître la diversité des traditions juridiques, des méthodes et systèmes de droit des États membres, mais plutôt de façonner leur compatibilité. »

Par conséquent, le rôle dévolu au législateur communautaire n'est pas automatiquement le même que celui qui fait l'apanage du législateur national. L'enjeu pour le législateur communautaire est de baliser l'espace pour des solutions différenciées. Même le législateur national a de moins en moins la possibilité de prescrire des textes régissant de manière centralisée et uniforme ce qui doit devenir réalité. Cela vaut a fortiori pour le législateur communautaire. Cependant, la pression de réglementer dans certains domaines plus que le strict minimum est grande. On redoute en effet des distorsions dans la libre circulation. Les juristes chargés de préparer les projets de textes législatifs n'aiment pas l'insécurité juridique et redoutent dès lors de voir les États membres et autres groupes affinitaires

abuser des marges de manœuvre qui leur ont été laissées. Ils tentent alors d'imposer des règles uniformes qui, pourtant devront être appliquées et mises en œuvre dans des cultures (juridiques) différentes. Or, la pléthore de textes, doublée d'une trop grande uniformisation, ne peut que conduire à une dégradation de la qualité de la législation et à une perte de crédibilité. Ce double constat négatif vaut d'ailleurs encore plus pour le législateur communautaire que pour le législateur national. Les qualités auxquelles les textes communautaires doivent répondre ne sont pas automatiquement les mêmes que celles prévues pour les textes législatifs et réglementaires nationaux. La réglementation communautaire obéit à sa propre fonction et logique, elle a sa systématique propre et une terminologie toute particulière. Aussi sera-t-il toujours impossible d'insérer sans accrocs la législation communautaire dans tous les systèmes juridiques nationaux. Il appartient donc au législateur national d'ordonner en un ensemble cohérent toute réglementation nationale inspirée de textes communautaires. A l'image du législateur communautaire, qui joue le jeu de la diversité et du pluralisme, le législateur national doit, de manière accrue, s'accommoder à être un maillon du processus législatif communautaire. Atteindre et conserver le fragile équilibre entre l'unité et la diversité relève, de plus en plus, de la responsabilité commune à la fois du législateur européen et du législateur national, des juges européens et des juridictions nationales. Les législateurs nationaux et les juridictions nationales ne sont pas seulement des sujets passifs obéissant à la force contraignante du droit communautaire, mais aussi engagés activement, en liaison avec le législateur communautaire, dans le développement de systèmes juridiques interpénétrés des États membres et de l'Union européenne.

C'est sur cette toile de fond qu'il convient de placer le thème du colloque, qui est : La qualité de la législation communautaire, sa mise en œuvre et son application dans l'ordre juridique national. Voilà donc tracé le cadre qui nous réunit ces deux jours et exposé le ciment qui nous unit au sein de l'Association des Conseils d'État et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne.

Grâce à ce colloque, tant les juges que les conseillers pourront nous livrer leurs propres réflexions sur le thème précité, tout en tirant parti de la synergie qui provient au sein de notre Association de la réunion de deux fonctions, à savoir la fonction consultative et la fonction judiciaire.

Le colloque a été préparé sous la direction du rapporteur général, Monsieur Ernst Hirsch Ballin. Cependant, vous avez tous apporté une contribution essentielle aux préparatifs de ce colloque, et cela, tant à l'occasion de la réunion de Trèves qu'après, notamment en remplissant le questionnaire. Vous êtes des voir « co-actors » et non des « consumers ». Pour vos actes et votre engagement, je tiens à vous présenter mes plus vifs remerciements.

Les réunions de travail se dérouleront au Palais de la Paix, qui, à La Haye, est le symbole des efforts déployés pour créer un ordre juridique international, pour établir ou rétablir la paix et la prospérité face aux atrocités de la guerre et de la violence.

Cependant ces idéaux sont encore loin de se réaliser, comme nous le rappelle la triste réalité dans le monde. Mais l'Union européenne et les institutions antérieures dont elle émane ont pourtant prouvé ces cinquante dernières années avoir réussi à réaliser ces idéaux. Elles ont réussi à créer en Europe un ordre juridique unique au sein duquel les aspirations des peuples européens à la paix, à la justice

et à la prospérité, peuvent pleinement se réaliser. Le récent élargissement de l'Union vient ajouter une saine et heureuse dimension à cette réalité.

Ces divers arguments justifient notre choix pour le Palais de la Paix.

Je tiens donc ici à remercier sincèrement la Fondation Carnegie pour avoir mis le Palais de la Paix à la disposition de notre colloque et j'émets le vœu que ce colloque puisse contribuer à une amélioration de l'ordre juridique communautaire.

Je tiens également à remercier l'Union européenne qui, par son aide, a permis la réalisation des activités de notre Association et plus particulièrement l'organisation de ce colloque.

Je présente également mes vifs remerciements au gouvernement néerlandais, qui a bien voulu prendre en charge une partie significative des frais de cette manifestation.

Je vous souhaite à tous un colloque fructueux et un agréable séjour à La Haye.

H. D. Tjeenk. Willink

Vice-président du Conseil d'Etat des Pays-Bas

## 5. Compte-rendu des différentes séances du colloque<sup>1</sup>

**La qualité juridique du droit communautaire, sa transposition et son application en droit national.**

### ***Introduction***

Les lundi 14 et mardi 15 juin 2004, s'est tenu le 19ème colloque de l'Association des Conseils d'États et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne. Celui-ci a été organisé à La Haye sous la présidence de M. Herman Tjeenk Willink, Vice-Président du Conseil d'État des Pays-Bas. A l'exception de la séance d'ouverture, qui a eu lieu dans les locaux mêmes du Conseil d'État, les différentes séances se sont tenues au Palais de la Paix, siège de la Cour Internationale de Justice.

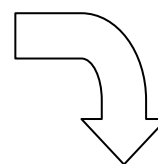
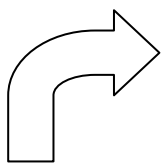
### ***Séance plénière du lundi matin***

Cette première séance plénière a pris comme point de départ l'interconnexion et l'interdépendance de la législation européenne et de la législation nationale. La législation européenne n'a pas pour but de supprimer la diversité des traditions, des méthodes et des systèmes juridiques des États membres, mais plutôt d'aménager leur compatibilité mutuelle. Une réglementation centrale conduit, dans la pratique, au caractère arbitraire de l'application des règles. La question est de savoir quel est le degré d'uniformité requis pour que le droit communautaire fonctionne de manière adéquate, et de savoir comment les juges traitent la doctrine de la jurisprudence CILFIT. Pour discuter ces questions, il faut bien comprendre que de nombreux acteurs participent à l'élaboration du droit européen, et que ceux-ci sont étroitement interdépendants: la Commission, les États membres, de manière directe, mais aussi en tant qu'acteurs au sein du Conseil des ministres, le Parlement européen (PE), la Cour de Justice des Communautés européennes (CJE) et les Parlements nationaux. La question consiste par conséquent à savoir si nous devons nous considérer nous-mêmes comme de simples « consommateurs » du droit communautaire, ou plutôt comme des « co-acteurs » du développement des ordres juridiques imbriqués des différents États membres et de l'Union européenne (UE). Le cycle des processus législatifs européen et nationaux interconnectés peut ainsi être représenté comme suit:

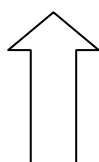
---

<sup>1</sup> Compte rendu établi par M. Johan C. van Haersolte, qui travaille au Conseil d'État des Pays-Bas et est spécialisé dans le droit de l'Union européenne. Il remercie son collègue M. Molle Eisma, ainsi que Mme Linda Senden, professeur de droit européen à l'université de Tilburg, de leurs contributions.

(2) le processus législatif européen

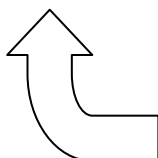


(1) élaboration de la législation européenne



(3) transposition en droit national

(5) retour d'information sur la base de l'expérience tirée  
des pratiques judiciaires et juridiques



(4) application par les tribunaux nationaux, en  
interaction avec la CJE

La question suivante est fondamentale: quels sont les éléments constitutifs de la qualité lorsqu'on parle de droit européen ? Les droits nationaux et le droit communautaire ont des objectifs différents. L'utilisation, dans la législation qui transpose en droit national la législation communautaire, de formulations qui diffèrent de celles utilisées dans la directive européenne ne devrait pas être considérée comme un problème, mais comme une solution. Un instrument servant à améliorer la qualité, et qui a reçu une appréciation positive de la part de différents intervenants, a été l'analyse des incidences en termes de réglementation. Une telle analyse serait effectuée par la Commission en ce qui concerne les effets économiques, sociaux et environnementaux. En ce qui concerne l'utilité de fournir un meilleur accès aux travaux préparatoires, les avis ont été moins positifs. Il conviendrait

plutôt de se concentrer sur la phase finale de l'adoption de la législation sur les relations d'emploi, qui se trouve principalement entre les mains du Conseil des ministres. Les juristes linguistes des trois institutions devraient travailler en étroite collaboration et être très attentifs au texte final.

Il régnait un consensus général sur le fait que le nombre de renvois préjudiciels devait être réduit. Mais de quelle manière, notamment à la lumière de l'arrêt CILFIT ? Le récent arrêt Köbler n'a pas été considéré comme très utile pour envisager le juge national comme un co-acteur. Cet arrêt a bien plutôt mis en évidence l'ambiguïté de leur attitude vis-à-vis du droit communautaire. La base de données JURIFAST, grâce à laquelle les arrêts nationaux appliquant le droit communautaire sont publiés, pourrait devenir utile à un moment où de plus en plus d'arrêts font l'objet d'une diffusion et où l'existence du projet est de mieux en mieux connue par les systèmes judiciaires qui peuvent en bénéficier.

## ***Séance de groupe du mardi après-midi***

### **Groupe 1: Interaction entre la législation européenne et les législations nationales**

Au cours de cette séance, certaines questions soulevées dans la matinée ont été développées, et de nouvelles questions ont été explorées. Celles-ci sont regroupées autour de trois des étapes du processus: (1) l'élaboration, (2) la prise de décision et (3) la transposition.

Avant de commencer à élaborer la nouvelle législation de l'Union européenne, une amélioration importante consisterait à évaluer au préalable la nécessité réelle de la réglementation. En étroite relation avec ce constat, on trouve le concept d'une évaluation ex ante des incidences de la législation proposée par l'Union européenne sur les systèmes juridiques nationaux. Celle-ci ne devrait pas s'effectuer uniquement au niveau européen (par exemple, par le service juridique de la Commission) mais aussi dans les États membres (par exemple, à l'initiative des Parlements nationaux). Au niveau national, l'évaluation ne devrait pas seulement se concentrer sur le caractère politiquement souhaitable, mais aussi sur la manière dont la législation proposée s'insérera dans le système juridique. Il convient d'observer que la proposition de Constitution européenne offre la possibilité aux Parlements nationaux de contrôler l'application du principe de subsidiarité. L'examen ex ante sera toutefois confronté au problème général des quantités énormes de propositions provenant de Bruxelles. Par ailleurs, l'examen ex ante ne constitue pas une solution aux problèmes qui trouvent leur origine dans des modifications de dernière minute apportées à la législation de l'Union européenne. Afin d'éviter ces problèmes, les services juridiques des différentes institutions devraient coopérer étroitement avec les juristes linguistes.

Durant la phase du processus décisionnel, il convient de s'attacher à déterminer si certains thèmes centraux ont été traités ou non, et notamment la question, déjà mentionnée, de savoir si la législation européenne est nécessaire de manière générale, et celle de savoir si l'objectif de la législation proposée est formulé de manière aussi claire et simple que possible. Les travaux préparatoires peuvent se révéler utiles pour la transposition en droit national.

Une transposition littérale peut être considérée comme utile si l'on veut être en mesure de respecter les délais fixés, mais elle comporte des inconvénients en raison des incohérences qu'elle entraîne avec le système juridique national et l'application pratique de la législation de transposition. Il convient également de garder à l'esprit le volume de la législation européenne qui doit être transposée, ainsi que la pression que cette nécessité exerce sur le législateur national, lorsque l'on effectue des examens ex ante.

L'un des concepts qui ont été discutés transcendait les différentes étapes du processus. Il s'agissait des effets de la terminologie utilisée. Il a été affirmé que l'utilisation d'un seul et même terme peut avoir des conséquences différentes dans les systèmes juridiques respectifs des différents États membres. L'utilisation de la terminologie dans la législation européenne est encore compliquée par le fait que cette législation ne s'applique presque jamais à des terrains nationaux juridiquement vierges. Par ailleurs, l'évolution des domaines politiques nationaux, qui se transforment peu à peu en domaines européens, est un processus progressif. Au cours de ce processus, les systèmes et terminologies concernés peuvent différer, tant au niveau national qu'europpéen. Ce n'est qu'après un certain laps de temps que ces différences sont susceptibles d'entraîner des incompatibilités. Il peut alors se révéler problématique de décider à quel moment les terminologies et systèmes nationaux doivent être finalement remplacés par leurs équivalents européens.

## **Groupe 2: Interaction entre les tribunaux nationaux et la Cour de Justice des Communautés européennes**

Durant cette séance, certaines questions évoquées dans la matinée ont également fait l'objet d'un développement, et de nouvelles questions ont été explorées: le droit européen en tant qu'élément intégré au travail quotidien des juges nationaux, et qui ne constitue pas un domaine de spécialisation séparé, consommateurs ou co-acteurs, uniformité ou diversité du droit communautaire, l'accès aux travaux préparatoires, non pas uniquement sur un plan technique, mais aussi en termes pratiques, la méthode de transposition (littérale, accélérée, etc.) et ses conséquences pour l'application de la législation de l'Union européenne par les juges, la garantie de l'efficacité des renvois préjudiciels dans un contexte d'élargissement de l'Union européenne, non seulement du point de vue géographique, mais également en termes de compétences attribuées à la CJE.

Afin de trouver des solutions aux retards au niveau de la CJE, il faut considérer différents aspects. Au niveau des juges nationaux, c'est la façon dont ils appliquent la jurisprudence CILFIT qui a une influence sur la charge de travail à Luxembourg. Les critères CILFIT doivent-ils être modifiés par la CJE elle-même ? Ou bien alors, le juge national devrait-il ne pas se montrer trop strict dans l'application de ces critères? Il a été affirmé qu'une application plus raisonnée de la jurisprudence CILFIT serait la bienvenue. La formulation des questions préjudicielles joue également un rôle. Des références précises amènent des réponses précises, et n'offrent donc qu'une marge de manœuvre limitée aux juges nationaux pour l'application de l'arrêt de la Cour de justice européenne, ce qui pose la question du degré de divergence autorisé dans la transposition et l'application du droit communautaire au niveau national. Le sentiment général perceptible était que la diversité, que ce soit en matière de transposition ou d'application, est inévitable et ne met pas en péril le fonctionnement du droit communautaire. On pourrait également choisir de conférer à la juridiction administrative suprême

nationale un rôle dans la sélection des questions préjudicielles proposées par les tribunaux de rang inférieur, ou même un rôle restreignant l'habilitation à renvoyer des questions devant la juridiction administrative suprême nationale. Cette dernière option n'avait pas rencontré une large approbation dans les rapports nationaux. Une autre option, qui avait reçu un accueil plus positif dans les rapports, mais n'a pas reçu le même accueil lors de la présente séance, consistait à faire en sorte que le juge national présente des projets de réponses en même temps que les questions préjudicielles, le cas échéant en combinaison avec un système de « feu vert » par lequel la CJE déciderait si elle souhaite répondre aux questions. Il est stipulé dans les nouvelles instructions destinées à la pratique de la CJE que les juges nationaux peuvent indiquer dans quelle direction il convient, selon eux, de rechercher la solution au dossier.

Outre l'arrêt CILFIT, c'est l'arrêt Köbler qui a reçu l'attention des participants. Afin de contrebalancer l'impression quelque peu « terrifiante » produite par cet arrêt, il a été affirmé qu'il convenait de clarifier que l'arrêt Köbler concernait une infraction au droit substantiel et qu'on ne pouvait pas en déduire que le fait de ne pas renvoyer des questions devant la CJE pouvait entraîner une responsabilité de la part de l'État. Il a également été dit que l'arrêt Köbler concernait une situation tout à fait spécifique, qui ne pourra pas se reproduire facilement.

Il est possible de trouver une partie de la solution au niveau de la CJE elle-même, dans la procédure simplifiée au titre de l'article 104(3) du règlement de procédure. Un usage plus fréquent de cette procédure, qui est déjà en usage, abrégerait la durée des procédures devant la CJE. Une autre option pourrait consister dans la création de tribunaux spécialisés, mais cette option mérite encore d'être explorée de manière plus approfondie. La possibilité d'un transfert de compétences de la CJE au Tribunal de Première instance (TPI) a été introduite par le Traité de Nice. Des doutes ont été exprimés quant à la question de savoir si le développement de ce transfert diminuerait globalement le temps passé à traiter les dossiers présentés devant les juridictions européennes.

Un autre aspect concerne le savoir-faire lié au droit communautaire, l'accès aux bases de données et l'utilisation de ces dernières, ainsi que la capacité des juges nationaux à utiliser couramment les sources d'information existantes dans leur travail de tous les jours. La nécessité d'organiser un plus grand nombre de séminaires et de créer davantage de sources d'information pratique destinés aux juges avec l'aide de l'Association a été exprimée par plusieurs orateurs, venant en particulier des nouveaux États membres. Une suggestion a été formulée, visant à ce que le Secrétariat de l'Association fasse fonction d'« interface » entre le droit communautaire et les juges nationaux. La base de données JURIFAST, qui se trouve encore dans son année de rodage et qui contient les arrêts nationaux dans lesquels le droit communautaire a été appliqué, pourrait elle aussi se transformer en un outil permettant de donner aux juges nationaux une plus grande confiance en eux lorsqu'ils se voient confrontés à des questions de droit européen.

### ***Séance plénière du mardi matin***

La dernière séance a vu réapparaître différents fils de discussion qui avaient été évoqués au cours des précédentes séances, et s'est refermée sur les conclusions présentées par le président de la

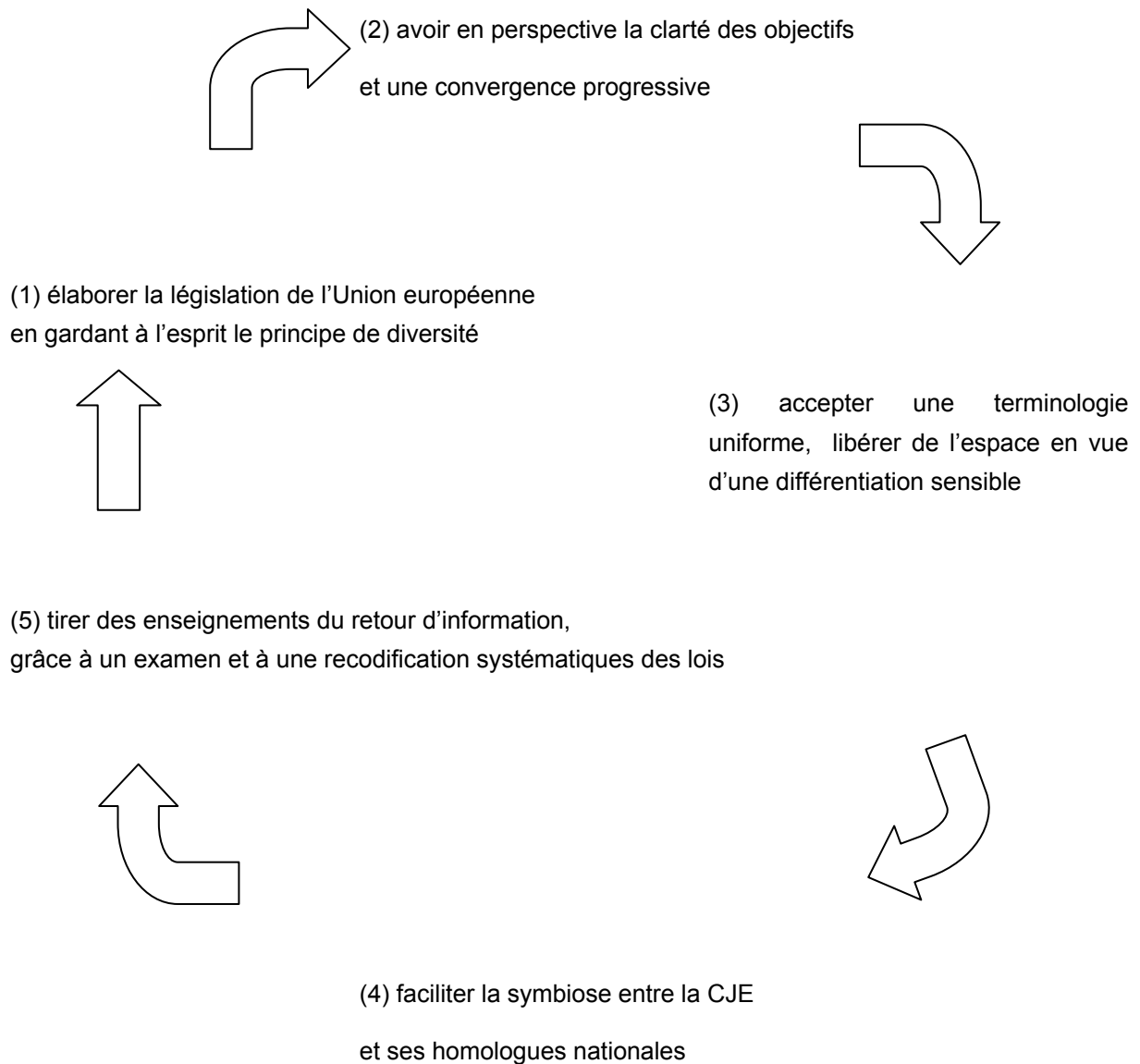
séance du matin, le professeur Ernst Hirsch Ballin, Président de la division Contentieux administratif du Conseil d'État des Pays-Bas.

Il existe un consensus général sur la valeur du travail accompli par l'Association. Il convient cependant de regarder vers l'avenir, et d'examiner ce qui pourrait être fait en ce qui concerne les besoins des membres de l'Association. Des activités dans le domaine de l'éducation (cours, séminaires, etc.) et de la gestion de l'information seraient les bienvenues.

L'arrêt Köbler a continué de provoquer des interventions. On s'attend à des problèmes lorsqu'un tribunal national de rang inférieur aurait à traiter de la responsabilité de la juridiction administrative suprême qui aurait commis une infraction au droit communautaire. Qui, et de quelle manière au juste, peut déterminer cette responsabilité ? Le principe de la res judicata peut-il être abandonné ? La réponse à cette dernière question est non. Les conséquences de l'arrêt Köbler devraient être établies par le droit procédural national.

L'article 104(3) du règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes (sur la procédure simplifiée) a été envisagé pour offrir des possibilités permettant de diminuer la charge de travail de la Cour. Cette procédure peut être combinée à un système de « feu vert », même si dans ce cas, la CJE devrait encore prendre à chaque fois une forme ou une autre de décision. Elle peut encore être combinée à la présentation de projets de réponses par le juge national référént.

Avant la présentation des conclusions, un nouveau schéma contenant des recommandations a été distribué:



Le droit communautaire encourage et garantit la diversité. Le premier schéma, décrit le lundi, représentait certes une simplification, mais il a pour mérite de clarifier les étapes, tout comme le fait que le droit européen est un processus réitératif. A cet égard, ce schéma n'avait pas de point de départ.

Le principe de variété: la législation communautaire est différente de la législation nationale. L'évaluation des incidences est nécessaire tant au niveau européen que national. Les différences entre législation européenne et législation nationale devraient être acceptées, car elles servent différents objectifs.

L'examen ex ante devrait prendre en considération l'objectif de la législation. Il ne faut pas essayer de réglementer tous les aspects pertinents, car il faut aussi s'efforcer d'éviter que la législation communautaire ne devienne une source de confusion. A cet égard, il convient de préciser que les préambules et les travaux préparatoires peuvent certes se révéler utiles, mais également entraîner des confusions. De plus, l'uniformité ne permet pas toujours d'obtenir la clarté.

Les directives donnent corps aux aspirations du droit communautaire. La fonction de la législation nationale de transposition ne consiste pas à rendre la directive superflue en la copiant, mais à rendre le droit national compatible avec elle. La question de savoir si la terminologie utilisée dans la législation nationale de transposition doit être identique à la terminologie de la directive est une question à laquelle on ne peut pas apporter une réponse généralisante.

Les raisons et les contextes des renvois préjudiciels à la CJE devraient faire l'objet de recherches plus poussées. Où se situe le problème: est-ce la législation communautaire, sa mise en œuvre au niveau national, ou bien l'administration nationale qui sont en cause ? Il est clair que les tribunaux nationaux devraient se considérer comme des cours de justice européennes décentralisées. Suivant la même conception, la CJE est une cour nationale. JURIFAST pourrait devenir un outil très utile pour réduire la charge de travail de la CJE en ce qui concerne les renvois préjudiciels. Les juges nationaux pourraient être mieux informés des pratiques nationales en vigueur dans les autres États membres dans le domaine du droit européen. L'art du renvoi préjudiciel ainsi que l'application des jugements pourraient être perfectionnés. Une certaine marge de manœuvre permettant la diversité devrait être rendue possible en ce qui concerne la CJE.

Lorsqu'il s'agit d'élaborer la législation de l'Union européenne, des approches efficaces consistant à utiliser le retour d'information doivent être choisies. Des garde-fous, tels que le nouveau rôle des Parlements nationaux en ce qui concerne le principe de subsidiarité, sont importants, mais ils ne devraient pas agir comme des barrages. Tout cela montre bien la nécessité, pour tous les acteurs de l'élaboration du processus législatif européen, d'agir en co-acteurs.

## 6. Quelques réflexions du rapporteur général

En juin de cette année, les juges de dix nouveaux États membres de l'Union européenne ont participé pour la première fois au colloque biennal de l'Association des Conseils d'État et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne, qui cette année se tenait à La Haye. Des délégations de la Cour de Justice des Communautés européennes et du Tribunal de Première Instance étaient également présentes.

Les rapports préliminaires au colloque laissent entrevoir à quel point les systèmes juridiques de l'Union et des États membres sont étroitement imbriqués. Le juge national n'est pas opposé au juge européen car, dans le cadre de leurs interactions, tous les juges sont européens. De même, les processus législatifs européen et national ne reposent plus sur un principe de dualité, mais sur une connexité permanente.

La législation européenne et la législation nationale ne sont donc plus comparables en termes de qualité, et ce en raison de la nature de la législation européenne. L'ambition naturelle du législateur national, qui consiste à normaliser les rapports entre les autorités et les particuliers de manière égale, n'est pas un objectif prioritaire dans la législation européenne.

Les directives (ou 'lois cadres' selon la nouvelle terminologie de la Constitution pour l'Europe) ont pour unique objectif 'd'unir les législateurs nationaux dans leur diversité', pour utiliser les termes de la nouvelle devise de l'Union européenne. Quant aux règlements (qui porteront bientôt le nom de 'lois européennes'), leur vocation semble à première vue différente. Toutefois, ils sont presque toujours étroitement liés aux diverses lois nationales. Il s'ensuit que les lois (cadres) européennes répondent à un critère de qualité extrêmement spécifique, à savoir qu'elles doivent comporter une flexibilité normative suffisante. En d'autres termes, elles doivent à la fois être claires et ouvertes.

La législation européenne est encore trop souvent considérée du point de vue de l'ordre juridique national. Dès lors, l'accent est souvent mis sur l'aspect limité du pouvoir plutôt que sur l'existence d'une réglementation communautaire. Pour les représentants des États membres, le principal objectif consiste souvent à faire en sorte que la législation européenne leur apporte un maximum de satisfaction et un minimum d'obligations. Leur cadre de référence est leur législation propre, avec ses systèmes et concepts familiers. Selon leur estimation du champ de forces et des besoins propres en matière d'harmonisation européenne, ils visent soit à rapprocher au maximum le contenu normatif de leur propre législation, soit à limiter au maximum ce contenu normatif.

Une position différente (et qui sert mieux les traités fondateurs et, d'ici peu, la Constitution pour l'Europe) peut être adoptée si l'on accepte un cadre de référence européen. S'agissant de la législation européenne, la question essentielle est la suivante : comment assurer la coexistence d'une multiplicité de législateurs nationaux au sein d'un marché commun unique et 'd'un seul espace de liberté, de sécurité et de justice'. Il s'agit d'une tâche immense, qui consiste à faire converger les activités législatives d'au moins 25 autorités législatives et organisations administratives – souvent même plus, si l'on tient compte du fait que dans les états fédéraux et décentralisés, le droit communautaire doit généralement être mis en œuvre au niveau infranational.

L'explication de la législation européenne aux fins de son application est l'une des principales tâches des juges administratifs suprêmes des États membres qui adhèrent à l'Association. La position de ce juge national (administratif) est particulière en ce sens que, bien qu'issu de l'ordre constitutionnel national, il est également juge 'communautaire', c'est-à-dire juge européen. La procédure préjudicielle fait le lien entre la jurisprudence nationale relative à l'application du droit communautaire et la jurisprudence de la Cour de Justice.

Cette procédure revêt une grande importance. Les ordres juridiques des CE/UE et ceux des États membres sont de plus en plus étroitement imbriqués, et cette tendance se prolongera inmanquablement. Toutefois, les ordres constitutionnels peuvent encore être différenciés. L'ordre constitutionnel de chaque État membre et celui de l'Union européenne possèdent leur structure, leurs institutions et leur fonctionnement propres. L'interdépendance des ordres juridiques nécessite la présence de points de contact. La procédure préjudicielle est un de ces points de contact essentiels, présent dès l'instauration des Communautés européennes; parmi les autres points de contact figurent la représentation des États membres en qualité d'acteurs disposant d'un droit de vote dans le processus législatif, notamment via le Conseil des Ministres de l'UE, ainsi que le contrôle de subsidiarité, qui, conformément à la Constitution pour l'Europe, sera effectué par les parlements nationaux. Ces points de contact permettent une interaction entre le processus explicatif, la mise en œuvre, l'application et l'amélioration du droit, un droit qui est souvent à la fois 'européen' et 'national'. Les Conseils d'État et les juges administratifs suprêmes ne doivent donc plus se considérer comme de simples 'consommateurs' du droit européen, assujettis à la force obligatoire du droit européen, mais plutôt comme des 'co-acteurs' dans le développement de systèmes juridiques des États membres et de l'Union, qui, de différentes façons, sont étroitement liés.

La législation européenne et la législation nationale de ces États membres (ou de leurs États fédérés) n'ont pas été fusionnées en un seul système juridique. Elles forment plutôt un réseau, unissant les systèmes juridiques dans leur diversité. Au sein de ce réseau, l'élaboration du droit dépend des décisions qui relèvent soit de l'ordre juridique de l'Union européenne, soit de celui des États membres. A cet égard, qu'ils le veuillent ou non, tous les organes et institutions compétentes en la matière sont co-acteurs. C'est la raison pour laquelle les points de contact entre l'Union et les États membres revêtent une importance capitale. Dans un rapport de solidarité, ils génèrent un cycle de développement juridique fascinant à maints égards. Cette imbrication n'enlève rien à la différence intrinsèque qui existe entre la législation européenne et la législation nationale, mais repose au contraire sur cette différence.

Ernst Hirsch Ballin,

Rapporteur général du Colloque