



**Présentation de la présidence française de l'Association
des Conseils d'Etat et juridictions administratives suprêmes
de l'Union européenne (ACA Europe)
2012 - 2014**

Bruxelles, Représentation de la France auprès de l'Union européenne
jeudi 5 juillet 2012

**Intervention de Jean-Marc Sauvé
Vice-président du Conseil d'Etat
(France)**

Je tiens tout d'abord à remercier vivement M. Philippe Etienne, ambassadeur et représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne d'avoir accepté de nous recevoir ici même pour cette rencontre à laquelle j'attache beaucoup de prix. Je tiens à remercier ses collaborateurs qui ont apporté un précieux concours à sa préparation.

Membre fondateur de l'Association des Conseils d'Etat et juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (ACA Europe), le Conseil d'Etat a été porté le 26 juin dernier à la présidence de cette association. Le Conseil d'Etat de France, à l'instar du Raad van State des Pays-Bas, a à sa tête non un président mais un vice-président, en vertu d'une tradition historique très ancienne. C'est donc en cette qualité que j'exercerai cette présidence jusqu'à l'été 2014.

Cette élection est avant tout à mes yeux un grand honneur et je remercie vivement les présidents des hautes juridictions membres de l'ACA et son secrétaire général, mon collègue et ami Yves Kreins, d'avoir ainsi manifesté leur estime et leur confiance à moi-même et à l'institution que je préside depuis bientôt six ans. Je mesure également la responsabilité qu'elle confère, en premier lieu à l'égard des juridictions membres, mais au-delà de celles-ci à l'égard du système juridique de l'Union européenne dans son ensemble.

Je souhaiterais d'une part vous exposer les raisons pour lesquelles l'ACA remplit à mes yeux une fonction essentielle et, d'autre part, vous présenter les principaux thèmes sur lesquels nous comptons travailler en priorité au cours des deux années à venir.

1. L'ACA remplit une fonction essentielle au service de l'Etat de droit en Europe : telle est l'intime conviction que je souhaiterais vous faire partager. Par les activités qu'elle conduit, l'ACA remplit un rôle original et irremplaçable au profit des juridictions qui la composent et des centaines de magistrats qui enrichissent leurs connaissances grâce aux colloques et séminaires de formation qu'elle organise, aux réseaux d'échanges auxquels elle donne accès et aux bases de données qu'elle a créées. Mais les effets positifs des échanges dont l'ACA est le pivot vont bien au-delà du cercle des magistrats des juridictions membres de l'association. Celle-ci, en aidant les juridictions qui la composent à veiller au respect du droit de l'Union, agit dans le sens des intérêts de tous les justiciables européens et de l'Etat de droit en Europe dans son ensemble.

Pour quels motifs notre association est-elle un levier de promotion et de consolidation de l'ordre juridique européen ? L'Union est un espace économique,

social, culturel. Pour remplir les missions conférées par les traités, elle a bâti depuis plus de 60 ans un espace juridique sans équivalent dans le monde. Si l'application du droit de l'Union incombe aux autorités publiques des Etats membres, celles-ci agissent sous le contrôle du juge. Le droit de l'Union qui s'est construit au fil du temps est aussi riche qu'exigeant et complexe. Pour que les objectifs des traités soient atteints, ce droit doit être exactement interprété et appliqué de manière complète, homogène et pertinente. La clé d'une telle application du droit de l'Union est bien entendu une collaboration fluide, loyale et confiante entre le juge national et le juge européen.

Pour donner un cadre institutionnel à cette collaboration, un outil remarquablement novateur et efficace a été conçu : la question préjudicielle adressée par une juridiction nationale à la Cour de justice de l'Union. Cette procédure est le vecteur essentiel du dialogue entre les juges, d'un dialogue que l'on peut qualifier de vertical. La réponse apportée par la Cour donne au juge national les outils dont il a besoin pour résoudre le litige en ayant la certitude, ou au moins une garantie élevée, de le régler dans le respect du droit de l'Union et ceci contribue à la sécurité juridique. Pour autant, cette forme de coopération verticale entre les juges est-elle l'alpha et l'oméga ? Rend-elle vaine une autre forme de dialogue, que l'on pourrait qualifier d'horizontal ?

Nous ne le pensons pas, et cela pour au moins deux raisons. Il serait d'une part inutile et même contre-productif de faire un usage excessif de la procédure de la question préjudicielle, qui alourdirait exagérément la tâche de la Cour de justice et l'éloignerait de l'essentiel. Il serait d'autre part regrettable que les jurisprudences construites par les juridictions suprêmes nationales dans le champ du droit de l'Union, qui sont le fruit d'importants travaux de recherche et de réflexion, demeurent ignorées des autres juridictions nationales, alors qu'elles peuvent leur

donner des clés d'analyse très riches. Dès lors qu'un point de droit européen n'a pas encore été tranché par la Cour de justice mais que cette même question a été examinée par une juridiction nationale suprême, le jugement rendu par celle-ci constitue un indice très important. Nous touchons précisément ici au cœur du projet associatif de l'ACA qui est, dans le champ du droit public, de compléter et enrichir le dialogue vertical et institutionnel entre la Cour de justice et le juge national par un dialogue horizontal, informel et pragmatique associant les juridictions administratives suprêmes des Etats membres et le juge européen.

Notre association a pour ambition d'aider à faire vivre et à dynamiser ce dialogue entre les juges chargés au sein des Etats membres d'exercer le contrôle juridictionnel de l'action administrative. Elle le fait :

- en organisant des colloques et séminaires permettant à des juges de débattre sur des sujets d'intérêt commun, ces travaux étant le plus souvent possible ouverts à des praticiens et universitaires ;
- en exploitant des bases de données ;
- en encourageant les échanges et partages d'expérience entre les juges, sous forme de visites d'étude ou de forum sur Internet.

Afin de mener à bien ses activités, l'ACA a la chance de pouvoir s'appuyer sur une expérience et un savoir-faire particulièrement solides. Le « vade-mecum 2012 » qui vous sera distribué aujourd'hui donne une vue d'ensemble de nos activités et retrace les sujets traités lors des colloques et séminaires passés organisés par l'ACA depuis sa création. Ceci illustre toute la richesse des thèmes ainsi abordés.

2. Je souhaiterais à présent évoquer quelques sujets soit transversaux soit sectoriels qui constitueront nos principaux axes de travail pour les deux années à venir.

La présidence française s'emploiera tout d'abord à faire avancer les réflexions autour de certains thèmes transversaux. Je me bornerai à en citer quatre.

Je mentionnerai en premier lieu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La transmission de relais entre les présidences espagnole et française a donné lieu à un très riche colloque consacré à la Charte qui s'est tenu à Madrid le 25 juin. L'application de ce texte novateur n'a certes pas encore donné lieu à d'abondantes jurisprudences des cours administratives suprêmes des Etats membres ; toutefois le colloque de Madrid a été marqué par des échanges denses, portant notamment sur le champ d'application de la Charte et sur l'adéquation entre sa mise en œuvre et les procédures existantes, en particulier la question préjudicielle. La question sensible et complexe de l'application de la Charte qui est un texte très récent donnera probablement lieu, au cours des deux années à venir, à un approfondissement des échanges intervenus à Madrid la semaine dernière.

L'amélioration de la qualité de la justice devrait constituer un champ d'étude très important. La justice est un service public et, comme l'ensemble des services publics, elle se doit de remplir des conditions d'efficacité. Elle doit améliorer la lisibilité et l'intelligibilité de son fonctionnement. Gérer efficacement les juridictions suppose de bien maîtriser des indicateurs de gestion et de performance. Il ne s'agit pas de transposer artificiellement une culture d'entreprise privée au sein des juridictions, dont les missions sont très différentes. Toutefois une justice de qualité est une justice qui respecte le modèle du procès équitable : c'est une justice qui se conforme aux principes d'indépendance, d'impartialité, d'accessibilité, d'égalité des armes. C'est une justice dont les raisonnements sont rigoureux en droit mais qui parvient aussi à maîtriser ses délais de jugement et à gérer de manière active et non statique les stocks d'affaires pendantes devant les juridictions. Il y a donc là matière à des échanges de

bonnes pratiques auxquels l'ACA entend prendre part. De même, le management des juridictions, la manière dont elles sont financées et administrées, à quelle distance des autres pouvoirs publics, pourrait mériter aussi une étude approfondie.

L'accès au droit est un volet d'action qui suscite le plus grand intérêt de l'ACA. Un progrès important a été récemment accompli en rendant accessible Dec. Nat., base de données de l'ACA, via le portail Eur Lex. Je rappelle par ailleurs que l'ACA s'intéresse de près au projet ECLI relatif au référencement de la jurisprudence à l'échelle de l'ensemble de l'Union européenne. Si les enjeux techniques à surmonter ne sont pas négligeables, la réalisation d'un tel projet pourrait faire accomplir un progrès considérable en faveur de tous les justiciables européens. Notre association continuera à y prendre une part active au cours des deux années à venir.

Il nous semble également important de travailler sur les perspectives offertes par l'émergence d'un droit administratif européen. Au regard des relations entre les administrations et les citoyens, on voit se dessiner à l'intérieur de l'Union européenne un certain nombre de règles convergentes résultant notamment des principes généraux du droit de l'Union issus de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, et certainement demain de la Charte des droits fondamentaux. Ceci pourrait conduire à terme à définir un corpus de droits et d'obligations auquel les administrations, y compris nationales, devraient se conformer, lorsqu'est en cause un acte administratif nécessaire à l'application du droit de l'Union. Il nous semble que l'ACA ferait œuvre utile si elle contribuait à préciser les contours de ce droit administratif européen en devenir.

Au cours des deux années à venir, nous nous efforcerons également de développer les activités de l'ACA destinées à approfondir certains thèmes sectoriels. Je me bornerai à en mentionner trois.

Le droit européen de l'environnement constituera l'un de nos thèmes prioritaires pour les deux années à venir. C'est d'ailleurs le droit de l'environnement qui donnera lieu au tout premier évènement, qui aura lieu ici même à Bruxelles le 23 novembre prochain. Le titre du séminaire sera : « Accès à la justice et organisations juridictionnelles dans le contentieux de l'environnement : spécificités nationales et influences du droit de l'Union européenne ». Deux tables-rondes seront respectivement consacrées à l'accès à la justice en matière d'environnement et à la place du juge face aux spécificités du contentieux de l'environnement. J'aurai l'honneur d'ouvrir les travaux de ce séminaire avec M. Potočnik, commissaire à l'Environnement.

Un autre important domaine auquel nous comptons nous intéresser s'inscrit dans la cadre de la mise en place de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice et concerne plus spécialement le droit des étrangers. Dans un grand nombre d'Etats membres, les juridictions chargées du contrôle des décisions prises par les autorités administratives vis-à-vis des étrangers doivent gérer des contentieux de masse qui imposent de concilier des impératifs quantitatifs et qualitatifs. En effet, dans ce domaine tout particulièrement, l'efficacité du traitement rapide des affaires ne saurait conduire à réduire l'exigence de la qualité des jugements. Un champ d'étude important vis-à-vis du droit de l'Union européenne est celui des demandes d'asile, dès lors que l'Union a fixé par des règlements les garanties minimales dont les demandeurs d'asile doivent bénéficier dans tous les Etats membres. L'application de ces textes soulève de nombreuses questions et il serait opportun que l'ACA organise à ce sujet entre ses membres des échanges sous forme de séminaires ou de forum sur Internet.

Les pouvoirs publics exercent enfin d'importantes prérogatives en matière de régulation économique et ces pouvoirs doivent être exercés en conformité avec le droit de l'Union européenne. Si ce contrôle juridictionnel n'est pas exercé de manière cohérente et homogène, ce sont plusieurs objectifs essentiels des traités tels que la liberté d'établissement, la libre circulation et la libre concurrence qui se trouveraient remis en cause. Chacun peut comprendre qu'au regard du contrôle des marchés publics ou des règles applicables aux services publics tels que l'énergie ou les transports, le contrôle exercé par le juge dans le champ de la régulation économique est essentiel au respect des traités. C'est un autre domaine dans lequel l'ACA est à même de favoriser de fructueux échanges entre ses membres et ainsi de contribuer à créer un environnement juridique propre à inspirer confiance aux investisseurs et donc à favoriser la reprise de la croissance économique en Europe.

En conclusion j'espère avoir su vous faire partager une double conviction :

- l'ACA aide le juge national à être un acteur éclairé et dynamique de la construction européenne, au service des buts poursuivis par l'Union ;
- l'ACA contribue à créer les conditions d'une plus grande sécurité juridique et d'une meilleure efficacité de la justice qui sont elles-mêmes des leviers du progrès économique à l'échelle de l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne.

Ceci justifie pleinement, à mes yeux, que la coopération entre les institutions européennes et l'ACA soit poursuivie et si possible amplifiée. C'est naturellement dans cet esprit qu'en étroite coordination avec Yves Kreins et le secrétariat général de l'ACA j'exercerai la présidence de notre association pour les deux années à venir.

Je vous remercie.