

Raad
vanState



**Séminaire organisé par le Conseil d'État des
Pays-Bas et l'ACA-Europe**

“Better Regulation”

La Haye 15 mai 2017

Rapport final



Séminaire cofinancé par le programme « Justice » de l'Union Européenne

Séminaire ACA « Mieux légiférer »

Le 15 mai 2017, La Haye a accueilli un séminaire ACA dont le thème était « Mieux légiférer ». Ce séminaire était organisé par le Conseil d'État des Pays-Bas et se tenait dans la Ridderzaal (*la Salle des chevaliers*), au cœur de l'ensemble historique du Binnenhof (*la cour intérieure*). Cette Ridderzaal joue un rôle de premier plan dans la vie politique néerlandaise. Chaque année, c'est dans cette salle que, le troisième jeudi de septembre, le roi s'adresse à l'assemblée plénière du Parlement, réunissant députés et sénateurs, et y prononce le Troonrede (*discours du Trône*), qui marque l'ouverture de la session parlementaire. Dans cette déclaration de politique générale, le gouvernement, par la voix du souverain, revient sur l'année écoulée et présente sa politique et ses projets de lois pour l'année à venir. Comme le Binnenhof abrite aussi les bureaux du Premier ministre et le ministère des Affaires générales (qui englobe entre autres le cabinet du Premier ministre), en fin de journée, les membres de l'ACA participant à ce séminaire ont été reçus par le Premier ministre en personne.

Session du matin

En préalable au séminaire, presque tous les membres de l'ACA avaient répondu au questionnaire envoyé, dont l'objet était de recenser les mécanismes existants, au niveau national, dont l'objet est l'amélioration de la qualité de la législation. Dans ce questionnaire, les membres de l'ACA devaient décrire les mécanismes en place dans leur pays, permettant de formuler des contributions et des retours d'informations sur toute nouvelle législation ou projet de loi et sur la législation en vigueur. La discussion des rapports de chaque pays en réponse au questionnaire était prévue pour l'après-midi. Le matin, les débats portaient sur le programme « Mieux légiférer » de la Commission européenne et sur les mécanismes existant au niveau européen.

Dans son discours d'ouverture, le vice-président du Conseil d'État néerlandais et actuel président d'ACA Europe a souhaité la bienvenue à tous les participants. Il a ensuite présenté le thème et le programme du séminaire, et a évoqué l'histoire et la fonction de la Ridderzaal. Ce mot de bienvenue a été suivi par une allocution de Monsieur Timmermans, premier vice-président de la Commission européenne, dans laquelle il revenait sur l'importance de l'État de droit au sein de l'Union européenne, sur l'agenda de la Commission européenne en termes de meilleure réglementation et sur les mécanismes déjà existants permettant d'améliorer la qualité de la législation de l'UE.

Monsieur Timmermans a abordé aussi les fonctions de consultation et d'évaluation d'impact dans le contexte de la législation de l'UE et les efforts de la Commission en termes de processus d'élaboration des politiques basés sur des données factuelles.

Monsieur Rennert a souligné quant à lui la réticence des juridictions et des juges allemands à jouer un rôle dans le processus législatif, une retenue qui s'inscrit dans le droit fil de principes fondamentaux, tels que le principe de la séparation des pouvoirs et le devoir de réserve du corps judiciaire. Les juridictions et les juges ne sont cependant dénués de toute influence en termes de qualité de la législation, puisqu'ils sont par définition dans une position leur permettant - dans les décisions qu'ils rendent -, de commenter et le cas échéant, de trancher des questions liées à la légalité et à la qualité des normes en vigueur. L'expression la plus forte de ce rôle est l'annulation de la loi en question. Le législateur a ensuite la possibilité de réagir en modifiant les règles existantes ou en adoptant une nouvelle règle, en évitant cette fois la faute ayant mené à l'annulation. Cette forme de dialogue entre les pouvoirs judiciaire et législatif est plus en accord avec le rôle du corps judiciaire en tant qu'arbitre indépendant, neutre et objectif dans le processus politique. Le juge Rennert précisait cependant que dans quelques cas de figure, le ministère allemand de la Justice demande parfois son avis à la Cour administrative fédérale (*Bundesverwaltungsgericht*), en particulier lorsqu'il s'agit de règles touchant à l'organisation des tribunaux. Mais même dans ces cas, l'avis rendu n'est souvent pas suivi. Monsieur Rennert estime qu'à terme, l'autorité

et le degré d'acceptation des décisions judiciaires pâtiraient d'une participation plus fréquente et plus étroite des juridictions et des juges au processus législatif.

Observations finales

Ce séminaire a apporté une contribution, à la fois opportune et utile, à la discussion sur l'amélioration de la réglementation au sein de l'Union européenne. Tous les participants partagent la même conclusion quant au rôle non négligeable que joue l'existence de législations complexes et inefficaces dans l'actuel processus croissant d'aliénation entre les gouvernements et leurs citoyens. La Commission européenne considère que c'est là l'une des causes du « relâchement » notable et croissant de la relation entre l'Union européenne et ses citoyens. Une évolution particulièrement préoccupante dans un contexte marqué par la montée en puissance des mouvements populistes, qui s'opposent à l'idée même de coopération européenne et plaident en faveur d'un retour à des solutions nationalistes. Il ne faut pas non plus perdre de vue que la nécessité de trouver constamment des compromis entre vingt-huit systèmes juridiques et politiques différents au sein de l'Union européenne, ne facilite pas la tâche en termes de qualité de la législation européenne. C'est dans ce contexte qu'il convient de replacer le programme « Mieux légiférer » de la Commission européenne.

L'une des conclusions que l'on peut tirer de ce séminaire est que dans les pays membres de l'ACA, divers mécanismes et modalités sont en place, qui permettent d'améliorer la qualité de la législation, dans lesquels les juges ou le corps judiciaire jouent à différents degrés un rôle variable selon les pays. Un certain nombre d'États membres de l'ACA se sont dotés d'institutions chargées de manière spécifique de l'évaluation indépendante de la qualité juridique des législations envisagées. Dans d'autres États membres de l'ACA, il existe des mécanismes permettant aux juges de signaler des faiblesses et des difficultés de la législation en vigueur. Jusqu'ici aucun mécanisme de ce type n'existe au niveau de l'Union européenne. A l'heure actuelle, il n'y a en effet pas d'évaluation indépendante de la qualité juridique des législations envisagées, ni de procédures permettant de signaler les problèmes rencontrés par le corps judiciaire dans l'application de la législation en vigueur.

Comme monsieur Timmermans l'évoquait, les juridictions et juges au niveau national pourraient jouer un rôle beaucoup plus actif dans l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de la législation européenne. A l'issue de ce séminaire, plusieurs participants ont exprimé leur souhait de poursuivre cette discussion afin de déterminer si les membres d'ACA-Europe pourraient, de manière collective ou individuelle, contribuer d'une manière ou d'une autre à l'amélioration constante de la législation au niveau national et au niveau européen. Certains participants ont même précisé qu'ils étaient prêts à participer à un groupe de travail qui serait chargé d'explorer la suite éventuelle à donner à ces discussions. Un des points qui ressort de l'allocution de monsieur Timmermans est notamment que la Commission accueillerait favorablement une participation plus active des juridictions nationales dans l'identification des lacunes, des insuffisances et des imperfections de la législation européenne actuellement en vigueur, et des difficultés rencontrées dans son application. Il pourrait par conséquent être utile d'examiner les possibilités de contributions de ce type par les membres de l'ACA, à la fois dans leur rôle consultatif et dans leur rôle juridictionnel.

A cette fin, un certain nombre de suggestions seront formulées lors de la prochaine réunion du conseil d'administration d'ACA-Europe.