

## ***L'accès aux normes de l'Union, composante de leur application directe***

---

AURÉLIEN RACCAH

*Doctorant en droit, Institut Universitaire Européen*

Plus que son *Discours préliminaire au Code civil*, la pensée de Portalis n'a guère subi l'altération du temps lorsqu'il demandait « Quelle est la nation à laquelle des lois simples et en petit nombre aient longtemps suffi ? »<sup>1</sup>. Deux siècles de réglementation l'auraient même raffermie. Bien que justifiée, l'inflation normative dans les États dits « de droit » ne va néanmoins pas sans maux. L'accessibilité d'un droit, à la fois unique par son système et multiple dans ses sources, s'avère être un défi majeur pour satisfaire son exigence d'effectivité. L'Union européenne n'y échappe pas, loin s'en faut. La production accrue de normes communautaires s'accompagne inexorablement d'une responsabilisation des composantes de la société : personnes physiques ou morales, publiques ou privées... Bruxelles n'en néglige aucune. De manière générale, « une interruption de l'accroissement de la production normative n'est pas en vue »<sup>2</sup>. Accentuée par cette tendance, la multiplication des sources de droit nuit à la compréhension des obligations de chacun. En ce sens et en vue de leur effectivité, produire des normes en droit inclurait la prise de mesures assurant leur connaissance, *via* un effort accru en faveur de leur publicité et de leur clarté. Si l'UE<sup>3</sup> et certains de ses États membres

---

<sup>1</sup> Jean-Étienne PORTALIS, *Discours préliminaire au projet du Code civil*, 1<sup>er</sup> pluviôse an IX (21 janvier 1801), Bordeaux, éd. Confluences, 2004, p. 19.

<sup>2</sup> Christian TOMUSCHAT, « Normenpublizität und Normenklarheit in der Europäischen Gemeinschaft », in Wilhelm GREWE c.a., *Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit*, Nomos, 1981, p. 462: « Ein Abbruch des Wachstums der Normenproduktion ist nicht in Sicht ».

<sup>3</sup> De nombreuses mesures ont ainsi été adoptées pour améliorer la transparence de l'action législative de l'Union. Suite à la déclaration n° 17 *relative au droit d'accès à l'information* annexée au Traité de Maastricht et à plusieurs Conseils européens, la Commission et le Conseil ont approuvé, le 6 décembre 1993, un code de conduite concernant l'accès du public aux documents du Conseil et de la Commission, visant à fixer les principes régissant l'accès aux documents qu'ils détiennent. Cf. CJCE, 6 mars 2003, *Interporc/Commission*,

semblent accorder à la transparence une véritable branche du droit protégeant l'accès aux droits des administrés<sup>4</sup>, nous la distinguerons de l'accès au droit comme composante même de la norme, et plus précisément, de sa conformité. Plus que l'accès « matériel » aux normes, le débat juridique porte plutôt sur l'accessibilité à la « substance » normative, c'est-à-dire sur la qualité de la norme.

Accordons-nous préliminairement à considérer qu'une norme juridique se caractérise par sa finalité, c'est-à-dire le but poursuivi, sa validité, en ce qu'elle tire son habilitation d'une norme supérieure préexistante, sa conformité, *via* des moyens (organes d'application, procédures et mesures juridiques adéquates) appropriés à sa finalité, et sa sanction qui permet d'assurer son application. Quant à l'effectivité du droit – à distinguer de l'efficacité qui relève d'une appréciation d'ordre moral – elle poursuit l'objectif de l'existence des trois critères précédemment énoncés. En d'autres termes, l'effectivité consiste, dans un système donné, en l'assurance d'une application de chaque norme, valide en droit, conforme à sa finalité et, à terme, sanctionnée en cas de mauvaise exécution, voire de non-exécution.

Au sein de l'UE, le principe d'effectivité trouve son expression dans l'article 10 CE invitant les États membres à prendre « toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant » des dispositions des traités, des directives, des règlements et des décisions de l'Union. La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) lui a ajouté l'interprétation suivante : « les règles du droit communautaire doivent déployer la plénitude de leurs effets, d'une manière uniforme dans tous les États membres, à partir de leur entrée en vigueur et pendant toute la durée de leur validité »<sup>5</sup>. Plénitude et uniformité des normes juridiques appartiennent à la définition du principe d'effectivité. Elles constituent des caractéristiques en dépit desquelles le droit ne saurait exister. Un droit qui ne

---

aff. C-41/00 P. Cf., en ce sens, la directive 2003/98/CE du Parlement et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public.

<sup>4</sup> Dans l'Europe des 15, douze États membres disposent de règles propres à l'accès aux documents administratifs. Sept en font un droit constitutionnellement protégé (Suède, Finlande, Pays-Bas, Belgique, Espagne, Portugal et Grèce), les autres ayant simplement légiféré en la matière. En Allemagne, les Länder avaient pris le pas à partir de 1998, avant que ne soit publiée une loi fédérale du 5 septembre 2005 relative à la liberté d'information – *Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes oder Informationsfreiheitsgesetz* (IFG). En France, le droit à la transparence administrative repose principalement sur trois lois : Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés 1978 ; Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public ; Loi du 11 juillet 1979 n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public. Cf. Frank RIEMANN, *Die Transparenz der Europäischen Union*, Duncker & Humblot, Band 146, 2004, pp. 23-40 – *Teil I Grundlegung zum Zugangsrecht*.

<sup>5</sup> CJCE, 9 mars 1978, *Amministrazione delle finanze dello Stato / Simmenthal*, *Rec.* 1978, p. 629, point 14.

déploierait pas pleinement ses effets et dont l'application serait variable, ne serait pas valable.

Le développement de l'application directe des règlements et décisions<sup>6</sup>, d'une part, des directives et dispositions des traités « inconditionnelles et suffisamment précises »<sup>7</sup>, d'autre part, s'inscrit clairement dans cette perspective<sup>8</sup>. Issue d'un raisonnement jurisprudentiel combinant primauté et effet direct, la théorie de l'applicabilité directe du droit communautaire qualifie ces dispositions de « source immédiate de droits et d'obligations » pour « tous les organes de l'administration, y compris les autorités décentralisées, telles les communes »<sup>9</sup>. Soulignons à cet effet que la notion d'« effet direct » se distingue de celle l'« application directe ». L'« effet direct » renvoie aux *droits* des particuliers d'invoquer *immédiatement* le bénéfice des droits créés par l'UE, tandis que l'« application directe » concerne l'*obligation* des autorités administratives de mettre en œuvre *directement* les normes visées. Cette approche doit conduire lesdits organes, en cas de conflit de normes, à écarter les normes nationales contraires pour se fonder directement sur les normes de l'Union<sup>10</sup>. La transcription systématique du droit dérivé de l'Union par des actes nationaux est jugée superflue et nuisible. Engels aurait dit que « l'État n'est pas aboli, il s'éteint »<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Article 249 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

<sup>7</sup> CJCE, 5 avril 1979, *Ministère public contre Tullio Ratti*, aff. 148/78, *Rec.* 1979, p. 1629, point 20 ; CJCE, 26 janvier 1984, *Clin-Midy/Belgique*, aff. 301/82, *Rec.* p. 251, point 29 ; CJCE, 7 juillet 1981, *Rewe*, aff. 158/80, point 43.

<sup>8</sup> Pour une première approche juridique de l'applicabilité directe, voir Léontin-Jean CONSTANTINESCO, *L'applicabilité directe dans le droit de la CEE*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1970, 145 p. (réédité en 2006, édition Bruylant, Bruxelles).

<sup>9</sup> CJCE, *ibid.*, aff. 103/88, point 32.

<sup>10</sup> Dans son arrêt *Simmenthal* précité, la CJCE a souligné que les normes communautaires « directement applicables ont pour effet, dans leurs rapports avec le droit interne des États membres [...] de rendre inapplicable de plein droit du fait même de leur entrée en vigueur toute disposition contraire de la législation nationale existante ». Cf. le développement à l'égard de la mise à l'écart de la norme nationale par les autorités décentralisées : CJCE, 29 avril 1999, *Erich Ciola/Land Vorarlberg*, aff. C-224/97 ; CJCE, *Kühne & Heitz NV/Productschap voor Pluimvee en Eieren*, aff. C-453/00. En outre, la Cour rappelle régulièrement que des mesures de transposition ne doivent pas être systématiques. Cf. CJCE, 23 mai 1985, *Commission/Allemagne*, aff. 29/84, point 23 : « La transposition d'une directive n'exige pas nécessairement une action législative dans chaque État membre. En particulier, l'existence des principes généraux de droit constitutionnel ou administratif peut rendre superflue la transposition par des mesures législatives ou réglementaires spécifiques à condition, toutefois, que ces principes garantissent effectivement la pleine application de la directive par l'administration nationale et qu'au cas ou la directive vise à créer des droits pour les particuliers, la situation juridique découlant de ces principes soit suffisamment précise et claire et que les bénéficiaires soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et, le cas échéant, de s'en prévaloir devant les juridictions nationales ». Cf. CE, 6 février 1998, *M. Tête et association de sauvegarde de l'ouest lyonnais*, n° 138777, *Rec.* p. 30 ; BVerfGE 73, *Solange II*, 339/368.

<sup>11</sup> Friedrich ENGELS, *Anti-Dühring*, Éd. sociales, 1878, p. 319.

Cependant, une telle mise à l'écart par les autorités administratives apparaît souvent délicate dès lors que ces dernières sont principalement soumises au droit national.

Cette conjonction entre la multiplication parallèle des sources du droit et des organes d'application directe nuit à la lisibilité de l'ordre juridique de l'Union. L'augmentation des responsabilités liées aux obligations communautaires n'est guère accompagnée d'une implication accrue des nouvelles autorités compétentes dans le processus législatif de l'Union. Celles-ci, à l'instar des autorités régionales et locales, ne disposent pas du même accès au droit de l'Union, ni des mêmes connaissances juridiques. Le personnel administratif s'avère souvent en sous-effectif, mal formé aux rouages institutionnels bruxellois et faiblement équipé en électronique. De ces insuffisances techniques peuvent naître des incompréhensions juridiques, affectant l'effectivité des normes européennes et augmentant les risques de contentieux. Les institutions européennes tentent irrémédiablement de trouver des solutions juridiques.

Nous aborderons différents problèmes liés à l'accès à la connaissance des normes de l'Union, en rejoignant le constat « qu'il existe peu de connaissance approfondie sur la manière dont le droit communautaire dérivé est actuellement structuré »<sup>12</sup>. En effet, implicites et indirectes, les conséquences des normes dérivées des traités de l'Union sur la répartition interne des compétences sont trop souvent négligées.

Afin d'éviter tout malentendu, précisons que la sécurité juridique des individus renvoie à une autre problématique qu'il ne s'agit pas d'aborder ici. En effet, à l'égard des personnes privées, la problématique de l'accès au droit, notamment axée sur la transparence et la justiciabilité de leurs droits, diverge sensiblement de celle adossée aux personnes publiques, généralement dotées d'un pouvoir de création de normes, orientant le débat vers les problèmes de qualité et de concrétisation du droit de l'Union. La présente contribution pose, en premier lieu, les complexités juridiques auxquelles sont confrontées les autorités administratives chargées de mettre en œuvre le droit de l'Union (I), puis, en second lieu, reprenant point par point les problèmes préalablement soulevés, s'intéresse aux moyens juridiques qui ont permis, permettent et permettraient d'améliorer l'accessibilité et la compréhension des normes de l'Union par les organes sommés de les mettre directement en œuvre (II).

---

<sup>12</sup> A. Von BOGDANDY, F. ARNDT & J. BAST, "Legal Instruments in European Union Law and their Reform: A Systematic Approach on an empirical Basis", in *Yearbook of European Law*, 2004, n° 23, p. 92: "There is little detailed knowledge of how current derived [EU] law is actually structured".

## I – UNE INFLATION NORMATIVE COURONNÉE D'UN ÉCLATEMENT DES COMPÉTENCES

L'existence d'un important corpus législatif tant communautaire que national supporté par les autorités administratives des États membres est au cœur de la problématique (1). L'adage *nullum censitur ignorare legem* devient une utopie. Nulle autorité n'est effectivement censée ignorer la réglementation qu'elle doit appliquer. Pour autant, comment des structures administratives plus petites peuvent-elles assurer l'intégration de normes plus éparses ? Nous relevons les difficultés que rencontrent en particulier les autorités régionales et locales (2).

### 1) *Un inestimable et complexe acquis communautaire et national*

Sans prétendre à leur exhaustivité, nous tenterons ici de lister les complexités juridiques de l'ordre juridique communautaire et présenterons les moyens d'y répondre en seconde partie.

Au sein de l'UE, le constat de l'inflation normative est général. L'empilement, en son sein, d'autorités habilitées à produire des normes y contribue substantiellement. La production normative des institutions européennes focalise souvent les attentions en raison, paradoxalement, de la publication fréquente de l'acquis communautaire. Fin 2007, la Commission européenne a établi le bilan suivant : « Le corpus législatif est imposant – plus de 9 000 mesures législatives dont près de 2 000 sont des directives nécessitant chacune de 40 à plus de 300 mesures de transposition dans la législation nationale et régionale. L'UE regroupe 27 administrations nationales et plus de 70 régions autonomes »<sup>13</sup>. Bien que la comparaison apparaisse délicate, en France, la direction des Journaux officiels recense, fin 2006, dans sa base *Legifrance* « 21 744 textes comportant au moins une disposition normative : 73 codes, 2 145 lois, 452 décrets-lois et ordonnances et 19 147 décrets »<sup>14</sup>. À cette inflation normative s'ajoute également une prolifération des instruments juridiques. En Allemagne, la première partie du *Bundesgesetzblatt*, journal officiel fédéral, regroupant les lois et règlements fédéraux, les décisions de la *Bundesverfassungsgericht*, les décrets (*Anordnungen und Erlasse*) du Président de la République, les règlements du Bundestag et du Bundesrat..., et la deuxième consacrée au droit international, comptent plus de 30 000 documents tandis que le droit des 16 Länder embrasse plus de 290 000 documents<sup>15</sup>. Impressionnants en apparence, ces chiffres le sont sûrement plus dans le fond. Une norme pouvant

<sup>13</sup> Communication de la Commission « *Pour une Europe des résultats – Application du droit communautaire* », du 5 septembre 2007, COM(2007) 502 final, p. 3.

<sup>14</sup> Direction des Journaux officiels, Rapport annuel 2006, p. 15.

<sup>15</sup> <http://bundesrecht.juris.de> et <http://juris.de>

comporter un nombre infini de dispositions juridiques, les différents recensements normatifs ne contiennent aucune information substantielle. De plus, il faudrait y ajouter les jurisprudences de l'ensemble des tribunaux nationaux et européens. Dès lors, un calcul précis du corpus normatif des ordres juridiques contemporains se révèle impossible. Seule leur codification, *via* un travail de regroupements thématiques, offre une meilleure lisibilité et améliore leur mise en œuvre.

Dans ce magma normatif, l'interconnexion de ces normes entre elles et la clarification de leur rapport hiérarchique les unes aux autres constituent un autre point primordial qui manque souvent dans la relation entre le droit dérivé de l'Union et leurs mesures nationales d'application. Le constat établi montre effectivement l'attachement aux références juridiques nationales des autorités administratives, au détriment des normes de l'Union, qui, néanmoins, priment sur elles. Des professeurs allemands expliquent ce défaut d'ajustement par le fait qu'« En Europe continentale, les structures fondamentales du droit public national ont été construites sur la hiérarchisation scientifique d'instruments juridiques disponibles aux autorités publiques. Dans la doctrine juridique européenne, au contraire, les instruments juridiques supranationaux ont attiré beaucoup moins d'importance »<sup>16</sup>. L'apparence d'un détachement des normes supranationales vis-à-vis des hiérarchies des normes nationales peut parfois s'avérer problématique. Pour amoindrir cette difficulté, les visas des normes nationales devraient se référer plus systématiquement aux normes européennes qu'elles mettent en œuvre.

Comme a pu le relever le Professeur Tomuschat en 1981<sup>17</sup>, à l'origine des incompréhensions se trouve moins la parcimonie des sources du droit que la surabondance du matériel juridique qui rend confus la maîtrise du droit par les intéressés. La délimitation entre directives et règlements communautaires s'estompe, de même que celle existant entre loi et règlement national perd de sa pertinence lorsqu'il s'agit d'appliquer des normes supra-nationales qui accordent une faible marge d'appréciation aux autorités nationales. Accentuée par les exigences d'application directe, la division des compétences ne dépend plus de la distinction entre pouvoir législatif et pouvoir réglementaire, mais des domaines de compétences attribuées aux différentes autorités.

---

<sup>16</sup> A. Von BOGDANDY, F. ARNDT & J. BAST, précité, 2004, p. 91: « *In continental Europe, the fundamental structures of national public law have been built on the scholarly systemization of the legal instruments available to public authorities. In European legal scholarship, in contrast, the supra-national legal instruments have attracted rather peripheral attention* ».

<sup>17</sup> Christian TOMUSCHAT, « *Normenpublizität und Normenklarheit in der Europäischen Gemeinschaft* », in W. GREWE e.a., *Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit*, Nomos Verlagsgesellschaft, 1981, p. 46: « *Der Grund ist nicht die Kargheit der Quellen, sondern im Gegenteil die Überfülle des Rechtsmaterials, in dem die Betroffenen die Übersicht zu verlieren drohen* ».

Cet excédent normatif s'explique également par des abrogations trop rares des normes devenues obsolètes. La mise à l'écart par les autorités administratives exigée par les juridictions comble difficilement la conservation de normes nationales qui, sans être expressément illégales, ont perdu de leur validité. C'est l'inconvénient de la théorie de l'applicabilité directe de faire primer le droit communautaire sans pour autant rendre le droit national contraire illégal et les abrogations systématiques.

Enfin, nous soulignons une dernière complexité, née des organisations internationales, d'ordre linguistique et culturel. Si les directives et règlements communautaires sont généralement traduits dans les 23 langues officielles de l'Union européenne, nombreux sont les documents de travail des institutions, de même que la jurisprudence des cours, qui ne peuvent jouir des mêmes faveurs<sup>18</sup>. L'impossibilité technique de traduire tous les documents de l'Union implique des connaissances linguistiques adaptées de la part des autorités nationales. Or, à chaque langue correspond sa culture juridique, sa terminologie<sup>19</sup>. Par conséquent, la prise en considération des distinctions terminologiques et des conséquences juridiques encourues représente un défi supplémentaire dans le processus législatif communautaire. L'incompatibilité des « sociétés d'économie mixte » (SEM) français à la terminologie juridique bruxelloise en a été l'illustration. Les SEM<sup>20</sup>, dont le capital est majoritairement détenu par une collectivité publique (État ou collectivité territoriale) et pour partie par des partenaires privés, correspondaient difficilement aux différentes catégories créées par le droit communautaire de la concurrence. La CJCE a dû intervenir à plusieurs reprises pour interpréter le droit des SEM conformément à ces règles<sup>21</sup>.

## 2) L'accessibilité aux normes de l'Union par les autorités régionales et locales

Concernées par ces complexités juridiques du fait de leur statut d'organes d'application directe du droit communautaire<sup>22</sup>, les autorités régionales et locales (ARL) connaissent aujourd'hui un important contentieux communautaire, entre

---

<sup>18</sup> La Commission compte à elle seule 1 750 linguistes.

<sup>19</sup> L'Union européenne a créé une base de données terminologiques multilingue disponible sur internet : <http://iate.europa.eu>

<sup>20</sup> Loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 *relative aux sociétés d'économie mixte* ; loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 *tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales*.

<sup>21</sup> CJCE, 7 décembre 2000, *Telastra Verlags*, aff. C-324/98, *Rec. p. I-10745* ; CJCE, 18 novembre 1999, *Teckal*, aff. C-107/98, *Rec. p. I-8121* ; CJCE, 11 janvier 2005, *Stadt Halle*, aff. C-26/03, *Rec. p. I-1*.

<sup>22</sup> CJCE, 22 juin 1989, *Fratelli Costanzo/Commune di Milano*, aff. 103/88, *Rec. p. 1839* ; CJCE, 29 avril 1999, *Erich Ciola/Land Vorarlberg*, aff. C-224/97.

autres<sup>23</sup>, dans les domaines des marchés publics<sup>24</sup>, des aides d'État<sup>25</sup>, de l'environnement<sup>26</sup>, des fonds structurels<sup>27</sup> et des transports<sup>28</sup>. Ces nombreuses affaires révèlent d'importants dysfonctionnements des processus d'intégration du droit de l'Union par les autorités compétentes, souvent retranchées entre des références juridiques nationales et des moyens structurels limités pour accéder à l'information (formation des fonctionnaires lacunaire en matières européennes, accès à l'informatique et à Internet, dématérialisation des documents). L'enjeu est d'assurer une application homogène du droit communautaire avec des organisations territoriales et des répartitions de compétences hétérogènes.

Une affaire récemment portée devant les juridictions communautaires a illustré les difficultés d'accès aux documents des institutions rencontrées par une autorité régionale. Le *Landtag*, assemblée régionale allemande, du Schleswig-Holstein s'était premièrement adressée à la Cour de justice<sup>29</sup> pour contester le refus opposé par la Commission européenne à sa demande d'accès à une analyse juridique relative à un projet de décision-cadre sur le stockage des données privées<sup>30</sup>. Le directeur général du service juridique de la Commission avait rejeté cette demande d'accès et transmis

---

<sup>23</sup> CJCE, 18 juillet 2007, *Commission/Autriche*, aff. C-517/06, sur la réutilisation des informations dans le secteur public dans les *Länder* de Styrie et de Salzbourg.

<sup>24</sup> CJCE, 18 juillet 2007, *Commission/Allemagne*, aff. C-503/04, concernant le droit des marchés publics dans la ville de Braunschweig.

<sup>25</sup> CJCE, 20 septembre 2007, *Commission/Espagne*, aff. C-177/06 concernant la non-conformité des régimes d'aides d'État dans trois provinces espagnoles ; CJCE, 6 octobre 2005, *Scott/Commission*, aff. C-276/03.

<sup>26</sup> CJCE, 31 janvier 2008, *Commission c. France*, aff. C-147/07 sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine dans trois départements ; CJCE, 12 juillet 2007, *Commission/Autriche*, aff. C-507/04 concernant l'application de la directive « oiseaux sauvages » dans différents *Länder* ; CJCE, 1<sup>er</sup> février 2007, *Commission/Royaume-Uni*, aff. C-199/04 sur l'évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement au Pays de Galles ; CJCE, 26 octobre 2006, *Commission/Finlande*, aff. C-159/06 sur l'évaluation des incidences de programmes sur l'environnement et C-154/06 pour manquement à l'application de la directive DEEE dans les îles d'Åland.

<sup>27</sup> CJCE, 22 mars 2007, *Regione Siciliana/Commission*, aff. C-15/06 P, *Rec.*2007, p. I-2591 sur la reprise des fonds attribués à la région dans le cadre du FEDER.

<sup>28</sup> CJCE, 10 juin 2004, *Commission/Italie*, aff. C-87/02 concernant un projet de construction d'une voie périphérique extra-urbaine dans la région Abruzzes.

<sup>29</sup> CJCE, Ordonnance, 8 février 2007, *Landtag Schleswig-Holstein/Commission*, aff. C-406/06.

<sup>30</sup> Document SEC(2005) 420, du 22 mars 2005, comportant une analyse juridique relative à un projet de décision-cadre, en discussion au Conseil, sur la rétention des données traitées et stockées en rapport avec la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de données transmises *via* des réseaux de communications publics, aux fins de la prévention, la recherche, la détection, la poursuite de délits et d'infractions pénales, y compris du terrorisme (document du Conseil 8958/04 Crimorg 36 Telecom 82).

au requérant le document en cause dont certaines parties avaient été occultées<sup>31</sup>. S'estimant incompétente, la CJCE a renvoyé l'affaire devant le Tribunal de première instance (TPICE), tout en soulignant que la Cour ne peut connaître des recours en annulation formés par les personnes autres qu'un État membre ou une institution communautaire<sup>32</sup>. Les autorités régionales et locales ne revêtent la qualité pour agir devant le TPICE que contre les décisions qui les concernent directement et individuellement<sup>33</sup>. Un an plus tard, le tribunal a rejeté la requête pour irrecevabilité<sup>34</sup>, considérant qu'en vertu du droit public national allemand, le *Landtag* n'a pas la personnalité juridique pour être partie requérante devant lui<sup>35</sup>. On perçoit qu'elle n'ose ouvrir une boîte de Pandore en autorisant toutes les ARL à recourir devant elle au même titre que les autorités gouvernementales. Cette argumentation de la Cour ne convainc pas car elle écarte les ARL d'un accès direct aux documents qui faciliterait pourtant la compréhension et, à terme, l'application directe du droit communautaire.

Pour combler les obstacles d'une relation juridique directe entre les ARL et l'Union, les États membres ont été contraints de créer de nouveaux mécanismes de coordination et de contrôle<sup>36</sup>. Dans les États fédéraux, les mécanismes de coopération entre la Fédération et les États fédérés préexistaient à l'Union européenne. Seules quelques adaptations structurelles se sont avérées nécessaires. En Allemagne, la participation des Länder aux affaires européennes est tout d'abord assurée, par la voie du *Bundesrat*, en vertu de l'article 23 alinéas 2 et 3 de la *Grundgesetz*. En outre, une loi relative à la coopération entre la Fédération et les Länder dans les affaires intéressant l'Union européenne (EUZBLG)<sup>37</sup> et par une

---

<sup>31</sup> Et ce, en application de l'article 4 §2 du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement et du Conseil, du 30 mai 2001, *relatif à l'accès du public aux documents du Parlement, du Conseil et de la Commission* (JO L 145, p. 43).

<sup>32</sup> Cf. les ordonnances du 21 mars 1997, *Région wallonne/Commission*, aff. C-95/97, *Rec.* p. I-1787, et du 1<sup>er</sup> octobre 1997, *Regione Toscana/Commission*, aff. C-180/97, *Rec.* p. I-5245.

<sup>33</sup> Article 230, quatrième alinéa, CE.

<sup>34</sup> TPICE, Ordonnance, 3 avril 2008, *Landtag Schleswig-Holstein/Commission*, aff. T-236/06, JO C 261 du 28 octobre 2006, p.24. Une première ordonnance avait jugé irrecevable pour cause de litispendance : ordonnance du 14 juin 2007, *Landtag Schleswig-Holstein/Commission*, aff. T-68/07, non publiée au Recueil.

<sup>35</sup> À l'appui de son argumentation, le TPICE cite sa propre jurisprudence : TPICE, 30 avril 1998, *Vlaams Gewest/Commission*, T-214/95, *Rec.* p. II-717, point 28 ; ordonnance du TPICE, 16 juin 1998, *Comunidad Autónoma de Cantabria/Conseil*, T-238/97, *Rec.* p. II-2271, point 43 ; TPICE, 15 décembre 1999, *Freistaat Sachsen e.a./Commission*, T-132/96 et T-143/96, *Rec.* p. II-3663, point 81.

<sup>36</sup> En ce sens : *Rapport sur l'application du droit communautaire par les États membres et sur le contrôle de celle-ci par la Commission, contenant des recommandations en vue de les améliorer du point de vue de la gouvernance démocratique européenne*, in *Livre Blanc sur la gouvernance européenne*, 25 juillet 2001, p. 45.

<sup>37</sup> *Europäische Zusammenarbeit von Bund und Länder Gesetz*.

Convention Fédération-Länder (BLV)<sup>38</sup> légalise des plates-formes de rencontre. Cette coopération prend notamment forme autour de treize conférences ministérielles et de « *missions communes* »<sup>39</sup> qui permettent d'élaborer une coordination dans l'application des compétences respectives, « particulièrement en ce qui concerne les aides économiques et la politique des structures agricoles »<sup>40</sup>. Enfin, le Chancelier réunit autour de lui, plusieurs fois par an, les seize *Minister-Präsidenten* qui dirigent les exécutifs des *Länder* afin de se concerter sur des problèmes économiques et sociaux importants, et d'assurer une certaine cohésion de l'activité législative des *Länder*.

Au Royaume-Uni, les *devolution Acts* de 1998 et de 2006 ont été accompagnés d'un *Memorandum of Understanding*<sup>41</sup> (MOU), assorti d'une série de 23 *Concordats* qui coordonne les relations entre l'Écosse, le Pays de Galles et Westminster. Sans portée juridique, le MOU organise de manière informelle la communication et la consultation entre les différentes administrations, la coopération dans les domaines d'intérêts mutuels et l'échange d'informations. Susceptibles quant à eux d'être invoqués à l'appui d'un *Judicial Review*, les *Concordats* contiennent des principes procéduraux susceptibles d'assurer la stabilité des relations<sup>42</sup>. En particulier, le *Concordat on co-ordination on european union policy issues* s'attache à rendre cohérent la politique européenne entre les ministères britanniques et les entités décentralisées. Les ministères de *Whitehall* se doivent de notifier aux administrations dévolues toutes les informations qui concernent leurs domaines de compétences. Les autorités centrales se réservent cependant la possibilité de reprendre les commandes en cas de conflit de compétence afin d'assurer la pleine application du droit de l'Union.

En France, le rapport institué entre l'État et les collectivités territoriales s'assimile à une tutelle juridique. Seul le préfet détermine « les orientations nécessaires à la mise en œuvre [...] des politiques nationales et communautaires »<sup>43</sup> dans les territoires. Ses compétences de mise en œuvre de la politique de l'État dans des domaines aujourd'hui transférés à l'Union européenne (culture, emploi, santé

---

<sup>38</sup> *Bund-Länder Vertrag* du 29 octobre 1993.

<sup>39</sup> Art. 91a GG.

<sup>40</sup> Hellmut WOLLMANN, « Allemagne », in Gérard MARCOU, *Les régions en Europe, entre l'État et les collectivités locales*, octobre 2003, p. 154.

<sup>41</sup> Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements between the United Kingdom Government, Scottish Ministers, the Cabinet of the National Assembly for Wales and the Northern Ireland Executive Committee, Cm 5240 (2001).

<sup>42</sup> John BELL, *RDV* n°2, 2000, p. 425.

<sup>43</sup> Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 *relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'État dans les régions et les départements*, art. 3 pour le préfet de région, art. 9 pour le préfet de département, *JORF*, 30 avril 2004.

publique, cohésion économique et sociale) évoluent inexorablement au gré du droit dérivé<sup>44</sup>. Les services déconcentrés qu'il dirige opèrent une lente mutation d'une exécution vers une animation et une coordination des obligations communautaires. Le préfet exerce un pouvoir de contrôle de légalité<sup>45</sup> *a posteriori* lui permettant notamment de saisir le tribunal administratif pour une décision qu'il estime contraire à la légalité, voire *a priori*, un pouvoir de substitution à l'action communale dans des cas extrêmes d'illégalité<sup>46</sup>. Dans son rapport de 2004, le Conseil d'État suggérait la création éventuelle d'un organe *ad hoc* comprenant l'ensemble des collectivités territoriales, en se référant aux expériences d'autres pays européens<sup>47</sup>. L'instauration récente d'une Conférence nationale des exécutifs locaux (CNE)<sup>48</sup> ne répond que partiellement aux attentes et la situation actuelle ne permet pas de mettre en commun les expériences locales ou de coordonner l'application du droit de l'Union par les collectivités territoriales. Sous la plume de Jacques Biancarelli, les Études du Conseil d'État contiennent régulièrement des propositions innovantes et adaptées aux problèmes français liés à l'intégration européenne<sup>49</sup>, en vain.

Concernant les sanctions prononcées par le TPICE et la CJCE à l'encontre des États membres, la tendance actuelle consiste à créer des mécanismes de transfert des condamnations pécuniaires aux ARL jugées responsables. Dans les trois États fédéraux, des mécanismes de répartition des charges financières ont été institués. Ainsi, en Allemagne, depuis la réforme du fédéralisme de 2006, la *Grundgesetz* établit des pourcentages de partage des sanctions pécuniaires en cas de violation avérée des obligations supranationales. Dans l'hypothèse de mesures coercitives prononcées par

---

<sup>44</sup> Article 131 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relatives aux libertés et responsabilités locales*, *JORF*, 17 août 2004.

<sup>45</sup> Circulaire du 17 janvier 2006 du Ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire relative à la modernisation du contrôle de légalité.

<sup>46</sup> Articles L. 2122-34 et L. 2215-1-1° du CGCT. Cf. Frédéric DIEU, *Le pouvoir de substitution d'action du préfet en matière de police administrative n'engage que rarement la responsabilité de l'État*, in *Droit administratif – Revue mensuelle LexisNexis Jurisclasseur*, janvier 2008, pp. 23-31.

<sup>47</sup> Conseil d'État (CE), *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, La documentation française, 2003, 114, p. 57. Cf. également : CE, *Rapport public 2007 : L'administration française et l'Union européenne : Quelles influences ? Quelles stratégies ?*, La documentation française, Les études du CE, n° 58, 2007, 427 p. ; CE, *Rapport public 1992*, La documentation française, n° 44, 1993, 456 p.

<sup>48</sup> Depuis octobre 2007, le Premier ministre a créé une Conférence nationale des exécutifs (CNE), qu'il préside, pour améliorer la concertation entre le Gouvernement et les exécutifs des collectivités territoriales. Y siègent les ministres principalement concernés, ainsi que les présidents des trois grandes associations d'élus (AMF, ADF, ARF) et six de leurs membres. La CNE doit se réunir deux à trois fois par an. La seconde a néanmoins été reportée. Cf. Mairie-info, *Report «sine die» de la Conférence nationale des exécutifs*, 23 avril 2008.

<sup>49</sup> Conseil d'État, *Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national*, La Documentation française, 2007, 87 p.

les institutions européennes, la Fédération en supportera 65 %, les Länder 15 %<sup>50</sup>. En cas de corrections financières incombant aux *Länder*, ce rapport s'élève à hauteur de 15 % pour le *Bund* et 85 % pour les *Länder*<sup>51</sup>.

Dans les États à tradition unitaire, de tels mécanismes ne sauraient tarder. En France notamment, une commission interministérielle évoque actuellement la possibilité d'élargir la sanction directe prévue à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales en matière d'aides d'État* (articles L. 1511-1 et s. CGCT), à tous les domaines d'intervention des collectivités territoriales. Ce projet de réforme est motivé par la crainte de sanctions pécuniaires plus conséquentes de la CJCE. L'importante sanction infligée à la France en 2005, composée d'une astreinte semestrielle de plus de 57 millions d'euros et d'une somme forfaitaire de 20 millions d'euros, a constitué un avertissement. Dans cette affaire<sup>52</sup>, l'État français avait manqué à son obligation de mettre en œuvre deux règlements communautaires relatifs à l'instauration de mesures de contrôle et de conservation des ressources de pêche, visant notamment le respect de l'interdiction de la vente des poissons sous-taille.

Jusqu'à présent, aucune ARL n'a eu à supporter de sanctions pécuniaires à répercussion. Les juridictions rencontrent déjà des difficultés pour procéder au recouvrement des aides d'État accordées par les entités décentralisées jugées non conformes au traité CE<sup>53</sup>. Le jour où les mécanismes de répercussion des sanctions pécuniaires seront rodés, l'enjeu sera de savoir ce qu'il advient des entités décentralisées insolvables pour respecter le foisonnement normatif.

La Commission a récemment annoncé qu'elle demeurera vigilante au respect du droit de l'Union appliqué directement par les autorités dont la responsabilité n'est pas clairement engagée. « Elle restera », précise-t-elle, « encore active dans le contrôle des principes énoncés dans le traité et des règlements, lorsque les règles communautaires sont directement applicables, en particulier dans les cas où aucun moyen spécifique d'application du droit n'a encore été mis au point et où le respect

---

<sup>50</sup> Article 109, § 5 de la Loi fondamentale.

<sup>51</sup> Article 104, § 6 de la Loi fondamentale.

<sup>52</sup> CJCE, 12 juillet 2005, *Commission/France*, aff. C-304/02, *Rec.* p. I-6263.

<sup>53</sup> Nicolai RITTER, *How to Effectively Recover State Aid in Insolvency Proceedings*, in *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 7, N° 1, pp. 28-30. CJCE, 6 octobre 2005, *Scott/Commission*, aff. C-276/03 P, *JO C* 200 du 23 août 2003 ; CAA NANCY, 18 décembre 2003, *CCI Strasbourg et Bas-Rhin c. Société Brit Air*, n° 03NC00859 et, *RYAN AIR c/Société Brit Air*, n° 03NC00864 ; CJCE, 20 mars 1997, *Land Rheinland-Pfalz contre Alcan Deutschland GmbH*, aff. C-24/95, *Rec.* 1997, p.I-1591.

des règles et de la jurisprudence de la Cour de justice en la matière est en jeu »<sup>54</sup>. D'où l'intérêt d'améliorer l'accessibilité des normes de l'Union.

## **II – DES MOYENS D'ACCÈS DIRECT AUX NORMES DE L'UNION RÉSERVÉS AUX ORGANES D'APPLICATION**

À chaque complexité sa simplification. Simplifier ne signifie pas simplicité. « Tout simplifier, est une opération sur laquelle on a besoin de s'entendre. Tout prévoir, est un but qu'il est impossible d'atteindre »<sup>55</sup>, proclamait Portalis. Entendons-nous donc (1) sur ce que poursuivent les simplifications juridiques européennes (2).

### *1) Une volonté contemporaine de simplifier les systèmes juridiques*

Dans la doctrine, la simplicité a longtemps prévalu à la simplification. Au XIX<sup>e</sup> siècle, Frederick Maitland associait cette dernière aux sociétés primitives et compliquées et s'attachait à la quête de simplicité, « résultat d'une subtilité technique »<sup>56</sup>. Dans la même pensée juridique, Saleilles disait du droit qu'« il n'est pas un musée d'art [...] il faut le réduire à des choses simples »<sup>57</sup>. Et Montesquieu exprimait sans modération que « le style des lois doit être simple ; l'expression directe s'entend toujours mieux que l'expression réfléchie. [...] Quand le style des lois est enflé, on ne les regarde que comme un ouvrage d'ostentation. [...] Les lois ne doivent point être subtiles : elles sont faites pour des gens de médiocre entendement, elles ne sont point un art de logique, mais la raison simple d'un père de famille »<sup>58</sup>. Le discours s'est aujourd'hui inversé.

Le constat part des difficultés rencontrées pour assurer la compréhension, la cohérence et la coordination des systèmes juridiques étatiques. L'évolution des mœurs, l'accumulation des références à une Histoire commune, à une mémoire collective, la construction d'une culture forte, l'ancrage d'idéaux, de valeurs... toutes les exigences sociales sont autant de bonnes raisons en faveur de créations normatives toujours plus pointues, plus précises. Les exigences deviennent des attentes légitimes, les attentes légitimes des droits. La quête de compromis autour d'un principe du donnant-donnant aboutit à une surenchère de la demande sociale.

---

<sup>54</sup> Communication de la Commission « *Pour une Europe des résultats – Application du droit communautaire* », du 5 septembre 2007, COM(2007) 502 final, p. 7.

<sup>55</sup> Jean-Étienne PORTALIS, *Discours préliminaire*, précité, p. 15.

<sup>56</sup> Frederick William MAITLAND, *Domesday Book and Beyond*, Cambridge, 1897, t. I, p. 356.

<sup>57</sup> Raymond SALEILLES, *La personnalité juridique, Histoire et théories*, Rousseau, 1910, p. 306.

<sup>58</sup> Charles de MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, L. XXIX, Ch. 16.

Le développement d'un droit posé gage d'un droit positif et non arbitraire. Les exigences démocratiques de prévision se transforment en barrières procédurales. À quoi s'ajoute l'ouverture pacifique des frontières territoriales engendrant la confrontation de systèmes juridiques divergents. Le processus de création de normes n'est alors plus fondé sur les revendications sociales mais sur la détermination d'un juste milieu. Les systèmes ne sont pas unifiés, mais harmonisés. Les rapports juridiques se complexifient du seul fait de leur rencontre. Le droit communautaire n'est pas un droit en soi, mais une harmonisation européenne de certains droits nationaux.

L'étendue et la précision du droit rend l'adage *nullum censitur ignorare legem* chaque jour un peu plus surnois. La complexité du droit ferme les portes aux connaissances superficielles. Peut-on exiger une connaissance approfondie du droit à l'ensemble des composantes de la société ? La réponse ne serait pas même positive pour un juriste. Le rendre formellement plus accessible est un leurre. De même que Portalis se posait la question de savoir si l'on peut « comparer les institutions d'un peuple naissant avec celles d'un peuple parvenu au plus haut degré de richesse et de civilisation ? »<sup>59</sup>, aurait-on atteint le seuil maximum de complexité pour aujourd'hui en demander une simplification ?

Cernée par des procédures peu flexibles, par la multiplication des organes habilités à créer des normes et de rares suppressions de compétences, la complexité des systèmes juridiques contemporains est un fait. À chaque niveau de compétences correspond de nouvelles normes à respecter, de nouvelles responsabilités à supporter et une augmentation des risques de sanctions judiciaires. Les seules simplifications envisageables ne sont que des adaptations structurelles.

## 2) *Des instruments et méthodes de simplification normative renouvelés*

Dans les États membres, la thématique de la simplification s'est principalement axée sur des réformes de l'administration et des procédures administratives<sup>60</sup>. En

---

<sup>59</sup> PORTALIS, *ibid.*, p. 15.

<sup>60</sup> En Belgique, le Service public fédéral Chancellerie du Premier ministre a institué depuis 1998 une Agence pour la simplification administrative (ASA) en vue de réduire la complexité administrative. Chargée de faire et coordonner des propositions de simplification, d'élaborer des méthodes de mesure des coûts administratifs, d'incorporer les méthodes d'analyses d'impact, l'ASA demeure indépendante sans néanmoins disposer de moyens de contrainte. De même, au Luxembourg, depuis 2004, un comité national pour la simplification administrative en faveur des entreprises (CNSAE) s'inscrit dans la même perspective. En France, des lois dites « de simplification » habilite occasionnellement le Gouvernement à « nettoyer » certains dispositifs législatifs. Par exemple, une loi de 2004 habitait le Gouvernement à simplifier quelques 63 points législatifs par ordonnance. Par « simplification du droit », étaient entendus l'harmonisation des règles d'accès aux documents administratifs, le retrait des actes administratifs, le

revanche, au niveau européen, la simplification s'est poursuivie dans une optique de lisibilité et de compréhension des actions engagées à Bruxelles. Depuis les années 1970, le premier effort en faveur de cette transparence a été d'ordre technique en se portant sur une meilleure publication des normes produites par les institutions européennes. Les conséquences juridiques tant à l'égard de leurs délais de transmission que de leur connaissance ne peuvent être négligées. Les actes des Communautés ont été publiés au Journal officiel des Communautés européennes (JOCE), puis de l'Union (JOUE), répertoriés en partie « L » pour les législations, « C » pour les communications et informations. Le fonds documentaire de CELEX (*Communitatis europeae lex*) contient également des documents complémentaires, tels les actes préparatoires, la jurisprudence et les questions parlementaires<sup>61</sup>. Révolutionnant l'accès aux normes juridiques, Internet permet désormais une publication régulière et gratuite, accessible sur le site *Eur-lex*<sup>62</sup>, de même que le suivi des procédures interinstitutionnelles<sup>63</sup> et pré-législatives<sup>64</sup>. Cette publication en amont améliore sensiblement leur connaissance par les acteurs concernés. Les moyens de communication électronique constituent aujourd'hui un gage d'amélioration. Particulièrement visé, l'accès au haut débit par ADSL. Cependant, alors que de nombreuses procédures se dématérialisent, nombreuses restent les communes ne disposant pas du haut débit<sup>65</sup>.

Sur la problématique proprement juridique, la Commission a pris conscience de l'étendue des incompréhensions liées au fonctionnement de l'Union à la suite des débats nationaux relatifs au Traité de Maastricht. En des termes peu équivoques, elle établissait le constat suivant : « Peu importe que la demande d'une proposition émane très souvent du Conseil des Ministres ou du Parlement européen, peu importe que de larges consultations soient organisées avec les milieux intéressés (Livre vert, réunions d'experts, etc.), peu importe également que les propositions initiales soient surchargées ou dénaturées lors du processus d'adoption par le Conseil ou par le Parlement, c'est la Commission qui, aujourd'hui, porte principalement

---

développement de l'administration électronique, la simplification du droit de filiation, de même pour les règles de fonctionnement des tribunaux et nombre de lois diverses et variées (patrimoine culturel, droit funéraire, élections, logement, urbanisme, impôts, santé...) qui font de ce type de lois des « fourre-tout » elles-mêmes peu compréhensibles.

<sup>61</sup> Le contenu de la base de données du fonds documentaire de référence comprend quelque 2 300 000 documents en plusieurs langues, dont la plupart ont été publiés au *Journal officiel de l'Union européenne* et/ou dans le *Recueil de la jurisprudence de la Cour de justice*.

<sup>62</sup> [www.eur-lex.eu](http://www.eur-lex.eu)

<sup>63</sup> <http://cc.europa.eu/prelex/apcnet.cfm>

<sup>64</sup> <http://www.europarl.europa.eu/ocil/index.jsp>

<sup>65</sup> En ce sens, lire les débats au Sénat en séance du 13 octobre 2004 relatifs à la loi de simplification de 2004.

devant l'opinion publique, la responsabilité de réglementations qui seraient contraires au principe de subsidiarité. Il est d'autant plus injuste que la Commission soit au centre de ces critiques qu'elle se limite à exercer les deux missions fondamentales assignées par le Traité : celle du monopole de l'initiative, celle de gardienne du droit communautaire »<sup>66</sup>. Des mesures ont ainsi été entreprises sous diverses formes.

Afin d'améliorer la qualité des actes qu'elle produit, la Commission a tout d'abord réformé sa propre administration. Cette adaptation aux nouvelles exigences politiques a surtout concerné deux services transversaux : le Secrétariat général et le Service juridique. L'ancien directeur-général de ce dernier service a ainsi pu préciser que « tous deux veillent à la cohérence et à la légalité de l'initiative envisagée : le Secrétariat Général principalement sur l'exhaustivité des consultations et des procédures suivies ; le Service juridique lui, doit se prononcer sur la compatibilité de toute proposition au regard des règles du Traité, et donc notamment du respect du principe de subsidiarité »<sup>67</sup>. Cette organisation est étroitement liée aux politiques de simplification et de *better regulation* exposées ci-dessous.

À l'occasion de la Stratégie de Lisbonne, le Conseil européen appelait à « simplifier l'environnement réglementaire, y compris le fonctionnement de l'administration publique, tant au niveau national qu'au niveau communautaire »<sup>68</sup>. Une stratégie de simplification<sup>69</sup>, planifiée dans un premier temps pour les années 2005-2008, recadrée ensuite sur la période 2006-2009, a permis d'examiner la pertinence d'une partie de l'acquis communautaire, d'abroger quelques 400 actes juridiques devenus caducs, de lancer un effort de codification législative<sup>70</sup> et de faciliter l'adoption des règlements directement applicables. La stratégie invitait à diffuser la pratique anglo-saxonne des analyses d'impact afin de mesurer les coûts administratifs des nouvelles propositions, mais également à recourir plus fréquemment aux consultations des parties concernées.

Certains domaines étant plus concernés que d'autres, une approche sectorielle a été développée. Dans le domaine de l'agriculture, en 2006, un plan d'action<sup>71</sup> s'est

---

<sup>66</sup> Communication de la Commission du 27 octobre 1992, *Bull. C.E.*, 10-1992, p. 125.

<sup>67</sup> Michel PETITE devant le groupe de travail sur la subsidiarité à la Convention européenne, p. 3. <http://european-convention.eu.int/docs/wd1/1336.pdf>

<sup>68</sup> Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, point 17.

<sup>69</sup> Communication de la Commission, 25 octobre 2005, *Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire*, COM(2005) 535 final.

<sup>70</sup> Communication de la Commission, 21 novembre 2001, *Codification de l'acquis communautaire*, COM(2001) 645 final.

<sup>71</sup> Commission européenne, DG Agriculture et Développement rural, *Simplification de la politique agricole commune*, Document de travail, octobre 2006, 53 p. Conformément à la communication de la Commission

particulièrement focalisé sur une « simplification technique », consistant à réviser le cadre législatif, les procédures administratives, ainsi que les mécanismes de gestion dans un souci de rationalisation et d'un meilleur rapport coût-bénéfice pour les agriculteurs et les administrateurs. Un toilettage des réglementations en vigueur (règles d'import/export, aides financières) a été effectué, un régime de paiement unique indépendant de la production a été introduit et les 21 organisations communes de marché (OCM) ont été regroupées dans une OCM unique qui couvre tous les produits (bananes, céréales, riz, vin, lait, houblon, floricultures...) dans un objectif d'harmonisation normative<sup>72</sup>.

À l'égard des instruments juridiques, la simplification était ainsi à l'ordre du jour de la Convention pour l'avenir de l'Europe. Partant du constat que « le système de l'Union tel que nous le connaissons est peu “ lisible ”, peu compréhensible »<sup>73</sup>, était notamment proposée une réforme, d'une part, des instruments juridiques distinguant « actes législatifs » (lois et lois-cadres) issues du législateur (Conseil et Parlement), « actes délégués » (règlements délégués) et actes d'exécution (règlements d'exécution ou décisions d'exécution) et, d'autre part, des procédures de l'Union<sup>74</sup>. Le Traité de Lisbonne ne reprend pas ces innovations<sup>75</sup>.

Les mesures entreprises distinguent une simplification formelle, principalement articulée autour de la thématique de la subsidiarité, d'un travail de perfectionnement des méthodes de création de la norme européenne, sous l'étiquette de la « *Better regulation* ».

En premier lieu, quant à la forme, la marge d'appréciation dont la Commission jouit dans la détermination des initiatives communautaires étant jugée excessive, celle-ci s'est attachée à structurer une procédure, jusqu'alors inexistante, désormais prénommée « pré-législative ». Des évolutions ont commencé à se percevoir en la matière avec le développement de critères de subsidiarité, énoncés dans un protocole n° 30, annexé au traité d'Amsterdam, relatif à l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. La Commission est désormais liée à l'obligation de « motiver la pertinence de chacune de ses propositions au regard du principe de subsidiarité ; chaque fois que cela est nécessaire, l'exposé des motifs joint à la

---

intitulée « Simplifier et mieux légiférer dans le cadre de la politique agricole commune », 19 octobre 2005.

<sup>72</sup> Règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole.

<sup>73</sup> Convention pour l'avenir de l'Europe, Rapport final du groupe de travail IX sur la simplification, 29 novembre 2002, CONV 424/02, p. 1.

<sup>74</sup> Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, coll. Repères, La découverte, 2004, pp. 105-108, *La simplification des instruments et procédures*.

<sup>75</sup> Art. 289 TFUE.

proposition donne des détails à ce sujet »<sup>76</sup>. De nouvelles méthodes de travail sont apparues et quatre critères principaux ont été dégagés : motivation du fondement juridique, nécessité et proportionnalité de l'action envisagée, impact économique. Ils offrent un cadre pré-législatif communautaire suffisant pour soutenir leur caractère contraignant<sup>77</sup>.

Si la CJCE peine aujourd'hui encore à sanctionner leur non-respect<sup>78</sup>, l'importance accordée dans le Traité de Lisbonne au principe de subsidiarité serait l'occasion de faire évoluer la jurisprudence. L'innovation principale permettrait au Comité des Régions (CdR) de saisir les juridictions européennes en cas de violation du principe. Depuis 1993, cet organe consultatif a fait de la subsidiarité son principe de référence, développant, sous son intitulé, des politiques de rapprochement de l'ensemble des ARL, leur permettant de formuler des avis sur les propositions de législation européenne, d'échanger les meilleures pratiques (*best practices*), de créer des réseaux de coopération (*subsidiarity monitoring network*). Ces efforts, bien que difficilement mesurables, améliorent sensiblement la perception du droit de l'Union. Dans cette même perspective, le Traité de Lisbonne prévoit, à l'article 2E du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (actuel Traité CE), la possibilité de « mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres » en matière de coordination administrative.

Les consultations externes ont toujours appartenu aux méthodes de travail de la Commission. La politique de subsidiarité a ensuite incité à systématiser de « larges consultations » et des dialogues constructifs avec les autorités publiques et privées concernées par les mesures : opérateurs de marché, organisations non gouvernementales, lobbies, sociétés civiles (notamment *via* le Comité économique et social), experts universitaires<sup>79</sup>... Les organes d'application du droit communautaire se sont progressivement imposés comme partenaires incontournables<sup>80</sup>. Ces

---

<sup>76</sup> Point 9 du protocole relatif à l'application des principes de proportionnalité et de subsidiarité, annexe CE.

<sup>77</sup> Aurélien RACCAH, *Le principe de subsidiarité, Vers une codification de la procédure pré-législative de l'Union ?*, in *Revue Française d'Administration Publique*, n° 127, automne 2008 (à venir).

<sup>78</sup> CJCE, 5 octobre 2000, *Allemagne/Conseil et PE*, aff. C-376/98 ; CJCE, 15 décembre 1995, *Bosman*, aff. C-415/93 ; CJCE, 24 octobre 1996, *Tremblay*, aff. C-91/95 P ; TPICE, 24 janvier 1995, *Tremblay*, T-5/93 ; CJCE, 10 décembre 2002, *British American Tobacco*, aff. C-491/01 ; CJCE, 14 avril 2005, *Belgique/Commission*, aff. C-110/03 ; CJCE, 12 juillet 2005, *Alliance for Natural Health*, aff. C-154/04.

<sup>79</sup> Point 9 du protocole « subsidiarité » : la Commission doit « procéder à de larges consultations avant de proposer des textes législatifs et publier, dans chaque cas approprié, des documents relatifs à ces consultations », repris au point 2 du protocole n° 2 du Traité de Lisbonne.

<sup>80</sup> Anne-Marie TOURNEPICHE, « Vers de nouveaux champs d'application pour la transparence administrative en droit communautaire, Réflexions sur le Livre vert " Initiative européenne en matière de transparence " », in *Cahier de droit européen* n° 5/6, pp. 623-645.

consultations démontreraient « que la Commission est ouverte aux contributions d'un vaste éventail de parties prenantes extérieures et montre son engagement en faveur de la transparence »<sup>81</sup>. Néanmoins, « l'une des questions non résolue par la formulation du protocole est la forme que doivent prendre ces consultations »<sup>82</sup>, ainsi que leur mode d'intégration. Depuis 2002, les consultations ont intégré le plan d'action « Mieux légiférer ».

En second lieu, quant au fond, la politique du « Mieux légiférer » nous paraît la plus adéquate à la quête de simplification juridique. Dans la même logique de dissociation entre simplification et simplicité décrite ci-dessus, la Commission rappelle régulièrement que « Mieux légiférer ne signifie pas déréglementer »<sup>83</sup>, mais implique désormais le respect de critères d'évaluation préalables à toute nouvelle législation européenne. Analyses d'impact, simplification, codification, concertation... sont régies par des procédures plus ou moins contraignantes.

Au sein du Service juridique<sup>84</sup>, des « juristes-réviseurs » conduisent, depuis 1993<sup>85</sup>, la politique de *Better regulation* – Mieux légiférer<sup>86</sup>. Visant à améliorer la qualité rédactionnelle de la législation communautaire, elle constitue un pendant juridique de la subsidiarité. « La qualité rédactionnelle de la législation communautaire est essentielle si on veut qu'elle soit correctement mise en œuvre par les autorités nationales compétentes et mieux comprise par le public et dans les milieux économiques »<sup>87</sup>. Sur la base d'accords interinstitutionnels<sup>88</sup> instituant des

<sup>81</sup> Lignes directrices sur les analyses d'impact, p. 6.

<sup>82</sup> Jacques ZILLER, *Le Comité des Régions dans la mise en œuvre des principes de subsidiarité et de proportionnalité*, 2006, p. 153, § 296.

<sup>83</sup> Communication de la Commission, 30 janvier 2008, 2<sup>ème</sup> examen stratégique du programme « Mieux légiférer » de l'Union européenne, COM(2008) 32 final, p. 2.

<sup>84</sup> Lire l'audition de Michel PETITE, Directeur Général du service juridique de la Commission européenne devant le groupe de travail sur la subsidiarité à la Convention.

<sup>85</sup> Résolution du Conseil du 8 juin 1993 relative à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire, JO C 166, 17 juin 1993, p. 0001 :

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993y0617\(01\):FR:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993y0617(01):FR:NOT)

puis Déclaration n° 39 au Traité d'Amsterdam relative à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire du 2 octobre 1997, JO C 340, 10 novembre 1997, p. 0139 :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11997D/AFI/DCL/39:FR:NOT>

<sup>86</sup> Cf. website de la Commission [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm)

<sup>87</sup> Déclaration n°39.

<sup>88</sup> Accord interinstitutionnel du 22 décembre 1998 du Parlement, du Conseil et de la Commission sur les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire.

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999Y0317\(01\):FR:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999Y0317(01):FR:NOT)

Accord interinstitutionnel du 16 décembre 2003 «Mieux légiférer»

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003Q1231\(01\):FR:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003Q1231(01):FR:NOT)

lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle, sont définis des principes généraux de rédaction : « guide pratique commun à l'intention des personnes qui contribuent à la rédaction des textes législatifs »<sup>89</sup>, procédures internes respectives, formation des personnels, coopération entre États membres... Les institutions s'engagent ainsi à constamment améliorer la qualité de la législation et à promouvoir la simplicité, la clarté et la cohérence dans la rédaction des textes législatifs. L'objectif consiste à promouvoir une plus grande transparence et accessibilité de la législation de l'Union européenne, une nouvelle culture de réduction du volume de la législation et un meilleur suivi de la législation adoptée.

Le Secrétariat général de la Commission coordonne la production des analyses d'impact effectuées au sein de chacune des Directions-Générales<sup>90</sup>. Ces analyses d'impact – *Impact Assessment* – consistent en l'étude des répercussions économiques, sociales et environnementales de la future législation européenne dans les États membres.<sup>91</sup> Nous avons déjà eu l'occasion de présenter leurs enjeux<sup>92</sup>. Elles font l'objet de lignes directrices détaillant la procédure à suivre<sup>93</sup>.

Ce document de travail établit un lien direct avec les critères de nécessité du principe de subsidiarité. L'analyse d'impact (AI) constitue un outil essentiel pour motiver les décisions politiques de Bruxelles, en se fondant, dans chaque cas, sur une solide analyse des meilleures données disponibles. Sans présager de la volonté politique<sup>94</sup>, l'analyse d'impact, à l'instar de l'ensemble de la procédure relative au principe de subsidiarité, appose des règles supplémentaires à la procédure pré-législative (règles de planification, de coordination, de consultation, d'élaboration des rapports et de diffusion des résultats d'une AI). D'ailleurs, la série de questions posées pour définir l'AI reflètent celles développées pour définir le principe de subsidiarité : « Effectuer une analyse d'impact, c'est répondre à une série de questions fondamentales : quelle est la nature, l'ampleur et l'évolution du problème ? Quels objectifs l'Union devrait-elle poursuivre ? Quelles sont les principales options envisageables pour atteindre ces objectifs ? Quelle est l'incidence économique,

---

<sup>89</sup> <http://eur-lex.europa.eu/fr/techleg/index.htm>

<sup>90</sup> Au sein du S.G., sont concernées l'unité « Planification stratégique et programmation » (SG.C.1), l'unité « Transparence et société civile » (SG.B.2) et l'unité « Questions institutionnelles et meilleure réglementation » du Secrétariat général (SG. C2). Les lignes directrices renvoient également à l'unité chargée de l'évaluation à la DG Budget (BUDG.B5).

<sup>91</sup> *Id.* [http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm)

<sup>92</sup> Aurélien RACCAH, précité.

<sup>93</sup> Lignes directrices concernant l'analyse d'impact (IA) du 15 juin 2005, mises à jour de mars 2006 sur les règles de procédure (partie II, dénomination des unités responsables au sein du SG et point 6 « Composition des groupes de pilotage interservices », p. 9) et l'évaluation des coûts administratifs (partie III, point 5.1 « Comment comparer les incidences des différentes options ? », p. 39).

<sup>94</sup> *Ibid.* : « L'analyse d'impact est un outil d'aide à la décision et ne remplace pas l'appréciation politique ».

sociale et environnementale probable de ces options ? Quels sont les avantages et inconvénients des principales options possibles ? Et, dernière question, mais non des moindres : comment le suivi et l'évaluation pourront-ils à l'avenir être organisés ? »<sup>95</sup>.

Des « feuilles de route » doivent accompagner chaque initiative soumise à une stratégie politique annuelle (SPA). Les analyses d'impact plus substantielles seraient, quant à elles, intégrées au cycle annuel de la Commission, dans un document intitulé *Strategic Planning and Programming* (SPP). Les auteurs des lignes directrices en déduisent un principe de l'analyse proportionnée, selon lequel « le niveau de détail et l'ampleur de l'analyse d'impact seront fonction des effets probables de l'action proposée »<sup>96</sup>. Ce principe, précisent-ils, ne devrait pas être confondu avec le principe de proportionnalité inscrit dans le traité. Objectifs, catégories visées, outils adéquats, période favorable, normes minimales de consultation, aucune étape des consultations ne doit être laissée au hasard. D'une part, les objectifs devraient être « SMART », autrement dit, Spécifiques, Mesurables, Acceptés, Réalistes et délimités dans le Temps<sup>97</sup>. D'autre part, par des normes minimales, doivent être assurés : la consultation de la totalité des groupes concernés pertinents, la garantie d'une publicité suffisante et le choix d'outils adaptés aux groupes ciblés – les consultations ouvertes au grand public doivent au moins être annoncées sur le site « Votre point de vue », point d'accès unique de la Commission en la matière – la prévision d'une durée de participation suffisante, la publication des résultats de la consultation, l'accusation de la réception des réponses et, l'assurance d'un retour d'informations. Concernant les répercussions sociales et environnementales<sup>98</sup>, un modèle causal devrait faire apparaître, *via* un diagramme, les liens de cause à effet entre les retombées de la proposition.

De manière générale, en intégrant des recettes de management privé, on perçoit une volonté de moderniser les méthodes de travail de l'administration, invitant à « trouver de nouvelles idées (remue-méninges) »<sup>99</sup> et à rester ouvert à toutes les solutions. Il n'est d'ailleurs pas étonnant que soit envisagée l'option négative : « L'absence de toute action de l'UE devrait toujours être envisagée [...], il est aussi conseillé d'envisager une méthode s'écartant des formes “ classiques ” de réglementation [...] Il faut aussi examiner les options aboutissant à une

---

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> P. 9.

<sup>97</sup> P. 22.

<sup>98</sup> Pp. 24 et s., chapitre 4 de la partie III, et l'exemple p. 30.

<sup>99</sup> IA, p. 11.

simplification de la législation en vigueur »<sup>100</sup>. On retrouve ici une facette du slogan « Agir moins pour agir mieux », allant même jusqu'à évoquer la modification de l'acquis communautaire<sup>101</sup>, alors que le point 2 du protocole « subsidiarité » mettait la Commission en garde. Efficacité, efficacité et cohérence doivent désormais être les critères d'examen des options stratégiques.

Les lignes directrices sur les analyses d'impact présentent un principe « économique » de subsidiarité. À leur lecture, toute proposition législative communautaire devrait trouver un fondement économique et éviter toute création de charge financière qui ne serait pas nécessairement justifiée. Le recours à des critères d'évaluation économique, quantitatifs<sup>102</sup> et qualitatifs<sup>103</sup>, d'efficacité et d'efficacité, intégrés dans des schémas globaux alliant approches politiques et économiques, évaluant ainsi les coûts administratifs imposés par la législation, permettrait d'apporter une justification cohérente pour réglementer au niveau européen. Tendrait à répondre aux problématiques posées par la subsidiarité, de telles méthodes s'éloignent des traditions juridiques européennes. Cela ressort clairement des lignes directrices opposant, d'une part, « les traditionnelles politiques de réglementation et surveillance »<sup>104</sup> qui se limiteraient à définir le cadre de certaines pratiques dont l'application se contrôlerait facilement sans néanmoins prendre en considération leur « rapport coût-efficacité ». Ainsi, elles n'encourageraient ni l'innovation technologique ni la recherche de dispositions plus strictes que les normes. Et, d'autre part, « les normes visant l'obtention d'un niveau de performances » spécifiant seulement les critères à respecter pour atteindre ce résultat. Les auteurs des lignes directrices les jugent préférables aux normes d'ingénierie ou de conception, car leur flexibilité permettrait d'atteindre plus facilement la norme réglementaire. Une telle approche s'affirme clairement en faveur d'une *soft law* qui accorderait aux destinataires une marge d'appréciation plus conséquente quant à la forme et aux moyens, les libérant ainsi d'une relation juridique jugée globalement trop contraignante. Reste à savoir quelle marge d'appréciation pourrait être abandonnée dans une Union où l'objectif premier s'avère être l'harmonisation.

---

<sup>100</sup> IA, p. 26 : « La résolution du problème ne passe pas automatiquement par une solution réglementaire telle qu'une directive ou un règlement ».

<sup>101</sup> IA, p. 46. Cf. Renaud DEHOUSSE c.a., *L'activité législative : moins mais mieux*, in *Élargissement – comment l'Europe s'adapte*, Presses de Sciences Po, 2006, pp. 23-38.

<sup>102</sup> Voir p. 79, à propos du projet « Indicateurs et outils quantitatifs améliorant la procédure d'analyse d'impact en faveur du développement durable » (IQ TOOLS) regroupant un répertoire des bonnes pratiques, un répertoire d'impact et un répertoire de modèles ; et, p. 84, modèles quantitatifs.

<sup>103</sup> P. 70, les lignes directrices se réfèrent aux sociologues Patton et Sawicki (1993).

<sup>104</sup> Lignes directrices sur les analyses d'impact, p. 78.

Le coût minimal constitue aujourd'hui le fond de la problématique de ces analyses : dans quelle mesure les collectivités publiques nationales et infra-nationales, voire privées, doivent-elles supporter la mise en œuvre d'une politique communautaire ? En d'autres termes, une nouvelle politique de l'Union européenne justifie-t-elle une charge financière supplémentaire supportée par d'autres niveaux de gouvernement ? Les considérations juridiques semblent souvent relayées au second plan.

\*

À l'instar de la notion d'accès au droit développée en introduction, celle de « simplification » renvoie à divers entendements visant à faciliter la compréhension des normes européennes par ceux qui sont chargés de la mettre en œuvre : transparence, qualité de la norme, intelligibilité... Pour autant, la simplification ne rend pas le droit plus simple, mais seulement plus adapté à l'articulation des systèmes juridiques.

L'accès aux normes de l'Union par ses organes d'application devient d'autant plus sensible depuis que la Commission a annoncé sa volonté de durcir sa vigilance à l'égard du respect des normes de l'Union directement appliquées par des autorités dont le régime de responsabilité comporte des lacunes<sup>105</sup>. Souhaitant garantir un traitement plus rapide des affaires, la Commission indique qu'elle respectera plus rigoureusement les affaires de non-communication des mesures de transposition, le délai entre l'envoi de la lettre de mise en demeure et la résolution de l'affaire ou la saisine de la Cour de justice ne devrait pas dépasser 12 mois, de même que la durée correspondante de la procédure visant à garantir le respect d'un arrêt antérieur de la Cour devrait être en moyenne de 12 à 24 mois.

---

<sup>105</sup> Communication de la Commission « Pour une Europe des résultats – Application du droit communautaire », du 5 septembre 2007, COM(2007) 502 final, p. 7. [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_fr.htm)

**RÉSUMÉ :**

*Pas plus que son Discours préliminaire au Code civil, la pensée de Portalis n'a guère subi l'altération du temps lorsqu'il demandait « Quelle est la nation à laquelle des lois simples et en petit nombre aient longtemps suffi ? ». Deux siècles de réglementation l'auraient même raffermie. Bien que justifiée, l'inflation normative dans les États dits « de droit » ne va néanmoins pas sans maux. L'accessibilité d'un droit, à la fois unique par son système et multiple dans ses sources, s'avère être un défi majeur pour satisfaire son exigence d'effectivité. L'Union européenne n'y échappe pas, loin s'en faut. La production accrue de normes communautaires s'accompagne inexorablement d'une responsabilisation des composantes de la société : personnes physiques ou morales, publiques ou privées... Bruxelles n'en néglige aucune. De manière générale, une interruption de l'accroissement de la production normative n'est pas en vue. Accentuée par cette tendance, la multiplication des sources de droit nuit à la compréhension des obligations de chacun. En ce sens et en vue de leur effectivité, produire des normes en droit inclurait la prise de mesures assurant leur connaissance, via un effort accru en faveur de leur publicité et de leur clarté. Si l'UE et certains de ses États membres semblent accorder à la transparence une véritable branche du droit protégeant l'accès aux droits des administrés, nous la distinguerons de l'accès au droit comme composante même de la norme, et plus précisément, de sa conformité. Plus que l'accès « matériel » aux normes, le débat juridique porte plutôt sur l'accessibilité à la « substance » normative, c'est-à-dire sur la qualité de la norme.*

**SUMMARY:**

*As well as its Preliminary Speech on the French Civil Code, the Portalis' thought has not been changed by the time when he asked "Which is the nation in which simple and few laws have been sufficient for a long time?" Even more, two centuries of regulation seem to strengthen its. The normative inflation in States adopting a certain conception of the Rule of Law, even though justified, does not go without difficulties. The accessibility to the Law, unique in its system, several in its source, constitutes a major challenge to satisfy its effectiveness. The European Union does not avoid it. The increasing production of EU norms goes inexorably with an over-responsibility of the different components of the society: individuals, private companies, public authorities... Brussels disregards no-one. Generally speaking, an interruption of the normative increase is not expected. Furthermore, the multiplication of the legal sources harms the comprehension of everyone's obligations. In this sense and in order to reach their effectiveness, producing norms would also include to take measures insuring their knowledge, through an increasing effort in favour of their publicity and their clarity. Even if the EU and certain Member States seem to attach to the transparency a greatest important, even often a real legal area insuring the administrative access to the individuals, we make a distinction between this latter approach and the access to the Law as a component of the norm and more precisely, of its conformity. The legal argument deals with the accessibility to the normative substance, i.e. the quality of the norm, more than the material access to the norm.*

### BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- CALLIESS C., « Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von fachgesetzlichen Rechtsverordnungsermächtigungen zur Umsetzung von Rechtsakten der EG », in *Neue Verwaltungszeitschrift*, 1, 1998, pp. 8-13
- CONSTANTINESCO L.-J., *L'applicabilité directe dans le droit de la CEE*, Bruylant, 1970
- CRAIG P., *Administrative Law*, London: Sweet&Maxwell, 5<sup>ème</sup> édition, 2004
- GORDON R., *EC Law in Judicial Review*, Oxford University Press, 2007
- HASLACH C., *Die Umsetzung von EG-Richtlinien durch die Länder*, Lang, 2001
- LEVRAT N., *L'Europe et ses collectivités territoriales*, P.I.E. Peter Lang, 2005, p. 28
- MONJAL P.-Y., *Le droit communautaire applicable aux collectivités territoriales*, Territorial éditions, 2006
- NIEDOBITEK M., « Kollisionen zwischen EG-Recht und nationalem Recht », *Speyer Vorträge*, Heft 58, 2000
- PAHL M.-O., *Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen in der Europäischen Union*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2004
- PESCATORE P., « The Doctrine of "Direct Effect": An Infant Disease of Community Law », in *European Law Review*, 8, 1983, pp. 155-177
- PFERSMANN O., « La primauté : double, partiellement directe, organiquement indéterminée, provisoirement fermée », in *Les Cahiers du Conseil constitutionnel* 2005, p. 18
- RACCAH A., « Le principe de subsidiarité, vers une codification de la procédure pré-législative européenne ? », *RFAP* 2008, p. 127
- RIEMANN F., *Die Transparenz der Europäischen Union*, Duncker & Humblot, Berlin, Veröffentlichungen des Walter-Schückings-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Band 146, 2004, 331 p.
- RITTER N., « How to Effectively Recover State Aid in Insolvency Proceedings », in *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 7, N. 1, 2008, pp. 28 et s.
- SCHRÖDER M., « Öffentliches Recht (Deutschland): Richtlinienumsetzung und Anwendungsprobleme », in Gerhard HOCHLOCH (Hrsg.), *Richtlinien der EU und ihre Umsetzung in Deutschland und Frankreich*, – Arbeiten zur Rechtsvergleichung, 200, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 2000, pp. 113-129

- SIEDENTOPF H. et ZILLER J., *L'Europe des administrations ? La mise en œuvre de la législation communautaire dans les États membres*, Vol. I & II, Institut Européen d'Administration Publique, Bruylant, 1988
- STEINER J., « Direct Applicability in EEC Law – A Chameleon Concept in Law », in *Quarterly Review*, 98, 1982, pp. 229-248
- TOMUSCHAT C., « Normenpublizität und Normenklarheit in der Europäischen Gemeinschaft », in W. G. GREWE e.a., *Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit*, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1981, pp. 461-480
- WINTER J.A., « Direct Applicability and Direct Effect: Two Distinct and Different Concepts in Community Law », *Common market Law Review*, 9, 1972, pp. 425-440