

AVANT-PROPOS À L'ÉDITION FRANÇAISE

Jacques ZILLER et François LAFARGE

La constitution du Réseau de recherche sur le droit administratif de l'Union européenne ReNEUAL est due à une initiative de Peter Schneider et Herwig Hofmann, qui ont réuni au printemps 2009 un groupe de professeurs de droit public de différents États membres de l'Union européenne, dont ils supposaient l'intérêt commun pour le développement de la théorie et la pratique du droit administratif européen. L'idée était de promouvoir, dans le domaine du droit administratif, un travail plus ou moins semblable à celui mené par d'autres pour préparer un éventuel code civil européen codifié(1).

Lors de notre première rencontre, nous avons pu constater que ce qui nous liait tous était moins l'ambition de développer une doctrine du droit administratif européen, que de contribuer aux développements du droit positif. Nous avions de plus un intérêt commun pour la procédure administrative (non contentieuse), indépendamment du fait que les recherches des uns ou des autres portaient soit sur le droit communautaire, soit sur le droit national ou soit sur le droit comparé. Certains d'entre nous venaient de pays où il existait déjà une codification de la procédure administrative, objet d'une vaste littérature et d'une pratique très développée, comme l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie ; d'autres de pays où le droit administratif général de procédure était avant tout une construction de la loi et de la jurisprudence, comme c'était le cas pour les deux français présents à cette première rencontre.

Nous étions tous d'accord sur l'idée que le manque de transparence du droit positif pertinent de l'Union invitait à mettre par écrit de façon aussi claire que possible l'essentiel de ce droit. Nos discussions ont eu lieu dès le début en la langue anglaise, seule langue dans laquelle tous les participants étaient capables de s'exprimer. Pour décrire ce que nous avions l'intention de faire nous utilisons le terme *restatements*, certains d'entre nous ayant à l'esprit le modèle

(1) Voy. Commission « Lando » sur le droit européen des contrats : <http://www.jus.uio.no/lm/eu.principles.lando.commission/doc.html> ; à laquelle a succédé le CoPECL Netzwerk Joint Network on European Private Law – EU Sixth Framework Programme « Network of Excellence », <http://www.copecl.org/> und dessen Hauptleistung Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law – Draft Common Frame of Reference (DCFR), http://ec.europa.eu/justice/contract/files/european-private-law_en.pdf.

des *restatements* produits dans le domaine du droit privé par l'*American Law Institute* (ALI)(2), sans penser pour autant que c'était nécessairement le modèle le plus approprié pour le droit de la procédure administrative. À la différence du modèle américain(3), notre projet n'était pas d'établir une organisation permanente – comme l'*European Law Institute*(4) dont l'on discutait alors le possible établissement dans d'autres cercles. À la différence des *restatements* de l'ALI, nous ne pensions pas nous limiter à une codification du droit existant, mais nous pensions également qu'il y avait des domaines nécessitant le développement de nouvelles solutions, c'est pourquoi nous avons ensuite utilisé l'expression *statements and restatements*. *Last but not least* – mais la décision de procéder ainsi n'a été prise que plus tard – le produit du travail de ReNEUAL est écrit sous la forme d'un code complet et structuré, alors que les *restatements* de l'ALI se présentent plutôt comme des essais de synthèse du droit jurisprudentiel applicable à des problèmes ponctuels et ne sont pas nécessairement organisés dans un ensemble structuré selon les habitudes de la légistique d'Europe continentale.

Cette référence à la légistique d'Europe continentale ne doit pas gommer les différences entre pays européens – y compris entre pays continentaux – en matière de rédaction des lois et plus encore en matière de codification. La méthode française de codification à droit constant utilisée depuis la mise en place de la Commission supérieure de codification par le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989, n'a pas son pendant dans d'autres pays, ni en termes de systématique de l'effort entrepris, ni en termes de choix des rédacteurs, ni en termes de contexte constitutionnel, la France ayant un système particulièrement original depuis la Constitution de 1958 avec la répartition entre matières législatives de l'art. 34 de la Constitution et décrets autonomes de l'art. 37.

N'ayant pas à faire face aux contraintes du droit positif qui encadrent la codification à droit constant à la française, le réseau ReNEUAL a pu développer une méthode de codification innovante basée sur le droit comparé : comparaison entre les textes de droit dérivé de l'Union dans divers domaines, lois de procédure administrative nationales en vigueur dans bon nombre d'États membres et ailleurs (notamment aux États-Unis), comparaison avec la jurisprudence de la CJUE et des juridictions des États membres relative à la procédure administratives, et qui plus est, comparaison avec les instruments de *soft law* développés par le Médiateur européen. Ces derniers comprennent non seulement le Code européen de bonne conduite administrative(5), mais aussi une abondante et très

(2) Voy. <https://www.ali.org/>.

(3) Voy. G. BERMAN, *A Restatement of European Administrative Law : Problems and Prospects* (2009), <http://www.reneual.eu>.

(4) <http://www.europeanlawinstitute.eu/>.

(5) <http://www.ombudsman.europa.eu/fr/resources/code.faces#/page/1>.

intéressante jurisprudence consistant en recommandations et décisions adoptées sur la base de plaintes individuelles ou d'initiatives propres au Médiateur.

Au cours de notre première rencontre nous avons créé quatre groupes de travail ; choix qui a été à l'origine de la structure en Livres du présent code. Nous étions d'accord pour ne pas nous limiter à la procédure menant à des actes individuels, mais d'inclure aussi les actes réglementaires et les contrats, ce qui n'était pas nécessairement évident, vu les différences de conceptions d'un système de droit administratif à l'autre en ce qui concerne le concept d'acte administratif, qui est parfois le résultat d'une conception théorique préalable, parfois au contraire – comme en France – le résultat du développement des critères de répartition des compétences entre juridictions.

Le présent Code ReNEUAL a été conçu et écrit en anglais par des universitaires dont la langue maternelle et/ou la langue de travail habituelle n'est cependant pas l'anglais dans la plupart des cas, mais l'allemand, l'espagnol, le français, l'italien, le portugais ou le polonais. Il faut insister sur le fait que l'anglais n'est pas la langue principale du droit de l'Union – pas plus que le français, d'ailleurs. L'activité législative et réglementaire de la Commission européenne ne consiste pas seulement dans le développement d'un texte dans une langue – même si les services de la Commission et les experts qui collaborent à l'établissement d'un projet le font en premier lieu en une langue, le plus souvent en anglais, mais aussi souvent en français en ce qui concerne les textes relatifs au budget et aux fonctionnaires de l'Union. Avant que la Commission ne présente un projet d'acte, l'ensemble du texte est habituellement non seulement traduit par les juristes-linguistes dans les 23 autres langues de l'Union, mais en outre la rédaction est vérifiée dans toutes les versions linguistiques y compris celle du premier jet du texte, pour assurer l'équivalence de signification et la cohérence juridique au sein de chaque version et entre elles, ce qui n'est pas un mince travail.

Dès le début de nos travaux nous avons tenté de tenir compte des différences linguistiques et d'approche théorique et pratique entre les différents systèmes juridiques dans lesquels nous avons été formés. Nous avons dû faire face à la fois aux problèmes habituels du droit comparé, consistant à s'assurer que nous parlions de la même chose, à dépasser les habitudes intellectuelles dans l'approche des problèmes juridiques et dans la reconstruction de la jurisprudence comme dans la synthèse du droit écrit. Nous avons également dû faire face aux problèmes pratiques familiers aux juristes-linguistes des institutions de l'Union européenne, en particulier ceux de la Commission, lors de la rédaction de textes multilingues. Ne disposant pas de ressources équivalentes, nous n'avons pas pu procéder aussi systématiquement qu'eux. Mais, lors de nos travaux, les uns et les autres ont fait remarquer que bien souvent les formulations retenues dans

notre texte anglais d'origine avaient peu de sens dans leur propre langue et, qu'il fallait par conséquent modifier le texte source. L'impératif du temps a toutefois fait que nous n'avons pas pu faire un tel travail de manière systématique avant la publication en ligne de la version anglaise.

Après cela nous nous sommes attachés à l'établissement de versions dans les langues des pays les plus peuplés de l'Union. Là encore, les difficultés propres à chaque version linguistique nous ont également amené à modifier ici et là le libellé d'origine en langue anglaise. La version espagnole a été publiée en janvier 2015(6), la version polonaise en octobre 2015(7), l'allemande en novembre 2015(8) et l'italienne en février 2016(9). Une version roumaine est également en préparation et nous souhaitons en établir une en portugais, dont nous espérons qu'elle permettra, avec la version espagnole, d'un dialogue avec nos collègues d'Amérique latine. La version anglaise, sous forme de livre en anglais, est également prévue pour 2016/17 ; elle va bénéficier du travail sur les autres versions linguistiques.

La lecture du présent code rendra évidentes au lecteur les difficultés de traduction auxquelles nous avons eu à faire face. Pour ne prendre que quelques exemples :

- discutant en anglais, aucun d'entre nous n'a élevé d'objection à l'utilisation de l'expression *rule making*, née dans le contexte du droit administratif des États-Unis, et qui a depuis lors traversé l'Atlantique ; dans bien des cas, nous pourrions la traduire par « exercice du pouvoir réglementaire », dans d'autres par « la réglementation » ; mais s'agissant de la procédure d'établissement d'actes réglementaires il a fallu trouver un équivalent, pas totalement satisfaisant : « réglementation administrative » a été retenu pour les versions de langue latine ;
- il n'a pas été facile de se mettre d'accord sur l'expression *single case decision making*, notamment parce que les termes équivalents à « acte administratif individuel » diffèrent d'une langue à l'autre ; c'est sans enthousiasme que nous nous sommes résignés à l'expression « adoption de décisions individuelles » ;
- la rédaction du préambule qui figure dans les règles du Livre 1 a tout particulièrement été difficile à traduire ; elle reste peu élégante dans toutes les versions linguistiques, y compris même la version originale en anglais ; mais nous avons

(6) O. MIR, H. HOFMANN, J.-P. SCHNEIDER, J. ZILLER et autres (dir.), *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, Madrid, INAP, 2015. Une version PDF est disponible sur <http://www.reneual.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/> codigoreneualdeprocedimientoadministrativodelaue.pdf.

(7) M. WIERZBOWSKI, H. HOFMANN, J.-P. SCHNEIDER, J. ZILLER i.i. (red.), *ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, Warszawa, C.H. Beck, 2015.

(8) H. HOFMANN, J.-P. SCHNEIDER, J. ZILLER u.a. (hrsg.), *ReNEUAL – Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht*, München, C.H. Beck, 2015.

(9) G. DELLA CANANEA, D.-U. GALETTA, H. HOFMANN, J.-P. SCHNEIDER, J. ZILLER e.a. (a cura di.), *Codice ReNEUAL del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016.

essayé de refléter autant que possible le texte de la résolution du Parlement européen de janvier 2013 (voir ci-dessous) ;

- le lecteur s'étonnera de l'ordre dans lequel apparaissent les définitions dans les articles qui y sont consacrés : selon l'usage désormais consacré dans le droit dérivé de l'Union, pour faciliter la comparaison des versions linguistiques, l'ordre est partout le même, mais ce n'est que dans la version anglaise que les définitions sont alignées selon l'ordre alphabétique ;
- l'absence, au moment de l'élaboration de notre texte, d'un code de procédure administrative français nous a empêchés de proposer des formulations déjà existantes, contrairement à ce que pouvaient faire nos collègues Allemands, Italiens, Espagnols ou Polonais ; à notre avis, la version française s'en ressent.

Plus important peut-être que ces détails – mais les détails sont si nombreux qu'ils contribuent à une masse difficile à gérer – il faut avoir à l'esprit que la manière de rédiger non seulement un texte juridique de droit positif, mais aussi la manière de le commenter, varient fortement d'un pays à l'autre. Cela explique largement les différences de style entre les différents Livres, en particulier dans les explications, qui apparaîtront parfois trop lourdes, voire redondantes, aux professeurs et praticiens du droit d'un pays comme le nôtre alors qu'elles apparaissent comme limitées, voire sommaires à ceux d'un pays voisin.

La récente codification de la procédure administrative en France, par l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration et le Décret n° 2015-1342 du 23 octobre 2015 relatif aux dispositions réglementaires du code des relations entre le public et l'administration a été élaborée pendant la même période pendant laquelle les initiatives en vue d'une codification de la procédure administrative de l'Union européenne se sont développées, à commencer par celle de ReNEUAL. Nos efforts ont été encouragés en particulier par l'action entreprise par le Parlement européen

Une Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2013 contenant des recommandations à la Commission sur un droit de la procédure administrative de l'Union européenne (2012/2024(INL))(10) a lancé le débat au niveau politique et a mis la question d'une codification des procédures administratives à l'ordre du jour du législateur européen. C'était l'aboutissement d'un travail entrepris sous l'égide de la Commission des Affaires juridiques du Parlement européen dès 2010 avec la création d'un groupe de travail présidée par le député Luigi Berlinguer. La Résolution du Parlement européen était moins ambitieuse, dans l'ensemble, que le Code ReNEUAL : alors que cette Résolution semble se limiter à la procédure d'adoption de décisions individuelles par les institutions, organes

(10) Voy. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//FR>.

et organismes de l'Union, le projet de code ReNEUAL développe, en partie sur la base du droit positif existant, en partie en introduisant des dispositions nouvelles, des procédures relatives non seulement aux décisions individuelles, mais également aux actes réglementaires (par opposition aux actes législatifs) et aux contrats, à la coopération administrative et à la gestion d'information entre les administrations des États membres, ainsi qu'entre ces dernières et les autorités de l'Union.

La Résolution invitait la Commission européenne à présenter une proposition d'acte de l'Union en la matière, mais n'a fait que l'objet d'une sorte d'accusé de réception poli, indiquant que la Commission estimait qu'il n'était pas évident qu'une telle codification fut nécessaire et qu'elle approfondirait la question. Cette réaction pour le moins mitigée n'était pas étonnante, et rappelait la tiédeur des administrations face aux initiatives de codification de la procédure administrative dans le passé, depuis les premières codifications en Europe. Rappelons qu'en Espagne un projet de loi fut adopté dès la fin du XIX^e siècle, mais sans réel effet pratique ; les codifications ont ensuite commencé avec l'Autriche en 1925, bientôt suivie de la Pologne, et le mouvement a repris après la seconde guerre mondiale ; en 2010, la France était l'un des rares pays européens à ne pas avoir adopté une loi générale de procédure administrative – position d'isolement partagée avec le Royaume-Uni, la Belgique et l'Irlande en particulier – alors que l'Allemagne dispose d'une telle législation depuis 1975, l'Italie depuis 1990, l'Espagne depuis 1957 (révisée de façon profonde en 1992) et ainsi de suite, sans parler de la loi fédérale sur la procédure administrative des États-Unis, l'« Administrative Procedure Act » de 1946.

Le 9 juin 2016, le Parlement européen a approuvé un projet de Règlement du Parlement européen et du Conseil sur la procédure administrative des institutions, organes et organismes de l'Union(11), en vue de le soumettre à la Commission européenne dans l'espoir de provoquer une réaction plus articulée et plus positive que celle qui suivit la résolution de janvier 2013. Il s'agit là encore d'un projet de texte aux ambitions beaucoup plus mesurées que celui de ReNEUAL, ne serait-ce que parce qu'il se situe nécessairement dans l'état actuel des traités.

Le texte de cette deuxième résolution est particulièrement intéressant parce qu'il contient en annexe une tentative de codification du droit jurisprudentiel et

(11) Voy. également la Résolution du Parlement européen du 9 juin 2016 pour une administration de l'Union européenne ouverte, efficace et indépendante (2016/2610 (RSP)) ainsi que l'étude de D.-U. GALETTA, H. HOFMANN, O. MIR et J. ZILLER, « The context and legal elements of a Proposal for a Regulation on the Administrative Procedure of the European Union's institutions, bodies, offices and agencies », Parlement européen, Décembre 2015, PE 536.487 : http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536487/IPOL_STU%282016%2029536487_EN.pdf.

des dispositions sectorielles pertinentes élégante, succincte et lisible par les non spécialistes. Il consiste en 30 articles organisés comme suit. Un premier chapitre (art. 1 à 4) établit l'objet du règlement, son champ d'application, la relation entre le règlement et les autres dispositions de droit dérivé ainsi que les définitions de termes spécifiques au règlement. Le deuxième chapitre (ouverture de la procédure, art. 5 à 7) précise les règles applicables à l'engagement d'une procédure à l'initiative de l'administration de l'Union ou à l'initiative d'un particulier. Le troisième chapitre (gestion de la procédure, art. 8 à 17) établit les droits procéduraux de caractère général et en particulier ceux qui découlent de l'obligation de diligence de l'administration, de l'obligation de coopérer à charge des particuliers, des témoins et experts, des inspections, des conflits d'intérêt, du droit à être entendu, du droit d'accès au dossier, de l'obligation de tenir en ordre les dossiers, et des limites temporelles. Le quatrième chapitre (conclusion des procédures, art. 18 à 21) traite de la forme des actes administratifs, de l'obligation de motivation, de l'indication des voies de recours et de la notification des actes. Le cinquième (rectification et retrait d'actes, art. 22 à 25) résume une jurisprudence complexe de la Cour de Justice de l'Union en matière de rectification, retrait et abrogation. Le sixième chapitre (actes administratifs de portée générale, art. 26 et 27) donne quelques précisions applicables aux actes réglementaires autres que les actes délégués de l'art. 290 TFUE, actes d'exécution de l'art. 291 TFUE et actes directement basés sur les traités (lesquels sont exclus du champ d'application de la proposition). Enfin un dernier chapitre (art. 28 à 30) est consacré à l'information sur les types de procédures et aux dispositions finales. L'ensemble du dispositif est une synthèse particulièrement utile du droit positif de la procédure administrative de l'Union européenne dans les domaines les plus classiques.

Les considérants du projet de Règlement retiennent également l'attention : au-delà de la motivation du projet et des différentes dispositions selon le style propre à la législation de l'Union, les considérants comprennent en effet un essai synthèse des principes du droit de la procédure administrative de l'Union destiné à la fois à éclairer les particuliers sur la teneur de ces importants principes⁽¹²⁾, d'une façon plus complète que ne le fait l'article 41 de la Charte relatif au droit à la bonne administration, et à guider les administrations de l'Union dans l'application du règlement.

L'avenir seul dira si, quand et dans quelle mesure cette proposition de texte du Parlement européen – une nouveauté en soi, car le Parlement ne dispose pas

(12) Voy. l'étude de D.-U. GALETTA, H. HOFMANN, O. MIR et J. ZILLER, « The General Principles of EU Administrative Procedural Law – In-depth Analysis », Parlement européen, Juin 2015, PE 519.224 : http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA%282015%29519224_EN.pdf.

XXXII CODE ReNEUAL DE PROCÉDURE ADMINISTRATIVE DE L'UE

de l'initiative législative et s'était jusqu'à présent limité à l'adoption de résolutions demandant en termes généraux à la Commission de faire une proposition sans en détailler le contenu et la formulation – sera suivi d'effet. En tout état de cause le texte mérite d'être lu par tous ceux qui s'intéressent à la procédure administrative propre à l'exécution des politiques de l'Union européenne. En effet, bien que son champ d'application soit strictement limité aux institutions, organes et organismes de l'Union, il ne fait guère de doute qu'un tel texte pourra servir d'inspiration pour résoudre les problèmes de procédure qui peuvent se poser de manière générale dans l'exécution de la législation de l'Union européenne. Il est particulièrement intéressant à notre avis de comparer la proposition de Règlement du Parlement européen et le Code ReNEUAL, tant dans leur structure d'ensemble que dans leurs détails.

Milan et Strasbourg, août 2016